

LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO

Balanço e Prospecção
Volume II



CNE
CONSELHO
NACIONAL DE
EDUCAÇÃO



Seminários
e Colóquios

LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO

balanço e prospectiva

Volume II



As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião ou orientação do Conselho Nacional de Educação.

Título: Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva – Volume II

Autor/Editor: Conselho Nacional de Educação

Direção: José David Justino (Presidente do Conselho Nacional de Educação)

Coordenação: Manuel Miguéns (Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação)

Coleção: Seminários e Colóquios

Organização e edição: Ana Canelas; Ana Rodrigues; Carmo Gregório; Ercília Faria; Filomena Ramos; Isabel Pires Rodrigues; Marina Peliz; Paula Félix; Rute Perdigão; Sílvia Ferreira; Teresa Casas-Novas

Composição e montagem: Paula Félix

Capa: Teresa Cardoso Bastos //DESIGN

1ª Edição: julho de 2017

Tiragem: 200 exemplares

Impressão e acabamento: Tipografia Lousanense, Lda.

ISBN: 978-989-8841-17-9 – Volume II

Depósito legal: 429430/17

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217 935 245

Endereço eletrónico: cnedu@cnedu.pt

Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

Volume I

NOTA PRÉVIA	5
INTRODUÇÃO.....	13
AUDIÇÃO EX-MINISTROS DA EDUCAÇÃO.....	35
EDUCAR PARA QUE FUTURO?.....	97
CURRÍCULO E CONHECIMENTO: o que ensinar e como ensinar?	123
ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO: modalidades de educação e ciclos de ensino.....	311
ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA diferenciação de trajectos, equidade e sucesso no sistema educativo.....	401

Volume II

LIBERDADE DE ENSINO E SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO.....	497
ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR	625
FORMAÇÃO DE PROFESSORES: dilemas e desafios.....	739
CENTRALIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: o que compete a quem?	885

LIBERDADE DE ENSINO E SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO

6 de junho de 2016

Manuel Braga da Cruz¹

A liberdade de ensino é simultaneamente uma *liberdade de ensinar e de aprender*. O *direito* à educação é um direito que decorre da responsabilidade de educar e ser educado, isto é do *dever* de ensinar e de aprender, que diz respeito tanto a quem ensina como a quem é ensinado.

A liberdade de ensino compreende pois o direito de acesso à educação. O direito de aceder à educação, como direito de todos, aponta para a igualdade de oportunidades, tanto de educar como de ser educado. Só há liberdade onde existem condições de leal concorrência e condições paritárias de escolha da educação.

A liberdade conjuga-se, assim, com a igualdade, no direito à educação.

1. O direito e o dever de educar pertencem, antes de mais e em primeiro lugar, à família e não ao Estado. São os pais, até à maioridade dos filhos, que têm o direito e o dever prioritário de educar os filhos, e de escolher para eles a educação e o ensino mais consentâneos com esse desígnio.

Há uma prioridade da família, em relação ao Estado, no que toca ao direito e dever de educar. O homem é da família, antes de ser do Estado. É sobre os pais e sobre as famílias que recai a obrigação primeira de sustentar e de educar os próprios filhos.

A família tem uma prioridade de natureza e, portanto, uma prioridade de direitos relativamente à sociedade civil. À família cabe a responsabilidade primeira da orientação global do processo educativo. Por isso, se justifica a consociação dos pais às escolas frequentadas pelos seus filhos. Por isso, se exige que os pais não se demitam da responsabilidade orientadora da educação dos filhos, na escola, perante os meios de comunicação social, perante os ambientes sociais dos filhos.

¹ Universidade Católica Portuguesa

O direito da família de educar os filhos é anterior a qualquer direito da sociedade civil e do Estado, e é, por isso, inviolável por parte de todo e qualquer poder político. O poder dos pais sobre os filhos não pode ser suprimido nem absorvido pelo Estado.

Aos pais compete, assim, o direito e o dever primeiro da educação dos seus filhos, a que se segue o direito de escolher a educação e a escola para os seus filhos, princípio amplamente reconhecido.

Proclamou-o, solenemente, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, no seu Artigo 26.º (n.º 3):

Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos

Proclamou-o, igualmente, e por várias vezes, a Igreja Católica desde a *Divini Illius Magistri* de Pio XI, de 31 de dezembro de 1929, quando os totalitarismos, quer nacionalistas quer internacionalistas, ameaçavam monopolizar a educação, até à recente Exortação *Amoris Laetitia* do Papa Francisco

A educação é consabidamente um processo de socialização, ou seja, de progressiva integração e recriação social. A primeira das instituições de socialização é a família. Por isso se lhe chama instituição de socialização primária, não apenas por ser primeira, cronologicamente falando, mas, sobretudo, por ser primeira, em termos de importância social e em termos éticos e jurídicos. A socialização primária é englobante e integral, constituída por relações comunitárias, sendo por isso a mais marcante ao longo da vida.

Tal primado da missão educativa da família não quer dizer que o direito educativo dos pais seja absoluto. Primazia não quer dizer unicidade. A família não tem a exclusividade da educação. O direito e o dever primeiro dos pais de educar são partilhados com o Estado. Também o Estado tem direitos e deveres na educação dos cidadãos.

2. No entanto, a função do Estado na educação é uma *função supletiva*. Ao Estado compete proteger e promover, e ainda suprir e completar, e não absorver a família ou substituir-se a ela. É dever do Estado proteger o

direito anterior da família sobre a educação dos filhos. O Estado não se substitui à família, mas supre as deficiências, e providencia com os meios apropriados. O Estado promove a educação da juventude, favorecendo e ajudando a iniciativa das famílias, e completando esse esforço, quando não baste, por meio de escolas e instituições próprias. O Estado deve respeitar esses direitos anteriores. O Estado deve suprir as incapacidades educativas da família, quando ela se verificar, ou completar a sua tarefa quando a família e a sociedade, enfraquecidas, não estiverem em condições de exercer as suas funções. O Estado deve ajudar a família a cumprir os seus deveres educativos para com os filhos, sem substituir a família e a sociedade nessa tarefa. O Estado deve intervir na educação quando o esforço das famílias e da sociedade for insuficiente.

O dever e o direito de educar pertencem ao Estado em nome da responsabilidade que detém de promover o bem comum. O direito que assiste ao Estado de promover a educação é apenas resultante deste fim, devendo pois ater-se aos limites desta promoção do bem comum.

A educação é, seguramente, um bem público, mas que não tem de ser servido pelo Estado. O serviço público de educação pode e deve ser exercido pela sociedade, e só supletivamente pelo Estado.

Para além de supletivo, o papel do Estado na educação deve, também, ser *subsidiário*. Não deve o Estado fazer aquilo que instâncias inferiores podem e sabem fazer mais e melhor.

Este princípio da *subsidiariedade*, lapidarmente formulado por Pio XI, na *Quadragesimo Anno*, é hoje princípio europeu, consignado no tratado de Maastricht, onde foi introduzido por alguns líderes europeus, designadamente o então Presidente da Comissão Jacques Delors.

Ao Estado compete, em nome da prossecução da justiça, garantir a educação para todos, sem para tanto absorver funções que pertencem prioritariamente a outros.

Se não compete ao Estado substituir as famílias e a sociedade na tarefa educativa, não é aceitável o chamado *monopólio educativo do Estado*, típico dos regimes totalitários, pelo qual o Estado nega esse direito e esse

dever a todas as demais instituições da sociedade. A Igreja e os Papas denunciaram, por diversas vezes, como “injusto e ilícito”, o monopólio do estado na educação que “obrigue as famílias física ou moralmente, a frequentar as escolas do Estado, contra as obrigações da consciência cristã ou mesmo contra as suas legítimas preferências”²

“O monopólio de ensino – disse o Concílio Vaticano II³ – vai contra os direitos inatos da pessoa humana, contra o progresso e a divulgação da cultura, contra o convívio pacífico dos cidadãos, e contra o pluralismo em vigor nas sociedades de hoje.

Não compete, pois, ao Estado substituir escolas privadas por escolas públicas, nem criar escolas públicas onde já existam escolas privadas, inviabilizando-as com concorrência desleal, nem estatizar escolas privadas.

Como processo de socialização, a educação não visa apenas fins pessoais – como o da construção da personalidade – mas também fins sociais, como o de tornar o homem útil à sociedade

Deste ponto de vista ganha relevo a igualdade de oportunidades como horizonte de justiça. A democratização da educação consiste precisamente em dar a todos as mesmas oportunidades de acesso e de sucesso, o que só se consegue num quadro de liberdade, de livre expressão de cada um e de todos. A liberdade é, assim, condição de justiça social.

3. O Estado não deve nem pode orientar axiologicamente a educação, educação que é necessariamente um processo de inculcação de valores.

O processo educativo não é axiologicamente neutro. A neutralidade educativa é uma falácia. Não há educação sem orientação por valores e para valores. Ora, o Estado, que se pretende neutro do ponto de vista axiológico, não pode, por isso, deixar de respeitar o pluralismo e a diversidade social na educação.

² Divini Illius Magistri, 48.

³ Declaração sobre a Educação Cristã, 6.

Ao Estado compete promover o pluralismo educativo, que tem que ser necessariamente um pluralismo institucional. Uma sociedade pluralista, que respeita democraticamente a variedade de orientações axiológicas, tem que promover o pluralismo educativo através do pluralismo de escolas. “O pluralismo próprio ao Estado democrático – escreveu o Prof. Jorge Miranda – é um pluralismo interno nas escolas públicas e um externo nas escolas não-públicas; interno naquelas, por, na mesma escola, coexistirem diferentes perspetivas doutrinárias e confessionais dos professores, externo nas segundas, porque a diversidade de orientações de escola para escola traduz o pluralismo geral do sistema”. “O pluralismo democrático, consagrado na constituição de 1976, requer o pluralismo das escolas e dos projetos educativos, e este a liberdade de cada escola ter como professores aqueles, e somente aqueles, que com esse projeto se conformam. O direito de criação de escolas diferentes das estatais (artigo 43. 4º) envolve esse direito e o correspondente dever de integração dos que nela são chamados a ensinar”⁴.

Ao Estado compete garantir as liberdades fundamentais, entre elas a liberdade de ensino, entendida como *liberdade de instituição* de escolas, de acordo com o pluralismo educativo, e como *liberdade de escolha* dessas escolas. O direito que assiste aos pais de escolher a educação para os filhos é, por conseguinte, um direito a escolher também as escolas que melhor satisfazem o projeto educativo que acalentam para os seus filhos. A liberdade pressupõe pluralismo de escolhas, não condicionadas por mecanismos destorcedores de concorrência. As famílias devem poder escolher livremente a escola para os seus filhos, sem serem condicionadas por razões de carácter económico.

O que significa que o Estado, se decide financiar o ensino, tornando-o gratuito, não o pode fazer inviabilizando esta liberdade de escolha, financiando apenas os estabelecimentos oficiais e obrigando quem opta pelos estabelecimentos particulares ou cooperativos a pagar propinas. O

⁴ “Parecer de 28 de Dezembro de 2009”, citado por Manuel Braga da Cruz, *Os dias da Universidade e outras intervenções*, Lisboa, UC Editora, 2012, pp.98-99

dinheiro público é dinheiro de todos os contribuintes e para todos, e não apenas para as escolas oficiais e para os seus alunos e professores. A igualdade de oportunidades obriga a que o Estado não discrimine os cidadãos, penalizando-os pela sua legítima opção de escola.

Essa discriminação inaceitável obriga alguns cidadãos, precisamente os que, em nome da liberdade de ensino que lhes assiste, exercitam o seu direito de opção, a pagar duas vezes a educação dos seus filhos, através dos impostos com que o estado financia a educação dos cidadãos, e através das propinas. Tal situação configura uma flagrante injustiça social.

A liberdade de ensino, reduzida a mera liberdade de instituição de estabelecimentos, não passa de mera tolerância. A liberdade de ensino, como liberdade de escolha da escola e do projeto educativo para os filhos, obriga a uma igualdade de oportunidades, que se deve traduzir, no caso do financiamento público da educação, num financiamento a todos os estudantes ou a todas as famílias.

4. O processo educativo é um processo de avaliação e de classificação, não apenas de quem aprende mas também de quem ensina. É um processo atravessado por isso por uma dinâmica de competição. Ao Estado compete salvaguardar as regras em que essa competição se desenrola.

A primeira regra da competição educativa é a da equidade, ou igualdade de condições, o que implica a não-discriminação de instituições e de alunos no acesso à educação que desejam.

Se o Estado define, de acordo com a recomendação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, a gratuidade da educação obrigatória – *“A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório (artigo 26º, nº1)* -, não pode confinar essa gratuidade apenas a algumas instituições ou a alguns alunos.

Para que a emulação pela qualidade educativa seja equitativa o Estado não pode reservar para seu financiamento apenas as suas escolas, mas deve abranger com ele todas as escolas. É essa a realidade já em vários países da Europa. Esse financiamento tanto pode ser feito às instituições, como

aos alunos e suas famílias, que pagam com esse financiamento (ou cheque-ensino) a educação das escolas.

5. Infelizmente a nossa Constituição de 1976, fortemente influenciada pelos princípios do coletivismo socialista, atribuía em 1976 esse dever e esse direito ao Estado, no nº75.

Ao Estado competia criar, dizia o nº 1 desse artigo, “uma rede de estabelecimentos oficiais de ensino que cubra as necessidades de toda a população”. Era o monopólio tendencial da educação em Portugal. O Estado admitia transitoriamente, e supletivamente, o ensino particular. Dizia o nº2 do mesmo artigo: “O Estado fiscaliza o ensino particular supletivo do ensino público”.

Na revisão constitucional de 1982 foi felizmente abandonada esta afirmação do primado do Estado e o carácter supletivo da iniciativa privada na educação, substituindo-se, no primeiro desses dois artigos, a designação “estabelecimentos oficiais” pela designação “estabelecimentos públicos”, admitindo assim que a educação pública possa ser prestada por estabelecimentos não oficiais, e introduzindo nela o direito de criação por todos de escolas particulares e cooperativas (artigo 43º, nº 4º), e banindo, por conseguinte, da Constituição a conceção supletiva do ensino particular em relação ao Estado.

A revisão Constitucional abriu, assim, o sistema de ensino português a uma parceria entre a sociedade e o estado, entre a iniciativa do Estado e a iniciativa da sociedade, mas sem ainda afirmar claramente o primado democrático da família e da sociedade na educação bem como o carácter supletivo do Estado.

Como sublinha Guilherme d'Oliveira Martins⁵, a Constituição, revista em 1982, ao reconhecer não apenas o direito de ensinar e de aprender, por um lado, mas também o direito à fundação de escolas particulares e cooperativas, por outro, consagra a liberdade de ensino como um “direito

⁵ Guilherme d'Oliveira Martins, “Liberdade de aprender e de ensinar”, in *Liberdade e Compromisso. Estudos dedicados ao Prof. Mário Pinto*, vol. I, Lisboa, UC Editora, 2008, p.164

pessoal de todos aplicável universalmente em toda a rede de educação e formação, que assim se constitui em “rede de serviço público de educação”, “serviço público” esse que não se confunde com “serviço estatal”.

Entender a obrigação constitucional de o Estado *criar uma rede pública de estabelecimentos que cubra todas as necessidades educativas da população* como sendo composta apenas por escolas do Estado, equivale a negar a existência, a prazo, de escolas privadas, cuja criação por todos o artigo 43, 2º permite, e a recusar liminarmente a liberdade de ensino consignada no artigo 43º da Constituição.

Sendo o ensino obrigatório gratuito, o Estado tem assim a obrigação de subsidiar a educação, tanto ministrada nas escolas oficiais do Estado, como nas escolas particulares, mormente as que ministram o ensino obrigatório. Não o fazer, limitando-se a subsidiar as escolas estatais, para além de expressamente ilegal, como o recorda Mário Pinto⁶, desrespeita a liberdade de criação de escolas, a liberdade de funcionamento do sistema, acabando por apenas tolerar a iniciativa particular na educação.

Para além disso, tolerar o ensino privado apenas para quem tem possibilidade de pagar propinas, e obrigar quem não as pode pagar a frequentar o ensino estatal, constitui uma inaceitável discriminação socioeconómica, indigna de um Estado democrático, e configura uma grave injustiça social.

5. Apesar de a liberdade de ensino, como liberdade de instituição de escolas e como liberdade de escolha de escolas, ser um direito consagrado pela constituição a todos os portugueses, estamos, no entanto, confrontados em Portugal com a ausência de plena liberdade de ensino, já que esta liberdade não é apenas liberdade de criação de estabelecimentos, mas também liberdade de competição entre eles, só possível em condições de igualdade, e liberdade de escolha por parte das famílias.

⁶ In *Observador* de XI.2015

Ora esta liberdade está longe de estar conseguida em Portugal. As famílias não são livres de escolher a escola para os seus filhos, pois estão condicionadas pela desigualdade de custos da frequência do ensino estatal e do ensino não estatal, que lesa essa liberdade de opção. Enquanto o primeiro é gratuito, ou quase gratuito no superior, o segundo é obrigado a cobrar as despesas reais. Desse modo, as escolas não concorrem livremente entre si, sendo assim lesada a liberdade e a lealdade da competição.

Esta ausência de liberdade e de concorrência leal é também um problema de justiça social, como sublinhámos, porque discrimina com base no exercício de um direito legitimamente exercido. Esta disparidade de condições, além de injusta, é também insustentável pois poderá provocar a prazo a impossibilidade de sobrevivência da iniciativa privada e social no domínio da educação.

6. Assistimos, infelizmente, a uma forte tendência para a estatização do ensino em Portugal, que contraria a liberdade de ensino consagrada na Constituição, e que pretende repor a supletividade do ensino privado em relação ao ensino estatal, como se assiste no atual debate sobre a supressão e redução de contratos de associação.

Demonstração dessa tendência é o facto de o Estado ter vindo a colocar escolas e ofertas educativas desnecessariamente, onde anteriormente existiam iniciativas congêneres privadas, esbanjando recursos nacionais, ou para as eliminar ou estabelecendo com elas uma concorrência desleal pela desigualdade de propinas praticadas, e obrigando desse modo ao seu desaparecimento. E fá-lo, por vezes, com a confessada intenção de vir a assumir sozinho a função educativa.

Noutros casos, o Estado prodigaliza exclusivamente às suas escolas apoios financeiros de tal grandeza, que recusa às demais escolas, inviabilizando a livre competição entre instituições, e proporcionando a instalação de um protecionismo monopolizador, que em nada favorece a preparação das instituições escolares portuguesas para a competição no espaço europeu e internacional.

Este progressivo estrangulamento da iniciativa privada e social, numa área de tamanha importância económica, social, e cultural, contraria, quer o espírito europeu, que fez seu o princípio de subsidiariedade, quer as orientações da União Europeia, quer a doutrina social da Igreja.

Além disso, assistimos hoje a tentativas de redução dos já poucos contratos de associação do Estado com escolas privadas, reduzindo, desse modo, a já pouca liberdade de escolha dos poucos que ainda a tinham, precisamente dos mais desfavorecidos, em vez de se avançar para a plena instauração da liberdade de ensino.

Tais contratos de associação, em lugar de serem entendidos como parcerias, como expressão, embora limitada, da liberdade de escolha, são encarados como expressão da supletividade do ensino privado em relação ao ensino público, banida da Constituição, e não como parte integrante dele.

7. Portugal fez progressos assinaláveis no campo da educação nas últimas décadas, com um enorme aumento das taxas de escolarização. No entanto, estamos longe ainda de igualar as taxas dos países mais desenvolvidos.

As atuais necessidades de promoção da educação e de prossecução de metas mais ambiciosas para educação em Portugal tornam urgente, entre nós, uma grande parceria entre a sociedade e o Estado.

Ora existem entraves ao crescimento das taxas de escolarização. Entre elas está, em primeiro lugar, a falta de crédito da educação junto das famílias e pais, que não sentem a necessidade de dar continuidade à educação escolar dos filhos, preferindo a sua mais rápida e precoce entrada no mercado de trabalho. A deficiente articulação entre o sistema de ensino e o mercado de trabalho, com a consequente deficiente empregabilidade da escolaridade, bem demonstrada pelo particularmente elevado desemprego intelectual, repercute-se na procura escolar e explica em parte as, ainda baixas, taxas de escolarização entre nós.

É fundamental aproximar a escola da sociedade, do mundo profissional e do mundo empresarial, de molde a garantir a melhor profissionalização, formação para o emprego, empregabilidade das formações. E isso pede

uma maior articulação com a sociedade, que a estadualização do ensino não só não favorece como desincentiva.

A crescente assunção de responsabilidades por parte do Estado na educação desresponsabilizou a sociedade das tarefas da educação. Nos países de mais forte sociedade civil são frequentes as iniciativas sociais em prol do financiamento da educação, como a criação de fundações destinadas a recolher e a oferecer bolsas de estudo e prémios escolares, para estudantes mais carenciados e de maior mérito. A sociedade tem um amplo papel a desempenhar na promoção do ensino e do mérito escolar. A sociedade precisa de ser chamada a exercer as suas responsabilidades, quer em termos de protagonismo quer em termos de financiamento.

O modelo estatista na educação nasceu quando o Estado era o grande consumidor e beneficiário dos resultados da expansão educativa. Hoje, os alunos que se formam não se destinam nem exclusivamente nem sobretudo à função pública, mas antes ao mundo do trabalho e das empresas, que devem por isso assumir também as responsabilidades da formação dos seus quadros e funcionários.

Impõe-se, por conseguinte, uma parceria com a sociedade para a educação, que procure elevar as metas da educação em Portugal, tanto em termos quantitativos, como qualitativos. A batalha por melhores resultados no acesso à escolarização e no sucesso da escolaridade, requer uma especial mobilização da sociedade e das famílias, de que é exemplo a apontar, entre nós, a associação EPIS.

E, com o incentivo da responsabilidade da sociedade, importa valorizar uma cultura de mecenato de educação em Portugal. A pouca que havia foi destruída pela crescente intromissão do Estado.

É urgente mobilizar a sociedade para a educação: pais e famílias têm estado demasiado afastados da educação. As famílias alheiam-se da educação. Muitos pretendem mesmo que a escola substitua a família na educação, o que mais contribui ainda para uma desvalorização social da educação em muitos sectores da sociedade.

Para essa reorientação da escola para a sociedade, é fundamental voltar a colocar no centro da escola o aluno, e fomentar a sua identidade comunitária.

Temos vindo a assistir, com a crescente sindicalização da escola, à colocação do professor no centro da escola pública. O próprio Ministério da Educação se tem tornado numa imensa entidade patronal, absorvida primordialmente com negociações com os professores. O recentrar da escola no aluno, mobilizará os professores para a formação de comunidades educativas, com cultura e projeto pedagógico próprios, reforçando as identidades e a capacidade competitiva das escolas. E favorecerá, seguramente, a emergência de uma cultura de iniciativa e de inovação, o que só uma escola autónoma, aberta à inovação e à iniciativa da sociedade pode garantir cabalmente.

Portugal precisa de uma escola livre e competitiva, para ter um sistema educativo aberto e internacionalmente competitivo, que contribua de forma decisiva para o seu desenvolvimento e para a sua afirmação internacional.

LIBERDADE DE ENSINAR: O QUÊ, A QUEM, PORQUÊ?

Luís Manuel A. V. Bernardo¹

C'est tout ce *domaine de l'implicite* que la philosophie de l'éducation a pour *fonction d'expliciter*, en dégageant les significations cachées, le non-dit ou le non-perçu qui environnent l'action quotidienne. En d'autres termes, si sa fonction épistémologique est d'évaluer la validité des savoirs acquis sur l'éducation, sa fonction élucidatrice est d'identifier les valeurs qui la promeuvent, de tirer au clair la vision de l'Homme qui l'anime et d'en apprécier la pertinence.²

Algumas questões prévias

Da liberdade de ensinar, pode-se dizer, com um exagero menor do que se poderia supor, o que Agostinho de Hipona enuncia sobre o tempo: «se ninguém mo pergunta, sei o que é; mas se quero explicá-lo, não sei»³. Esta situação paradoxal revela tratar-se de uma *expressão-umbela*, de cariz filosófico, sem prejuízo da sua tradução jurídica, que comporta uma pluralidade de sentidos e de referentes, eventualmente, antinómicos, posta a funcionar de modo dialético. Esse perfil, não menos do que a viabilidade da sua efetuação, requer o exercício sistemático da hermenêutica e da crítica, com o objetivo de lidar com uma tal complexidade, bem como a sua permanente discussão, destinada a determinar as modalidades da sua operacionalização em cada configuração contextual. Por sua vez, às perplexidades teóricas, suscitadas pela análise do conceito, associa-se um argumentário epocal que lhe atribui significações predominantes, como seja a atual confusão com a chamada liberdade de escolha, e lhe confere um aparato justificativo peculiar, de cariz liberal e naturalista.

Este artigo pretende, por conseguinte, constituir um pequeno contributo para esse trabalho de desconstrução teórica. A partir das três perguntas

¹ Universidade Nova de Lisboa

² Guy Avanzini; Alain Mouniotte, *Penser la philosophie de l'éducation – Pourquoi ? Pour quoi?*, Lyon, Chronique Sociale, 2012, p. 59.

³ Santo Agostinho, *Confissões*, XI, XIV, 17, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2000, p. 567.

indicadas no título, as quais, pelo seu carácter direto, são de molde a facultar o acesso a algumas perplexidades fundamentais sobre o objeto da educação, o estatuto conferido aos intervenientes no processo educativo, as razões que justificam a ideia de uma variedade potencial de tipos de ensino e de aprendizagem, procuraremos suscitar uma reflexão sobre os limites conceptuais do princípio em causa, que, assim o esperamos, sirva sobretudo de mote para o debate em curso. Dado que se trata de uma liberdade determinada, isto é, referida a um determinado tipo de ação, o ensino, realizada num contexto institucional particular, o sistema educativo, que se conjuga ou conflitua com outras liberdades, outros princípios e outros valores (liberdade de aprender, justiça, formação, etc.), parece-nos adequado seguir a metodologia avançada por John Rawls, ainda que não nos sintamos, por isso, obrigados a perfilar o conjunto das suas teses: «A descrição geral de uma liberdade assume, pois, a seguinte forma: alguém, uma ou mais pessoas, está livre (ou não) de uma restrição (ou conjunto de restrições) de fazer (ou não fazer) alguma coisa. (...) Deste ponto de vista, a liberdade é uma determinada estrutura institucional, um sistema de regras públicas que definem direitos e deveres».⁴

Esta forma de equacionar a liberdade de ensino torna patente que, independentemente de outras relações, ela se enquadra no âmbito geral de uma teoria da justiça, como equidade, cujo «princípio afirma que alguém tem a obrigação de fazer aquilo que lhe cabe, consoante o especificado pelas regras de uma instituição, sempre que tenha aceite voluntariamente benefícios da mesma [...]».⁵ No entanto, como salienta o autor, «não se pode esquecer que o princípio de equidade tem duas partes, uma que indica como é que contraímos obrigações, praticando voluntariamente certos atos, e outra que estabelece a condição de que a instituição em causa deve ser justa, senão de modo perfeito, pelo menos tão justa quanto

⁴ John Rawls, *Uma Teoria da Justiça*, Lisboa, Presença, 2001, p. 168.

⁵ *Ibidem*, pp. 267-268.

é razoável esperar face a circunstâncias concretas».⁶ Tal significa que, mesmo uma compreensão incipiente, não pode deixar de ter em conta esse duplo conjunto de condições, respeitantes tanto às ações dos indivíduos que detém o atributo dessa liberdade (no caso vertente, aqueles a quem cabe ensinar, sejam eles pessoas ou instituições escolares), quanto à funcionalidade do sistema educativo, as quais indiciam o grau de efetividade e de justeza do conceito de liberdade de ensino dentro de um contexto específico, que é o de uma educação democrática.

Como se poderá depreender, uma boa parte da complexidade do conceito advém deste jogo necessário entre planos, mais ou menos particulares, mais ou menos institucionais, mais ou menos subjetivos, mais ou menos normativos, na medida em que a elucidação do seu conteúdo não saberia prescindir daqueles fatores que constituem a problemática geral da educação. Esta implicação decorre de se tratar de uma liberdade específica, a liberdade *de ensino*. Mas, essa especificidade acarreta, igualmente, dois outros aspetos que reforçam a sua dificuldade.

Por um lado, o sistema educativo detém um lugar especial no conjunto dos sistemas sociais, pois, não só forma os futuros cidadãos que irão interagir, consolidando ou transformando esse campo institucional, como constitui a base dos outros sistemas, ao assegurar a transmissão dos conhecimentos e das normas de que o respetivo funcionamento depende, bem como ao veicular interpretações dos mesmos, que assumem o duplo papel de valorizadoras de determinados bens, relativamente a outros que acabam desvalorizados, e de antecipadoras do agir futuro, de acordo com a sua dinâmica injuntiva. Mas, sobretudo, por outro lado, nas sociedades modernas, de modo ao mesmo tempo constitutivo e estratégico, ao sistema educativo cabe a função de possibilitar a alteração pacífica, isto é, nem bélica, nem revolucionária, do esquema das desigualdades vigentes, por via da mediação da educação tida pelo bem dos bens da modernidade, ou seja, de realizar, precoce e simbolicamente, um desígnio corretivo e compensatório de justiça social. Neste sentido, o sistema educativo não

⁶ *Ibidem*, p. 268.

está adstrito apenas ao aspeto normativo da justiça (honrar uma promessa, um estatuto, etc.), mas à totalidade do que cabe nessa categoria, nomeadamente, ao aspeto interventivo da justiça e a uma espécie de função totalizadora que lhe confere o papel de mobilizadora da eticidade coletiva, em suma, «l'égal et le legal [...] un principe de répartition [...], une forme de vie éthique».⁷

Consequentemente, e ao arrepio do que um certo liberalismo pretende, o sistema educativo não está comprometido apenas com a transmissão eficaz de um conhecimento utilitário, em função de um padrão de eficácia, mensurável por uma hipotética relação entre as aptidões adquiridas e a sua aplicação na esfera laboral, mas encontra-se constitutivamente vinculado a um desígnio social e político de solidariedade, pelo qual o que é tido por eficaz e o que se corresponde consensualmente ao justo se encontram conjugados. Essa é a legitimação efetiva para a existência de um sistema de ensino público e massificado. A transmissão do saber e do saber-fazer, enquanto tais, pode ser levada a cabo por outras vias, como ocorreu ao longo da história, por exemplo, com o ensino familiar, religioso ou corporativo.

Porém, importa não cair na tentação oposta, de um certo pragmatismo pedagógico, que o reconduzisse à organização de um processo direto de solidariedade, de acordo com o qual a dimensão da objetividade epistémica viesse tão só a constituir um pretexto instrumental para a prática de relações intersubjetivas de mútuo reconhecimento. Pelo contrário, das muitas funções atribuíveis ao sistema educativo, uma tem de manter-se em todas as combinatórias, aquela que consiste em promover um determinado processo de aprendizagem. Ora, esta condicionante acarreta a consequência de que a afirmação das várias liberdades, e a luta pelo seu reconhecimento, no seio do sistema educativo, tem como tipo a relação de ensino e de aprendizagem. Sem prejuízo da relevância que as expectativas legítimas de reconhecimento individual e coletivo detêm no quadro de uma sociedade democrática, o sistema educativo oferece-se

⁷ Patrice Canivez, *Qu'est-ce que l'action politique ?*, Paris, Vrin, 2013, p. 42.

como uma espécie de prisma, que as analisa e reorienta, a partir de critérios oriundos de uma racionalidade vocacionada para as objetivar e universalizar, retirando-lhes deliberadamente o aspeto paroquial e agonístico que apresentam à partida. Por se tratar de uma arena qualificada, precisamente como educativa, apesar de conectada com todas as outras (o que cria a ilusão de totalidade, na base da atribuição abusiva de uma nova série de deveres que contradizem «o preceito segundo o qual qualquer dever implica um poder»,⁸ o que alimenta a perceção disseminada de uma progressiva ineficácia e de uma crescente injustiça do sistema educativo), não só aplica um princípio de aceitabilidade, como este resulta reconduzido, liminarmente e *in fine*, às condições próprias da prática educativa. Podemos definir um tal princípio do seguinte modo: são aceitáveis todas as expectativas de reconhecimento que se possam justificar nos termos da racionalidade educativa. Por conseguinte, mesmo que se seja tentado a concordar que «if we could ever be moved solely by the desire of solidarity, setting aside the desire for objectivity altogether, then we should think of human progress as making it possible for human beings to do more interesting things and be more interesting people»,⁹ impõe-se clarificar que essa versão do mundo não é aquela que subjaz, alimenta e autoriza um sistema educativo que assume a figura de um sistema de ensino. Uma vez mais, a história revela alternativas, sistemas iniciáticos, de treino, de doutrinação, etc., pelo que se torna fundamental não perder de vista essa especificidade decorrente da ensinabilidade.

O sistema de ensino constitui uma parte do conjunto dos processos educativos, que se caracteriza por levar a cabo, no seio de um quadro institucional específico, designado globalmente como Escola, o desígnio de solidariedade por via da mediação da ordem disciplinar, na dupla aceção epistemológica e ética, oriunda da modernidade. Por isso, ao sistema de ensino das sociedades modernas não cabe transmitir toda e qualquer visão da realidade, mas uma certa maneira de conhecer e de ser,

⁸ John Rawls, *op. cit.*, p. 193.

⁹ Richard Rorty, «Solidarity or Objectivity?», Michael Krausz (ed.), *Relativism: Interpretation and Confrontation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1989, p. 174.

que é concomitante de uma leitura científica do mundo, a par da axiologia que atravessa o «projeto inacabado da modernidade», como lhe chamou Habermas, na qual pontuam os valores concomitantes da liberdade, autonomia, pluralismo, tolerância, dignidade, cidadania, cosmopolitismo, secularidade, etc.. Longe de lhe corresponder uma mera função instrumental, o sistema de ensino inclui e veicula, uma filosofia política da educação,¹⁰ que dobra a sua realidade empírica com considerações deontológicas, sobre o que é legítimo e o que é ilegítimo, o que é desejável e o que se afigura indesejável. Esta filosofia pressupõe, assim, uma dialética de fundo, entre objetividade e solidariedade, entre transmissão e ação, entre saber e justiça, que pode obter a seguinte formulação: merece ser ensinado (conhecimentos, atitudes, hábitos, valores, regras) o que permite, ao mesmo tempo, legitimar a solidariedade, por via de critérios associados à ideia da objetividade, e autorizar o conhecimento, pelo entremeio do efeito esperado em termos de solidariedade.

Deste modo, se cabe reconhecer que um sistema de ensino público e universal encontra a sua verdadeira legitimidade num desígnio coletivo de solidariedade, não deixa igualmente de ser adequado reconhecer que essa finalidade se encontra regulada por exigências racionais, plasmadas no tipo de conhecimento veiculado. Tal deve-se ao facto de que a solidariedade, por mais genérica ou universal que se proponha ser, como é o caso da sua tradução em direitos, se dirige sempre a situações particulares e a exigências específicas, diferenciadas, ainda quando o objetivo seja igualitário, logo, sempre marcadas por uma validade circunscrita, enquanto o conhecimento objetivo (experencial, filosófico, científico, literário, o campo não importa desde que o tipo de racionalidade esteja em ação) é julgado comum, partilhável, universalizável, falsificável, transponível para uma multiplicidade de situações, desse modo igualador, apesar de diferenciado.

¹⁰ Cf. Marie-Claude Blais et al., *Pour une philosophie politique de l'éducation*, Paris, Fayard/Pluriel, 2013.

Não obstante, seria inadequado considerar que os dois elementos, nesta equação, estão a par, como se o sistema de ensino cumprisse duas funções, numa complementaridade relativa, mas não convergente. Pelo contrário, se é a transmissão que prevalece na prática, na medida em que a equidade é pensada como dependente do sucesso dessa comunicação, é a solidariedade que está constantemente a ser visada, uma vez que o que está em causa é a construção do humano, não uma solidariedade orientada para a consagração da matriz cultural comunitária de base (etnocentrismo que, segundo Rorty, seria apanágio do «pragmatist, dominated by the desire for solidarity»¹¹) ou da organização socio-laboral dominante (tese dos liberais), mas para a promoção da emergência de uma humanidade menos carenciada, menos insatisfeita, menos sujeita aos efeitos da injustiça, numa palavra, menos limitada na tentativa de dar um sentido à sua existência, seja por via do trabalho, do exercício da cidadania, do lazer ou de outro modo de realização pessoal. Como sugere Fernando Savater, «o destino de cada ser humano não é a cultura, nem sequer a sociedade, em sentido restrito, enquanto instituição, mas os seus semelhantes. E precisamente a lição fundamental da educação apenas pode corroborar este ponto básico e deve partir dele para transmitir os saberes humanamente relevantes».¹²

Assim, por mais que queira estabelecer um vínculo dominante a um grupo particular, qualquer sistema de ensino induz um exercício de distanciação que equivale a um princípio de libertação desse elo, razão pela qual, por exemplo, se gera, no seio das ditaduras mais ferozes, um número crescente de contestatários. Do mesmo modo, a convicção de que o ensino visa a satisfação das exigências do mercado de trabalho ignora quer a incomensurabilidade entre o percurso formativo e o que deste é aproveitado pela organização laboral, indicador claro de que o sistema educativo prevê uma série de outras aplicações, quer, sobretudo, que o trabalho só se justifica pelo homem e para o homem, enquanto a

¹¹ Richard Rorty, *art. cit.*, p. 177.

¹² Fernando Savater, *O Valor de Educação*, Lisboa, Presença, 1997, p. 29.

transformação da natureza física ou social tem na mira melhorar significativamente a vida.

Longe de uma relação puramente instrumental, unívoca, dos requisitos do mercado para a oferta curricular, a ligação entre o sistema de ensino e a esfera laboral consigna o entrosamento exposto da objetividade e da solidariedade, uma vez que a gestão dos conteúdos partilhados, mesmo quando não se afigura perceptível, combina as competências técnicas e investigativas, destinadas à eficácia, com uma interpretação ético-antropológica do modo de exercê-las, em conformidade com um complexo de valores humanistas que visam viabilizar um incremento sustentado dos níveis de justiça. Bem compreendida, a leitura científica da realidade, e, conseqüentemente, o tipo de conhecimento a que conduz, obtém o seu sucesso, menos dos fatores negativos que passaram a ser lugares-comuns da crítica da razão objetiva – reificação, mecanização, utilitarismo cego –, do que das possibilidades que encerra de integrar teoria e produção num projeto político de uma humanidade dotada das condições necessárias – mesmo que não suficientes, como se tem sucessivamente tornado evidente – para realizar a satisfação das expectativas legítimas de uma coexistência equitativa.

O sistema de finalidades, que esta forma de equidade, projetada, mais do que respeitosa, criativa, mais do que estatutária, institui, desloca, por conseguinte, o foco da liberdade de ensino da afirmação do que, nela, respeita à liberdade, para a zona do que cabe ao ensino, gerando uma esfera de necessidade que se impõe à própria liberdade. Em consequência, as condições do exercício dessa liberdade não se esgotam no cumprimento das obrigações legais ou estatutárias, qualquer que seja o agente educativo, sem prejuízo, obviamente, de haver correlações diferenciadas em função do tipo de detentores dessa prerrogativa (instituições, grupos de docência, funcionários...), mas dependem das peculiaridades da atividade educativa, enquanto tal, em particular, do que nela envolve a conciliação das duas dimensões evidenciadas, quer na procura, por parte das gerações antecedentes, de «obter liberdades semelhantes para os seus

descendentes»,¹³ quer, sobretudo, na generosidade para partilhar modos de construir mundos, na suposição de que as gerações seguintes terão, assim, acesso a liberdades superiores e a padrões de justiça mais elevados do que aqueles que couberam aos educadores.

Ora, por um lado, este tipo de intencionalidade, faz, claramente, parte de «uma prática de promessa, como forma de assunção livre de uma obrigação»,¹⁴ que, como decorre do exposto, ainda que realizada por indivíduos, é institucional e coletiva, o que leva a que haja um esquema de mútuas restrições da liberdade de ensino, determinado, em maior ou menor grau, por uma orientação funcional, relativa à coesão do sistema educativo e às finalidades para as quais se encontra instituído. Dessa feita, ainda que o que se compreende por liberdade de ensino, as diferentes versões do que é aceitável, como justo, e do que não o pode ser, como injusto, no que respeita ao seu exercício e às respetivas restrições, sejam, em parte, como tudo o que é humano, historicamente transitivas, variando segundo os contextos, em função das possibilidades que estes viabilizam de negociação dos interesses e dos significados, é de supor a existência de um conjunto de condições limite, só parcialmente transitivo, que, não só condiciona todo o processo, como subverte a possibilidade de uma aplicação literal da regra rawlsiana da prioridade, segundo a qual «os princípios da justiça devem ser hierarquizados em ordem lexical, e portanto, a liberdade só pode ser restringida se tal for para o bem da própria liberdade»,¹⁵ no que respeita à liberdade de ensino.

Tal implica, por um lado, que a explicitação do conceito de liberdade de ensino deve começar por responder à pergunta relativa às circunstâncias em que a liberdade se encontra favorecida ou restringida, para poder dar uma resposta satisfatória à pergunta sobre quem detém ou merece deter uma tal liberdade. Dá-se, assim, uma espécie de sobredeterminação do que cabe compreender por liberdade de ensino pelas condições fundamentais

¹³ John Rawls, *op. cit.*, p. 172.

¹⁴ John Rawls, *op. cit.*, p. 271.

¹⁵ John Rawls, *op. cit.*, p. 203.

de um sistema público de ensino. Consequentemente, o que se afigura decisivo é o que se conseguir apurar sobre os limites da liberdade de ensino, definidos a partir da conceção de ensino em conformidade com uma sociedade democrática, que, há que relevá-lo, não só confere um conteúdo a essa liberdade, como, e antes de mais, a converte num seu requisito fundamental, ao invés de outras conjunturas históricas nas quais passa por secundária, senão mesmo despicienda.

Este complexo de condições transcendentais, com as quais nos propomos analisar a noção de liberdade de ensino, não resulta, portanto, de uma qualquer consideração apriorística sobre a natureza humana ou sobre o sentido metafísico da axiologia educacional ou mesmo sobre uma teleologia progressiva ou conservadora, com a qual a educação estivesse comprometida, mas decorre da própria ideia moderna, e logo intra-histórica, de um sistema educativo moderno, democrático e universal, aquele no seio do qual faz verdadeiramente sentido pensar em tal liberdade. Ora, como vimos, estas condições estão balizadas por três categorias fundamentais, conhecimento, justiça e democraticidade, que deverão ser conjugadas de diferentes pontos de vista, mas que não poderão, sem prejuízo de coerência e, logo, de significação, estar ausentes de uma adequada discussão de qualquer questão relativa ao sistema de ensino. São estas categorias que devem ser correlacionadas com a da liberdade tendo em vista o esclarecimento dos paradoxos associados à expressão liberdade de ensino.

Impõe-se insistir, nesta etapa, que estamos a apontar uma forma de interação mutuamente constitutiva, não a descrever um estado de coisas tal como este se apresenta na concreção empírica, inevitavelmente mais ou menos próxima dessa transcendentalidade, hoje, ao que tudo indica, por uma espécie de irreflexão generalizada, facilmente disposta a ignorar este equilíbrio. Mas um dos interesses teórico-práticos, a nosso ver, não despiciendo, dum tal desenho ideal, para além da análise do conceito de liberdade de ensino que admite, reside no modo como nos dá a ver o limite até ao qual a ideia moderna de um sistema de ensino universal mantém o seu horizonte de sentido intacto e aquele a partir do qual acaba por perdê-

lo, de forma a compor um critério decisivo, de cariz dialético, em função do cruzamento dos três termos - cumprimento, objetividade e solidariedade -, cada um com exigências específicas, do que cabe em tal projeto e do que se oferece como uma sua eventual negação. Pela articulação dos dois tipos ideais, relativos aos dois termos, o de uma liberdade como ausência total de restrições e/ou atributo absoluto de um sujeito, o de uma ação educativa, responsabilizada pelo objetivo de ensinar, como condição, universo e sentido dessa liberdade, deverá ocorrer uma espécie de mútuo esclarecimento sobre as razões que justificam que a liberdade seja uma condição constitutiva do ensino, pertencendo-lhe tão intimamente que nele encontra o verdadeiro sistema de restrições que a tornam operativa na concreção do agir.

Por sua vez, deslocado o centro da explicação da liberdade da questão da sua posse, por parte de determinados agentes que, dessa feita, adquiririam, liminarmente, o atributo da emancipação discricionária, para a zona do que cabe fazer com uma tal autonomia e das restrições que o dever de ensinar insinua, torna-se viável enfrentar a diferença entre a liberdade como atributo genérico daqueles que têm a tarefa de ensinar, sem a qual não poderiam exercer essa atividade de modo efetivo, definida positivamente, e a liberdade como compromisso com as finalidades do ensino, definida negativamente, a partir daquelas marcas fronteiriças, para lá das quais a autonomia deixa de poder ser atribuída, não em virtude de qualquer desígnio transcendente ou deliberação plenipotenciária, mas tão-só porque uma liberdade de ensinar que obsta ao ensino perde a autorização inaugural por improcedência.

Este questionamento, a nosso ver decisivo, em torno do arco que se desenha entre a liberdade de partida, a sua sujeição ao crivo dos valores que norteiam o sistema educativo, e os consequentes processos de justificação, legitimação e autorização do exercício de uma autonomia intrinsecamente condicionada pela intencionalidade do agir a que está adstrita, requer que as três perguntas, implícitas no método de elucidação do conceito de liberdade, proposto por Rawls (quem? de quê? até que ponto?) sejam conjugadas com outras três, relativas à sua mútua

implicação com o ensino: liberdade de ensinar o quê, a quem, porquê? Uma breve advertência metodológica: estas perguntas não são de resposta direta ou unívoca. Pelo contrário, destinam-se a operar como indutoras de uma perspetiva dialética que esteie as opções de fundo sobre o que cabe entender por liberdade, ensino, aprendizagem, igualdade, equidade, justiça, democracia, num exercício crítico, pelo qual as teses propaladas não assumam o aspeto doutrinário tão frequente em matérias de política da educação.

Em torno dos sentidos da expressão liberdade de ensino

A expressão liberdade de ensino pode referir-se a diferentes situações, atribuir-se a diferentes agentes e corresponder a diferentes entendimentos do conceito de liberdade. Esta diversidade deve ser tida em conta, mesmo numa compreensão que esteja focada num só dos sentidos, como tende a ser o caso na recondução atual da liberdade de ensino à liberdade de escolha do sector, público ou privado, ao qual pertencem os estabelecimentos de ensino, pois essas diferentes aceções estão interligadas, levando, assim, a um mútuo esclarecimento. Essa variedade pode ser alinhada em duas orientações principais, consoante se trate da liberdade de levar a cabo uma atividade de ensino ou da liberdade como condição para o exercício dessa atividade.

A primeira esfera de significações assenta na educabilidade do humano. No sentido mais fundamental, ainda que mais genérico, a liberdade de ensino resulta da necessidade antropológica de que o homem seja educado pelos outros homens, como tão bem formalizou Kant, o que converte todos em potenciais ou efetivos educadores, num processo infinito de educação recíproca. Nesta perspetiva, a liberdade de ensino traduz a evidência de que, se todos educamos, tal é equivalente, *in extremis*, a uma espécie de liberdade absoluta à medida dessa responsabilidade, também ela absoluta, e, por conseguinte, que todos temos de possuir uma certa margem de operação para cumprirmos esse desígnio inevitável. Por estabelecer uma liberdade universal, ainda que abstrata e indeterminada, a qual requer, ao mesmo tempo, a sua concretização, na medida em que educar nunca é um termo neutro, mas resulta sempre qualificado (educar

desta ou daquela maneira, para este ou aquele fim, de modo a formar este ou aquele homem...), constitui o verdadeiro princípio das formas mais especificadas, pelas quais se tem reconhecido, ao longo da história, a admissibilidade de ofertas educativas institucionalmente diferenciadas. É, antes de mais, por se reconhecer que a educação, abarcando uma pluralidade de processos, se pode realizar de diferentes maneiras, por diferentes indivíduos e instituições, sem prejuízo *a priori* para a construção do humano, que se justifica a liberdade de propor e seguir caminhos diversificados.

Nesta admissão de uma liberdade fundamental de educar, da qual a liberdade de ensino constitui uma feição, pesa, igualmente, a percepção de que, como lembram Avanzini e Mougnotte, «il s'agit toujours d'une activité aléatoire car la pertinence de l'invention n'est jamais garantie ni définitivement établie».¹⁶ No que respeita especificamente à liberdade de ensino, por se tratar de um processo educativo mais formalizado, este princípio de incerteza não se esvai, sendo mesmo de admitir que se agudiza, em função da equação que se estabelece entre o que é projetado, as condições nas quais esse planeamento se pode realizar e o que se concretiza. Porquanto a ideia de ensino supõe condições de um tipo particular para a sua efetuação, as quais, em parte, resultam do que tacitamente se julga ser conveniente em matéria educativa, em parte, advêm da relação pedagógica, nomeadamente da margem de subjetividade, de imprevisibilidade e de autonomia que esta requer; em parte, resultam da sua inscrição na dinâmica de reprodução social, dado que o ensino constitui um dos principais processos de transmissão de um estado de coisas tido por desejável; em parte, ocorrem como efeitos da retroação inerente a uma atividade que não se limita a reproduzir cegamente padrões instituídos, mas tem o poder de produzir realidade; em parte, espelham a dimensão utópica que atravessa qualquer projeto educativo; em parte, brotam da margem de falibilidade que se impõe em matéria de metodologias de ensino e de aprendizagem; em parte,

¹⁶ Guy Avanzini; Alain Mougnotte, *op. cit.*, p.73.

dependem da orientação do ensino para a construção de alteridades, torna-se evidente que nenhuma fórmula pode aspirar ao estatuto de exclusividade.

Na consagração da liberdade de ensinos está, assim, contemplada a liberdade de experimentação, num campo em que, não só diferentes soluções parecem viáveis, como não se pode atribuir a nenhuma uma legitimidade total. O modo como se valoriza e se estende a liberdade de ensinos, entendida como oferta de diferentes modelos para o mesmo tipo de ensino (essa variedade existe sempre em função dos níveis, dos objetivos, dos âmbitos, etc.), depende, por conseguinte, do grau de consciência dessa espécie de falibilidade constitutiva, do maior ou menor consenso sobre o impacto do ensino na educação e da margem conferida à iniciativa individual na gestão de uma tal circunstância (razão pela qual se afigura mais consentânea com regimes democráticos e contextos de crise).

Por sua vez, na medida em que o sistema de ensino constitui uma forma de solidariedade, quer por via de uma distribuição justa, isto é, igualmente acessível a todos, desse bem tido como indispensável à coexistência digna numa sociedade do conhecimento e do poder simbólico que confere, quer mediante uma sua distribuição equitativa, atenta aos casos excecionais, que requerem o exercício de uma justiça compensatória, e, muito particularmente, às desigualdades que, *a contra sensu*, são produzidas no seu interior, como efeito tanto do pendor para a reprodução das desigualdades de partida, quanto da propensão para potenciá-las com a sobrevalorização do esquema de seleção e progressão meritocrático, a liberdade de ensinos encontra nesse desígnio o seu outro fundamento. Dessa feita, torna-se aceitável, senão mesmo desejável, uma certa diferenciação da oferta curricular, uma variedade de instituições, uma pluralidade de percursos e perfis de escolaridade, em função dessa supletividade.

Duas condições se impõem imediatamente para o exercício dessa liberdade de oferta. Por um lado, ela não deve alhear-se do propósito de redistribuição do poder simbólico por via da transmissão de certos conhecimentos, práticas, atitudes, hábitos, que constituem o objeto de

ensino, fosse por alienar essa dimensão até ao ponto em que ela perdesse toda a efetividade, fosse por pretender, liminar e institucionalmente, desvincular o ensino do carácter de ensinabilidade, a favor, por exemplo, de uma mera função adestradora, doutrinária, ou lúdica. Por outro lado, ela não pode ser invocada para extremar desigualdades ou obstar à igualização visada, transformando o que há de solidário nas políticas de discriminação positiva numa gestão lenitiva das assimetrias, dessa feita, consideradas naturais e insuperáveis. A liberdade de ensinos não pode servir nem para negar o ensino àqueles que alguém crê estarem desprovidos de capacitação ou de interesse suficiente para seguirem o processo, nem para ensinar apenas aqueles aos quais se atribui *a priori* uma dotação para a aprendizagem ou uma condição social indutora de sucesso futuro.

Em suma, a liberdade de ensinos encontra a sua razão no modo como contribui para responder a alguns impasses inerentes ao próprio ensino, à ensinabilidade, na dupla aceção do direito ao ensino e da qualidade do processo de ensino e de aprendizagem, ao equilíbrio entre meritocracia, igualdade e equidade. Outros fatores podem servir conjunturalmente para justificá-la, mas são sempre extrínsecos à própria ideia de liberdade de ensino, o que significa que não constituem razão suficiente, nem explicação verdadeiramente satisfatória para o facto de haver uma liberdade e um poder de propor ensinos curricularmente diferenciados e/ou ajustados a algumas particularidades (necessidades especiais, desigualdades impeditivas do acesso ao mesmo património cultural, nas mesmas condições pedagógicas, convicções ideológicas, pedagógicas, religiosas, etc.). A lógica da justificação vai, assim, do sistema educativo, enquanto sistema de ensino, para as outras ordens de legitimação. O problema equacionado na perspetiva inversa não só implica a sujeição do sistema de ensino a questões que o ultrapassam, como acaba por esvaziá-lo do seu propósito e do papel que lhe cabe nas sociedades modernas, como sucede quando se olha para a Escola como um lugar para tudo e para nada, porque sujeita a todo o tipo de exigências e de expectativas menos a de ensinar e, conseqüentemente, de levar a aprender.

Desde logo, é fundamental que não se confunda o que cabe ao sistema educativo como desígnio e o que lhe compete como ação, pois, sem prejuízo da sua extraordinária relevância, não pode ser tido como o lugar exclusivo da educação, da igualização e da equidade, nem cabe julgar que a liberdade de ensinos constitui uma nova panaceia. Se o sistema educativo, como qualquer sistema institucional, está obrigado a práticas que sejam percecionadas como justas pelos seus atores e pela sociedade em geral, relativamente à sua esfera de atuação, o sistema educativo escolarizado, perante estes três processos, não só tem uma função preparatória, como, para que a leve a cabo, deverá manter-se ao abrigo de uma sobre responsabilização, por parte de uma sociedade que, nas outras arenas, aceita, cada vez mais, uma ideologia da concorrência pela concorrência e da luta de todos contra todos pela obtenção dos bens mercantis e das posições socialmente mais valorizadas. Sobretudo, a liberdade de ensinos, não pode servir de pretexto para a criação ideológica de uma zona onde a aprendizagem e a justiça têm de ocorrer de forma direta e imediata, para que, depois ou noutras instâncias, não se tenha de lidar com ela. Ensino, aprendizagem, igualização, equidade são processos globais e coletivos que importa ver cada vez mais concretizados, em todos os âmbitos da vida comum, mas que só podem ser entendidos como realizáveis mecanicamente se forem alvo de um emagrecimento extremo dos fatores que os compõem. A Escola dever-se-á nortear por princípios e práticas de justiça na medida em que constitui o laboratório de uma sociedade mais justa, por via do desenvolvimento da dimensão simbólica, em detrimento, portanto, da violência do estado de natureza. Mas essa aposta só pode assumir o carácter de um ensaio, no qual se vai testando uma forma de igualização por via do que Connell designou como a *justiça curricular*,¹⁷ cujo tipo só pode ser a mútua aproximação que ocorre pela relação de ensino e de aprendizagem, a qual não anula propriamente as diferenças, mas sobreleva-as em proporção do modo como cada um se posiciona perante o terceiro termo que é o conhecimento. A

¹⁷ *Apud* Carlos Estêvão, *Políticas e Valores em Educação*, Vila Nova de Famalicão, Húmus, 2012, p. 278.

responsabilidade do ensino está em garantir que um tal tipo é compreendido como tal.

Neste sentido, a liberdade de ensinos encontra a sua legitimação na maneira como enriquece esse projeto comum, pela instauração de processos pedagógicos destinados a melhor concretizar essas que são ideias reguladoras do sistema educativo, desejadas e desejáveis por uma política educativa racional, nunca numa qualquer forma de gerar a ilusão de que tais ideias já se encontram realizadas, desde que esteja instalada uma certa versão da liberdade de ensinos. É que, por mais que uma tal liberdade de oferta contribuisse para aumentar o nível de justiça, haveria ainda que acautelar duas situações. Por um lado, não cabe ignorar a afirmação de Aristóteles de que só pode haver justiça plena entre iguais, a qual poderá ser lida, não tanto como a expressão de um elitismo, quanto como a indicação de que até se atingir a igualdade há sempre uma certa injustiça. Transposto para o sistema educativo, porquanto nele a justiça está em processo de formação, seria contraditório esperar que fosse nele que ela se estabelecesse de uma vez por toda. Por outro lado, esta aparente fragilidade é, contudo, a sua maior força, mormente do ponto de vista da autonomia requerida por uma sociedade democrática, uma vez que se oferece como impeditiva da imposição doutrinária de uma certa visão da realidade como um bem definitivo identificado à justiça que acabasse por coartar a liberdade dos aprendizes de projetarem as suas versões do que deve entrar no conceito de uma vida justa. O mesmo vale, aliás, para a transmissão do conhecimento, pois o que é relevante não é que se ensine tudo o que há para aprender, mas que se garanta a possibilidade de uma aprendizagem sucessiva e consequente. A liberdade de ensinos só pode ir buscar a sua autorização à necessidade de garantir a liberdade de aprendizagens, incluindo a da justiça, mas uma tal liberdade deverá ser tida por fortemente processual e fracamente substantiva, para que a substancialidade não impeça a construção da autonomia alheia.

Do mesmo modo, torna-se perceptível que a liberdade de ensinos não coincide com a distinção entre público e privado, mesmo quando tal corte entre dois sectores de intervenção, o do Estado e o da sociedade civil,

entre os quais se atribuí uma espécie de relação agonística, se possa afigurar contextualmente relevante ou seja incentivado pelas teorias de cariz liberal. Com efeito, não só é possível conceber diferentes ofertas num mesmo sector, público ou privado, como, sobretudo, o bem que cabe compartilhar é comum e, logo, transversal a tal diferenciação. Se uma igualização formal e uniformizadora não permite repor devidamente uma distribuição equitativa, uma diferenciação excessiva e autorizada de modo tautológico só pode levar a uma progressiva acentuação das desigualdades, transformando o sistema educativo num mero sancionador *do statu quo*, tomando como inevitáveis as fontes de injustiça que tem como uma das suas finalidades contribuir para reparar. A alternativa não corresponderia a uma gestão da liberdade de ensino por via da sua especificação numa liberdade de oferta de ensinos, mas a um seccionamento dessa oferta em modos privativos. Assim, o que se afigura filosoficamente decisivo não é escolher, em primeira instância, entre estatismo e privatismo, mas como é que se consegue organizar da melhor forma a partilha dessa coisa comum que é a educação, sem prejuízo da evidência de que o Estado, se entendido e vivido como a organização política da sociedade, possui condições privilegiadas para promover uma gestão sensata da liberdade de ensinos, ou que a educação é um bem demasiado precioso para ser entregue a uma improvável regulação dos mercados.

Na verdade, seja mais do foro do Estado ou da competência duma rede escolar privada, é sempre de serviço público que se trata. Charles Taylor aponta a existência de «dois eixos semânticos principais, segundo os quais se utiliza o termo público. O primeiro associa público àquilo que afeta a comunidade inteira (“assuntos públicos”) ou a gestão deles (“autoridade pública”). O segundo faz da publicidade uma questão de acesso (“este parque está aberto ao público”) ou de aparecimento (“as notícias tornaram-se públicas”)).¹⁸ Ora, ambos os sentidos estão diretamente relacionados com a educação moderna universal e democrática, que, por

¹⁸ Charles Taylor, *Imaginários Sociais Modernos*, Lisboa, Edições Texto & Grafia, 2010, p. 105.

isso, passe o aparente paradoxo, mesmo quando é levada a cabo por instituições privadas, do ponto de vista jurídico, é sempre pública, ficando, assim, sob a alçada quer do direito público, quer da autoridade política e do controle administrativo do Estado. Enquanto a educação, levada a cabo por um sistema educativo tal como o descrevemos neste artigo, for percecionada como um bem comum, ela só poderá ser pública. A responsabilidade que compete ao Estado, enquanto curador da *res* pública e definidor do que seja serviço público, ainda que se viesse a traduzir na escolha da entrega do ensino a instituições privadas, não saberia, portanto, ser contestada, salvo se se enveredasse por argumentos elitistas, sectários, parciais, resultando, inevitavelmente, num Estado mais autoritário, porque menos democrático, ou num sociedade mais injusta, violenta e sediciosa, por negar o acesso equitativo de todos a um tal direito.

Importa, neste caso, ter presente que, em matéria de ensino, se pode esperar que o Estado tenha uma atuação mais racional e, eventualmente, menos intrusiva no que os particulares consigam realizar de *motu proprio*, como se tende a pensar na atualidade, mas essa orientação não pode significar nem a demissão do Estado, nem a substituição do serviço público, por uma prestação de serviços privados. Para além do mais, a razão para que se pondere uma redução do papel do Estado na esfera educativa só pode ser a de que o sector privado assuma algumas das suas prerrogativas, tomando, assim, a seu cargo algumas funções associadas ao serviço público. Passe, mais uma vez, o paradoxo, se se pretender pugnar pela partilha do sistema de ensino entre Estado e privados, a fórmula não pode ser «menos Estado, mais iniciativa privada», mas «menos privativismo, mais serviço público», no que respeita a instituições do foro privado. Consequentemente, se Taylor tem fundamento para considerar que, porquanto «na idade democrática, identificamo-nos como agentes livres [...] pode, pois, surgir, uma questão relativa ao Estado moderno, para a qual não existe analogia na maioria das formas pré-modernas: para que/quem é o Estado? Para a liberdade de quem? Para a expressão de

quem?»¹⁹, o mesmo leque de questões passa a ter cabimento, dirigido à iniciativa privada, em virtude da relação intrínseca do sistema de ensino com o serviço público.

Em suma, ao determinar o tipo de procedimento que congrega instituições estatais e privadas, vocacionadas para o ensino, o conceito de serviço público articula-se com aqueles que temos vindo a apresentar como constituintes de uma efetiva legitimação da liberdade de ensinos, estabelecendo, outrossim, um critério decisivo para enquadrar, delimitar e concretizar, de modo pleno, que não arbitrário ou indiscriminado, o exercício dessa liberdade.

O mesmo já não acontece com aquela que é avançada, por muitos, como a razão principal para a liberdade de ensinos: a liberdade de escolha. Esta, ainda que fundamental, mormente por constituir a base da própria representatividade democrática, já que na base da eleição está um ato de escolha, afigura-se, desde logo, demasiado genérica para servir de justificação a uma liberdade tão qualificada e delimitada como a liberdade de ensino. Com efeito, também a ela se aplica o jogo entre possibilidade e poder, eventualmente, com maior peso, na medida em que, para evitar a manifesta tautologia resultante da associação do ato de escolher e da possibilidade de escolher, se impõe sujeitá-la a um conjunto de perguntas: quem escolhe, em que condições escolhe, como escolhe, por que motivos escolhe, em nome de quem, o que cabe escolher, etc.? Consequentemente, ao invés do que algumas posições de cariz liberal supõem, não há uma relação direta entre a possibilidade de escolher e o poder de escolher, salvo se a expressão for entendida como um pleonasmo, o que equivale a não enunciar uma certa liberdade, mas apenas a afirmar a importância da liberdade, no que concerne ao humano. Também não se dá uma correlação imediata entre a existência de diferentes ofertas e o poder de escolha, seja este equivalente à capacidade pessoal de escolher ou à existência das condições necessárias e/ou suficientes para levar a cabo a escolha.

¹⁹ Charles Taylor, *Op. cit.*, p. 183.

No que respeita à relação entre a liberdade de escolha e a liberdade de ensino o esquema de correspondências oferece-se muito complexo, porquanto não se trata nem de uma diversidade de oferta, em geral, mas, como temos discutido, de uma oferta de ensinos, no seio de um sistema moderno, universal, democrático e secular de ensino, nem de uma escolha, em geral, mas de uma escolha do tipo mais adequado de formação, na sequência de um exercício de discussão e ponderação coletiva. Ora, em tais circunstâncias, mesmo que exista uma variedade de ofertas educativas, o que, como expusemos, não pode ser confundido com a existência de vários tipos de estabelecimento escolar, a liberdade de escolha encontra-se facilmente reduzida ou mistificada, em função do modo como se articulam os conteúdos correspondentes às várias perguntas acima formuladas. Sem dúvida que a existência das condições para a possibilidade de escolher consagra o princípio de pluralidade que contribui para uma versão mais equitativa da coexistência democrática, mas o seu mérito só se materializa se a escolha estiver esteada num exercício efetivo de discussão e ponderação das alternativas, em termos de ensino, ficando assaz obnubilado quando funciona como mero pretexto para reproduzir posições e privilégios convencionados ou idealizados, que provém de motivações heterogêneas à racionalidade educativa, a qual, como temos insistido, deve ser o fator determinante das escolhas.

Nesta mesma linha, importa evidenciar o equívoco que consiste em supor, como se vem tornando frequente, que a liberdade de escolha funda um direito discricionário dos pais de decidirem sobre a educação dos filhos, o qual, dada a diversidade de crenças e convicções (sociais, políticas, religiosas, etc.) que concorrem nas sociedades modernas, a qual requer a liberdade de ensinos, para se concretizar. Ora, se as duas premissas, menor e conclusiva, são válidas, desde que não se reduza a liberdade de ensinos à oposição entre público e privado, ou se converta os princípios de pluralidade, tolerância e secularidade, numa espécie de autorização para o doutrinação de perspectivas contraditórias, senão mesmo lesivas de tais princípios, já a primeira enferma de uma série de problemas.

Desde logo, por esquecer que nas democracias modernas, o sujeito de direitos e deveres é o indivíduo, de tal forma que é a formação deste que tem de estar em causa aquando de qualquer decisão familiar sobre os moldes em que deverá ocorrer a sua educação, sendo a família uma instituição, decerto, privilegiada na tomada de decisão, mas não em regime de exclusividade ou de soberania. Mas, igualmente, por parecer ignorar que, no caso dos pais, a liberdade de escolha não dá lugar a um direito absoluto de escolha, mas a uma responsabilidade acrescida, por se poder escolher. O direito absoluto em causa, cabe ao indivíduo e é o de ser educado e, em particular, de sê-lo de modo a coexistir num mundo democrático e justo. É que os pais, como os restantes educadores, são chamados a escolher em nome da criança, não em nome próprio, menos ainda, em nome da reprodução das suas próprias convicções.

Terá, eventualmente, razão Hannah Arendt, ao considerar que «face aos jovens, os educadores fazem sempre figura de representantes de um mundo do qual, embora não tenha sido construído por eles, devem assumir a responsabilidade, mesmo quando, secreta ou abertamente, o desejam diferente do que é».²⁰ Torna-se, porém, decisivo que não se identifique essa responsabilidade pela transmissão conservadora do mundo com um direito de impor uma sua conceção tão substancial, determinística e territorial que obste à liberdade de aprendizagem. O argumento concomitante de que a liberdade de oferta encontra a sua justificação no interesse em que certas mundividências particulares, perfilhadas pelos pais, passem para os filhos como uma espécie de continuidade hereditária não tem, por conseguinte, peso suficiente, face ao desígnio de autonomização que norteia um sistema de ensino universal e democrático. Pelo contrário, a existência de diferentes ofertas, alternando visões mais particulares e outras de pendor mais universalista, legitima-se pelo modo como possa vir a contribuir para uma sociedade mais plural, na qual a autonomia judicativa de cada indivíduo signifique um incremento da sua participação ativa e tolerante nessa pluralização.

²⁰ Hannah Arendt, «A Crise na Educação», Olga Pombo (ed.), *Quatro Textos Excêntricos*, Lisboa, Relógio D'Água, 2000, p. 43.

A liberdade de ensinos deverá, assim, favorecer uma racionalidade educativa modesta, para aplicar a noção que, de acordo com Habermas, melhor se combina com o pensamento pós-metafísico, destinada a promover um ensino de processos e de esquemas generativos de conhecimento que permitam dar conteúdo à construção da autonomia do aprendente. Nesta linha, longe de poder visar a consagração do direito de transmitir um mundo fechado e pré-definido, assim concebido pelos educadores, a liberdade de ensinos encontra a sua razão profunda na evidência de que «la transformation fondamentale que l'école a connue au cours du dernier demi-siècle a consisté dans la substitution d'un système culturel centré sur la transmission à un système culturel centré sur l'acte d'apprendre».²¹ A verdadeira justificação para a liberdade de ensinos há que buscá-la, portanto, no modo como favorece a liberdade de aprendizagens e não na maneira como possibilita uma educação sectária ou doutrinadora, a partir da defesa de um princípio de linhagem.

Tomando a esfera das convicções religiosas como exemplo, impõe-se reconhecer, com Charles Taylor, que «a modernidade é secular, não no sentido frequente, mas um pouco vago da palavra, em que ele designa a ausência de religião, mas antes no facto de que a religião ocupa um lugar diferente, compatível com a aceção de que toda a ação social tem lugar no tempo profano».²² Ora, assim sendo, há que concluir que a eventual escolha de um ensino de orientação religiosa não se pode fundar devidamente no argumento de um direito familiar a condicionar privativamente as convicções religiosas da criança, em função daquelas que são seguidas pelos pais, mas tão só naquele segundo o qual a frequência de uma tal matriz de ensino possa contribuir para reforçar a liberdade de escolha sobre os diferentes credos que coexistem nas sociedades modernas, incluindo o de não crer.

Esta reflexão permite assentar uma diferença crucial entre os princípios paternalistas, como enformadores das escolhas em matéria de educação

²¹ Marie Claude Blais et al., *Transmettre, apprendre*, Paris, Fayard/Pluriel, 2016, p. 7.

²² Charles Taylor, *Op. cit.*, p. 185.

das novas gerações, e o que se veio a designar como a *parentocracia*. Por um lado, como lembra Rawls, aqueles implicam que «devemos estar em posição de defender que, com o desenvolvimento ou a recuperação dos seus poderes racionais, o sujeito em questão aceitará a decisão por nós tomada em seu nome e estará de acordo quanto ao facto de que fizemos o que era melhor para ele»,²³ enquanto a visão *parentocrática* toma como garantido que o *statu quo* axiológico parental está dotado de um valor intrínseco, incontestado e incontestável. Por outro lado, ainda na senda de Rawls, cabe supor que as escolhas, feitas em nome de outrem, se norteiem pelo «primeiro princípio» de justiça («cada pessoa deve ter um direito igual ao mais vasto sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para todos»²⁴), o que significa que os decisores deverão visar o sistema de liberdades, através da transmissão de uma certa versão substantiva do mundo, ao contrário da sujeição das liberdades a uma determinada conceção do mundo, validada enquanto mero conjunto de crenças, que decorre da posição *parentocrática*. Por sua vez, importa, ainda, ter presente a diferença entre um paternalismo forte que «consiste em ce que le sérieux du “bon chef” (de Famille, d’État, d’Église) et la *care* de la “bonne mère” protegent toujours les personnes d’elles-mêmes»,²⁵ a sustentar o discurso *parentocrático*, dum paternalismo fraco, em que pais e professores se instituem como «garantes du droit des enfants à la maturation»,²⁶ entendida como uma progressiva emancipação da menoridade de partida, para se reconhecer que só esta versão tem a capacidade de constituir «la base du discours protectionniste moderne».²⁷

²³ John Rawls, *Op. cit.*, p. 202.

²⁴ *Ibidem*, p. 203.

²⁵ Pierre Billouet, «Le minimalisme éducatif», Anne-Marie Drouin-Hans (ed.), *Relativisme et éducation*, Paris, L’Harmattan, 2008, p. 53.

²⁶ *Ibidem*, p. 54.

²⁷ *Ibidem*, p. 54.

Desta feita, impõe-se concluir que a liberdade de ensinos está não só comprometida com a liberdade de aprendizagens, mas, também, com as aprendizagens da liberdade, no triplo sentido, daquelas que libertam, daquelas que abrem para a liberdade dos outros e daquelas que liberalizam a prática da justiça, em sentido lato.

Uma segunda esfera de significações diz respeito às condições fundamentais do exercício da atividade docente, nomeadamente, ao modo como na liberdade de ensino se encontram necessariamente conjugadas as liberdades pessoais e, em particular, se indica a proteção devida à liberdade de consciência e de pensamento. Estas liberdades que formam, segundo Rawls, a base constituinte,²⁸ que assegura a passagem dos princípios morais de autonomia e de objetividade, aceites na posição original, para um quadro legislativo justo,²⁹ têm, obviamente, um carácter universal, aplicando-se, *de jure*, a toda e qualquer pessoa, e, *de facto*, aos cidadãos de uma sociedade democrática. Mas, no caso do ensino, em função das finalidades preconizadas, da relevância que o conhecimento nele adquire, da segurança que deve acompanhar a transmissão, bem como do grau de autonomia que a relação pedagógica supõe, quer ao nível da organização didática dos saberes, quer no que respeita à inventividade e à imponderabilidade das interações pessoais e profissionais, estas duas liberdades, de consciência e de convicção surgem diretamente associadas à liberdade de ensino, não de modo genérico, mas como a condição *sine qua non* da ensinabilidade.

Podemos considerar, portanto, que, nesta aceção da liberdade de ensino, se cruzam as três esferas analisadas por Habermas: a da verdade, associada a uma pretensão à objetividade, a da adequação, ligada a uma pretensão à normatividade nas interações interpessoais, e a da veracidade, referente a uma pretensão à autenticidade da expressão de cada interlocutor³⁰. Com efeito, haveria uma profunda contradição, por isso mesmo indesejável, se

²⁸ John Rawls, *Op. cit.*, p. 166.

²⁹ John Rawls, *Op. cit.*, p. 390-393.

³⁰ Jürgen Habermas, *Racionalidade e Comunicação*, Lisboa, Ed. 70, 2002, p. 88.

alguém que tivesse a tarefa de ensinar, a qual, se oferece como um modelo de interação intersubjetiva de tipo comunicativo, claramente, orientada para o mútuo entendimento, o fizesse relativamente a conteúdos, perspetivas, regras, etc., opostas ao seu sistema de convicções, incluindo nesta categoria o conjunto de conhecimentos que, não só possui, por tê-lo adquirido utilitariamente, mas que detém por neles acreditar. Este princípio supõe, obviamente, a contrapartida de que, em caso de colisão entre as convicções individuais e os requisitos estatutários, os sujeitos tenham o dever de abdicar do seu vínculo contratual. A liberdade de ensino corresponde, por conseguinte, à margem de autonomia requerida para que se possa ensinar e para que esse ensino seja profícuo. Cabe, então, distinguir dois sentidos principais envolvidos nessa prerrogativa que especificam esta segunda esfera de significação da expressão «liberdade de ensino».

Em primeiro lugar, trata-se do que nos parece dever designar-se como a liberdade ao ensinar, ou seja, a liberdade de levar a cabo o processo de ensino e de aprendizagem, com uma margem suficiente de autonomia, não só para permitir o cumprimento das exigências profissionais, ou para a construção de um ambiente de confiança recíproca, sem o qual a relação pedagógica deriva em sucedâneos autoritários e de desrespeito mútuo, entre docentes e alunos, mas, sobretudo, para possibilitar a plasticidade inventiva,³¹ inerente à didatização própria de qualquer processo de ensino, que constitui um outro exercício de equidade, menos óbvio, ainda que mais persistente. Se tivemos em conta a afirmação de Aristóteles de que «a natureza da equidade é, então, ser retificadora do defeito da lei, defeito que resulta da sua natureza universal»,³² torna-se perceptível que o ensino se constitui como esse permanente trabalho de adaptação do universal das leis, dos regulamentos, dos programas curriculares, da totalidade do conhecimento passível de transmissão, da generalidade dos métodos

³¹ Luís Manuel A. V. Bernardo, “Plasticidade e Tradução: Algumas Reflexões sobre a Textualidade Formativa”, *Itinerários de Filosofia da Educação*, nº 3/1º Semestre de 2006, Porto, Afrontamento, pp. 267-292.

³² Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, V, X, 1137b1-25, Lisboa, Quetzal, 2004, p. 130.

pedagógicos, à singularidade da turma, do aluno, do ambiente escolar, do tempo, etc., o qual, do ponto de vista da ensinabilidade, é equivalente a uma retificação consecutiva da justiça legal. Assim, na medida em que, como lembra Aristóteles, «a regra do que é indefinido é também ela própria indefinida»,³³ esta necessidade intrínseca à atuação educativa requer um tipo de autonomia, ao mesmo tempo, negativa e positiva, uma vez que mista de não ingerência e de responsabilidade, de real poder de deliberação e decisão, de indeterminação liminar e de inventividade constante, graças à qual o ensino se oriente efetivamente para a prossecução da aprendizagem, quer pela pertinência do que é transmitido, quer pela adequação do modo como se efetua a transmissão, quer pela justeza da adaptação do transmitido às circunstâncias particulares.

Esta autonomia admite graus, em função da relação dos sujeitos com o saber e das finalidades próprias de cada nível de ensino e de aprendizagem, razão pela qual é mais ampla no Ensino Superior, onde, por ser suposto aí ocorrer a construção do conhecimento e a relação pedagógica ser tendencialmente menos assimétrica, os docentes criam os seus programas curriculares, do que no Ensino Básico e Secundário, vinculado à dupla meta de assegurar a formação geral do cidadão e de viabilizar a transição para o nível seguinte, num regime de maior assimetria relacional, com a consequente redução da margem de criação curricular, mas com um eventual acréscimo significativo da criatividade didática e pedagógica. Por ser fundamental à relação pedagógica, enquanto tal, importa preservá-la das interferências heterónomas ao processo de ensino e de aprendizagem, mantendo a dinâmica das suas restrições associada às finalidades do sistema educativo. Consequentemente, qualquer que seja o campo de ação, por via da exigência de uma tal liberdade ao ensinar, resulta consagrada a dimensão *poiética* da profissão docente, a qual não se reduz ao cumprimento de instruções superiores, mas implica a participação ativa de quem ensina na

³³ Ibidem.

definição do que merece ser ensinável, bem como na gestão das modalidades da sua concretização.

Num segundo sentido, esta orientação semântica da expressão liberdade de ensino, trata da liberdade para ensinar, ou seja, da existência de condições sociais, políticas, jurídicas, deontológicas, que não sejam impeditivas da sua prossecução. Esta liberdade é negativa, no sentido em que não diz respeito às condições de efetuação do ensino, mas a um dever de não-ingerência por parte dos detentores de poderes que supervisionam a atividade docente, ou com ela interagem, que decorre diretamente da liberdade de consciência e da autonomia que acompanha o tipo de qualificação de quem ensina, bem como do género de agência que é requerido. Desta feita, a liberdade para ensinar significa a necessidade e o consequente direito de manter o ensino ao abrigo de pressões externas, como seria o caso, por exemplo, da sua submissão a fatores ideológicos oriundos de orientações políticas de cariz ditatorial. Note-se que por ser negativa, a sua ausência não é, em si mesma, impeditiva de uma certa forma de ensino que caberia designar como *diretivo*, se bem que houvesse sempre que discutir qual o nível de intromissão, nem da sua procura por via de processos de resistência e subversão, como tem ocorrido, aliás, em períodos de despotismo, mas a sua presença, como direito fundamental, é indispensável a um sistema de ensino que se pretende moderno, democrático e universal.

Ainda que hoje se tenda a sobrevalorizar a relação entre a liberdade de ensino e a liberdade de oferta educativa, jugamos que a perceção desta evidência terá constituído uma das preocupações maiores do legislador aquando da sua inclusão nos direitos constitucionais. Para além do mais, uma parte do que está doutrinariamente contido nesse direito de não-ingerência reverte para a determinação do que convém entender por liberdade de oferta. Por isso, impõe-se uma precisão. O requisito de não ingerência decorrente da liberdade de ensino refere-se àqueles fatores que poriam em causa o próprio ensino, na medida em que afetariam quer a autonomia que é essencial para uma adequada relação de ensino e de aprendizagem, a qual resulta favorecida por se efetuar num ambiente

desconstrangido, no qual as duas liberdades em presença (a de ensinar e a de aprender), possam consentir na violência simbólica de se entregarem mutuamente ao processo concreto de ensinar e de aprender, ou seja, a liberdade para ensinar, referida previamente, quer a objetividade que, como vimos, garante uma base comum, partilhável, universalizável e transponível para outros âmbitos, quer os desígnios de justiça e democraticidade que atravessam o sistema de ensino.

Poderíamos resumi-lo, adaptando o posição de Rawls, como correspondendo à exigência de que uma versão do bem, determinada ideologicamente, isto é, por pressupostos que não decorrem da racionalidade própria do sistema de ensino, e de modo exclusivista, tanto por ser apresentada como única, logo intolerante face à diversidade de outras, quanto por assumir um princípio de privatividade para a sua legitimação, com a consequente lógica de discriminação social e individual, seja ela oriunda do sistema político ou de sectores particulares da sociedade, não interfira com o exercício de justiça que confere sentido à própria liberdade de ensino.

Não se trata, obviamente, de defender uma educação não ideológica, como algumas fações liberais e conservadoras propõem, não só porque a hipotética ausência de ideologia seria ela própria uma ideologia, perniciosa ao pecar por pretensa ingenuidade e por promover a inversa da ordem de razões, subjugando a esfera da política, incluindo a política educativa, à do mercado, mas, também, porque o sentido do sistema educativo, como vimos, decorre no modo como se reporta a finalidades que resultam de escolhas axiológicas, em nome de valores como o da democraticidade, da equidade ou da educabilidade. O que importa preservar, portanto, são esses mesmos valores, os quais acabam negados pela imposição de uma ideologia extrínseca à racionalidade do sistema, logo, arbitrária face à prossecução de tais objetivos. A liberdade de ensino, nesta perspetiva, significa a liberdade para ser consequente com a lógica do próprio sistema educativo.

Por conseguinte, como se depreende, esta exigência nada tem a ver com a ideia de uma não ingerência do Estado em matéria de educação, a qual

competiria à esfera privada, nomeadamente, à familiar. Bastará aqui remeter para o que discutimos sobre o carácter público da educação para que nos limitemos à indicação de que o sistema de ensino está regulado por um sistema de contratualizações tácitas ou explícitas (regra do contrato³⁴) que definem direitos e deveres, normalizam práticas e instituem as modalidades de efetuação das promessas mútuas (regra da promessa³⁵), em correlação com expectativas legítimas, definem programas curriculares, o qual estabelece a sua especificidade institucional. Essa é uma das definições possíveis de sistema, a qual implica uma entidade decisora, reguladora e arbitral que, dado o carácter universal e político do sistema educativo, só pode ser o Estado ou organismos estatais ou equiparados. Par além do mais, como se compreenderá do exposto, a não ser assim, a fronteira entre a prática do ensino público a cargo de privados e a sua conversão em formas de privatismo, torna-se facilmente permeável. O debate em torno do direito a ensinar a versão do *intelligent design* nas Escolas americanas, em detrimento da teoria da evolução ou em concorrência com ela, oferece um exemplo significativo do que corresponde a uma confusão entre a liberdade de ensino, como não ingerência de uma ideologia contraditória com as finalidades e os valores que devem nortear um sistema educativo universal, objetivo, justo e democrático, e a sua conversão num pretexto para alicerçar um pretenso direito privativo a fazer valer uma construção narrativa, como equiparada aos conteúdos disciplinares, apenas por se tratar de uma crença particular, isto é, liberta do jogo argumentativo em termos de universalidade. Com efeito, uma ingerência ideológica, por ser privada, não se torna nem menos ideológica, nem mais aceitável, do que aquelas que são veiculadas pelo Estado, pelo que a liberdade para ensinar fica igualmente lesada, num e noutro caso. Para afastar tais espectros, sempre prontos a ressurgir, só nos parece haver um caminho, o da discussão aprofundada sobre o binómio liberdade e ensino, na base da expressão liberdade de ensino.

³⁴ John Rawls, *Op. cit.*, p.

³⁵ John Rawls, *Op. cit.*, p. 269-271.

Algumas restrições como forma de conclusão

Do exposto, julgamos que se pode concluir um conjunto de restrições à liberdade de ensino, cuja ponderação, apesar de certos termos de referência, como o de democracia, carecerem de definição e da falta de exaustividade sistemática, não deixa de reverter para uma melhor compreensão do que está em causa. Muito particularmente, permitem consolidar a tese, aqui defendida, de que a liberdade de ensino, sendo fundamental, não é absoluta, sendo universal, não é genérica, sendo formal, apela à sua concretização.

- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que compromete os valores vigentes da modernidade, da democracia, da secularidade, inibindo, do mesmo passo, a formação do cidadão consequente com tais critérios.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que impede o cumprimento do previsto no contrato pedagógico e no sistema de promessas mútuas, que contribuem para justificar o sistema educativo.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que leva à consagração de desigualdades de partida, converte as expectativas legítimas de reconhecimento em diferenças naturais inultrapassáveis e obsta à igualdade de oportunidades.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que impede a liberdade de aprender.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que inibe a capacidade para interpretar os valores comuns, em termos universais.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que impede o acesso a um saber comum.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que impede o acesso à diversidade de esferas, padrões e concepções de justiça em ação na Escola e na sociedade em geral.³⁶

³⁶ Esta noção do espaço escolar advém de Carlos Estêvão, *Op. cit.*, pp. 179; 181.

- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que impede o acesso à «idade do pluralismo», nomeadamente, ao padrão de tolerância e de relatividade que lhe é próprio.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que impede o indivíduo de participar na construção do saber e na definição do sentido do agir.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que impede não só o acesso ao mundo, mas a possibilidade de transformá-lo.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que põe em causa a dignidade do homem e impede a formação de uma consciência moral, incluindo a consciência dessa dignidade.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que impede o acesso a uma versão complexa, dinâmica, recíproca, aberta, do saber e da ação, que permita alterar o regime das desigualdades de acordo com princípios de justiça e de equidade.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que, por supor uma racionalidade forte, substantiva e teleológica, em detrimento de uma racionalidade modesta, esquemática, interpretativa e processual, inibe o exercício autónomo da razão do aprendente.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que impede a emancipação do aprendente.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que impede a formação pessoal, livre e razoável, de crenças e convicções.
- A liberdade de ensino deve ir até ao ponto em que substitui a procura autónoma de sentido (s) para a existência por uma versão impositiva do que cabe escolher como a vida boa.

LIBERDADE DE ENSINAR: ENQUADRAMENTO JURÍDICO

Pedro Barbas Hmem¹

I.

É interessante verificar que a liberdade de ensinar continua a ser vista como um tema polémico, eventualmente fracturante no plano político e ideológico.

Na verdade, parece que o país ainda não se distanciou suficientemente da sua herança autoritária e estatista, longinquamente vinda da sociedade pré-liberal e recuperada pelo Estado Novo e a sua ideia de escola e de instrução.

Do mundo pré-liberal ecoam as concepções paternalistas e estatistas, que encaram o governo como pai e o Estado como garante de todas as soluções da vida social. Que acreditam na onipotência do Estado e desconfiam das pessoas e das suas escolhas livres, que colocam acima da liberdade individual e colectiva as competências dos órgãos do poder, que não acreditam no discernimento das pessoas para fazerem escolhas acertadas para si e para os seus filhos.

O paternalismo e estatismo dominaram a ideologia política do Estado Novo português.

Lembre-se que a Constituição de 1933 estabelecia, no seu artigo 43.º, que «O Estado manterá oficialmente escolas primárias, complementares, médias e superiores e institutos de alta cultura»; já o estabelecimento de escolas particulares, quando *paralelas às do Estado*, dependia de fiscalização dele e de *oficialização*, quando pretendessem conceder diplomas similares aos estabelecimentos oficiais (art. 44.º). Os planos, programas e manuais adoptados no ensino oficial eram-no igualmente para o ensino particular, nos termos da legislação do Estado Novo (o Estatuto do Ensino Particular).

¹ Universidade de Lisboa

A semântica do poder e do direito público são claros: o padrão é o da escola oficial, a escola do Estado, criada, mantida, dirigida e inspeccionada pelo governo através do Ministério da Instrução, mais tarde, Educação. Podem existir escolas paralelas às do Estado, mas dependem de *oficialização*.

O Estado controla e vigia a sociedade, esta é a mensagem do Estado autoritário português, comum, aliás, aos autoritarismos e totalitarismos de outras partes do mundo. De outro lado, utiliza a educação para a construção ideológica da sociedade e do Estado, intervém definindo os conteúdos do ensino, a sua metodologia e programas, os mecanismos de socialização.

Esta herança não foi ainda completamente ultrapassada.

Diversas ideologias políticas, formalmente distantes do Estado Novo, apropriaram-se das suas ideias e semântica.

II.

As liberdades de aprender e de ensinar serão acolhidas como direitos fundamentais na Constituição de 1976, em ruptura com o modelo autoritário do Estado Novo. Um grande consenso constitucional é determinante para o acolhimento de uma nova visão do direito e do Estado.

As liberdades de aprender e de ensinar foram consagradas como liberdades fundamentais logo no texto originário da Constituição de 1976, sujeitos ao regime específico dos direitos, liberdades e garantias.

Dispõe o art. 43.º, sob a epígrafe *Liberdade de aprender e de ensinar*:

É garantida a liberdade de aprender e ensinar.

A versão originária da Constituição de 1976 é ainda influenciada pelo vocabulário dirigista do Estado Novo, embora agora dirigida a outras finalidades. A semântica do poder não é neutra nos seus efeitos.

Assim, estabelecia-se no art. 75.º:

«O Estado criará uma rede de estabelecimentos oficiais de ensino que cubra as necessidades de toda a população.» (n.º 1) e, «O Estado fiscaliza o ensino particular supletivo do ensino público.» (n.º 2).

O conceito de escola oficial e a natureza subsidiária do ensino particular aparecem como heranças do Estado Novo e das suas concepções de educação. Acresce uma perspectiva ideológica finalista. A educação deveria contribuir para «o desenvolvimento da personalidade e para o progresso da sociedade democrática e socialista» e a escola deveria «superar a sua função conservadora da divisão social do trabalho».

Estas expressões foram retiradas na revisão constitucional de 1982 e acrescentou-se, ao direito de criação de escolas particulares, o dever do Estado de *reconhecer* o ensino privado.

Antes mesmo de 1982, uma primeira clarificação de regime foi operada pela Lei n.º 9/79, de 19 de Março, que aprova as Bases do Ensino Particular e Cooperativo.

Veio precisar-se que por escolas públicas se entendiam aquelas cujo funcionamento fosse da responsabilidade exclusiva do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais ou de outra pessoa de direito público; e por escolas particulares, aquelas cuja criação e funcionamento fosse da responsabilidade de pessoas singulares ou colectivas de natureza privada. Permitiu-se expressamente que o Estado concedesse subsídios e celebrasse contratos para o funcionamento de escolas particulares e cooperativas, de forma a garantir progressivamente a igualdade de condições de frequência com o ensino público nos níveis gratuitos e a atenuar as desigualdades existentes nos níveis não gratuitos.

É neste enquadramento que é aprovada a revisão constitucional de 1982. Tratou-se de restaurar uma democracia plena, nomeadamente no que concerne aos direitos humanos e fundamentais.

No campo da educação e do ensino, a revisão constitucional de 1982 reconhece o papel dos pais e das liberdades na educação e sublinha a importância da educação para a plena realização das pessoas.

Assim, é direito fundamental, submetido ao regime dos direitos, liberdades e garantias:

«É garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas.» (art. 43.º/4)

No âmbito dos direitos sociais, estabelece-se:

«O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei.» (art. 75.º/2)

Hoje a Constituição consagra como direitos fundamentais, submetidos ao regime dos direitos, liberdades e garantias:

- o direito e o dever dos pais educarem os filhos (art. 36.º);
- a igualdade dos pais quanto à educação dos filhos (art. 36.º);
- as liberdades de aprender e de ensinar (art. 43.º);
- o direito de criação de escolas particulares e cooperativas (art. 43.º);

E sanciona como direitos sociais:

- o direito dos pais ao apoio do Estado na acção de educação dos filhos (art. 73.º);
- o direito à educação (art. 74.º);
- o direito especial de igualdade no acesso à educação (art. 74.º).

De outro lado, a enumeração das tarefas do Estado no domínio da educação delimita um programa claro de tarefas:

- promover a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva (art. 73.º);

- assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito;
- criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar;
- garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística;
- estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino (art. 74.º);
- criar uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população;
- reconhecer e fiscalizar o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei (art. 75.º).

A relação entre estes três tipos de disposições – direitos, liberdades e garantias, direitos sociais e tarefas do Estado – tem sido objecto de profunda controvérsia na comunidade jurídica.

Vejamos, antes de voltar a esta temática, se o direito internacional dos direitos humanos pode ajudar a explicitar a interpretação correcta destes preceitos.

III.

Importa não perder de vista que a consolidação da democracia e a inserção de Portugal na tradição pluralista e do respeito dos direitos do homem implicou a recepção dos textos fundamentais do direito internacional. À medida que Portugal se integra na Organização das Nações Unidas, no Conselho da Europa e nas Comunidades Europeias, a sua ordem jurídica transforma-se.

Ora, a educação é um tema essencial nestes textos, desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948.

Importa compreender porquê.

A redacção da Declaração foi uma lição acerca do modo como a liberdade se torna o alicerce do direito dos nossos dias.

Conhecedores de que as barbaridades do *século dos extremos* (o século XX) também só se tornaram possíveis porque o ensino foi utilizado como arma para a construção ideológica dos Estados, sem respeito pelas crenças dos pais, os autores do projecto fizeram inscrever na Declaração Universal o seguinte direito:

Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos.» (art. 26.º/3)

Na sequência da aprovação deste documento, simbólico no plano jurídico e político, porque não constitui um tratado internacional, iniciou-se a preparação do que se entendia poder vir a ser a carta dos direitos humanos das Nações Unidas.

Tal só viria a ser parcialmente concretizado em 1966, através dos Pactos Internacionais dos Direitos Cíveis e Políticos e dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, os quais entraram em vigor na ordem jurídica internacional em 1977.

No que toca à educação e, em especial, à liberdade de ensino, a mensagem fundamental do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais assenta na primazia dos direitos dos pais, direitos que incluem a faculdade de fundar estabelecimentos de ensino particulares:

Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais ou, quando tal for o caso, dos tutores legais de escolher para seus filhos (ou pupilos) estabelecimentos de ensino diferentes dos dos poderes públicos, mas conformes às normas mínimas que podem ser prescritas ou aprovadas pelo Estado em matéria de educação, e de assegurar a educação religiosa e moral de seus filhos (ou pupilos) em conformidade com as suas próprias convicções (art. 13/3); e

Nenhuma disposição do presente artigo deve ser interpretada como limitando a liberdade dos indivíduos e das pessoas morais de criar e dirigir estabelecimentos de ensino, sempre sob reserva de que os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo sejam observados e de que a educação proporcionada nesses estabelecimentos seja conforme às normas mínimas prescritas pelo Estado. (art. 13/4).

A natureza das obrigações internacionais do Estado português, de acordo com estes textos, é assim clara: respeitar o direito fundamental dos pais de escolherem o género de educação a dar aos seus filhos e, para o efeito, permitir a fundação e a direcção de estabelecimentos de ensino de acordo com um projecto próprio, desde que respeitadas as exigências fixadas pelo Estado.

No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos refere-se à educação uma única vez, em torno do conteúdo dos direitos de liberdade de pensamento, de consciência e de religião:

Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, em caso disso, dos tutores legais a fazerem assegurar a educação religiosa e moral dos seus filhos e pupilos, em conformidade com as suas próprias convicções (art. 18.º, n.º 4).

Porque constituem textos vinculativos nas ordens jurídicas nacionais, compreende-se que a jurisprudência constitucional de diversos países invoque estes preceitos como regras supra-legais.

Estas mesmas ideias são acolhidas no sistema europeu de protecção dos direitos humanos, sem dúvida o mais avançado do globo.

Se a versão original da Convenção Europeia dos Direitos do Homem nada dizia a este respeito, o Protocolo Adicional n.º 1 de 1952 veio dispor:

A ninguém pode ser negado o direito à instrução. O Estado, no exercício das suas funções que tem de assumir no campo da educação e do ensino, respeitará o direito dos pais a assegurar aquela educação e ensino consoante as suas convicções religiosas e filosóficas. (art. 2.º)

Na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem sublinha-se uma outra vertente. Reconhece-se que é em cumprimento do seu *dever natural* perante as crianças que os pais podem exigir do Estado o respeito pelas suas convicções religiosas e filosóficas e que esta faculdade se encontra indissoluvelmente ligada, não apenas ao direito à educação, como a outros direitos reconhecidos pela Convenção, designadamente o respeito pela vida privada e familiar, a liberdade de pensamento, consciência e religião e a liberdade de receber e transmitir informação e ideias (Barbas Homem).

Delimitando negativamente o disposto no Protocolo Adicional n.º 1 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem já teve ocasião de se pronunciar sobre diversas questões relativas ao âmbito de protecção e conteúdo desta norma. Assim, os Estados *não estão* obrigados:

- a estabelecer ou financiar escolas nas quais a educação seja ministrada numa determinada língua (*Caso Linguístico Belga*);
- a estabelecer escolas nas quais a educação seja ministrada de acordo com uma determinada convicção religiosa ou reconhecer e financiar escolas privadas confessionais (*Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools*);
- a estabelecer e financiar educação de um tipo particular (*Caso Linguístico Belga*; *Mothers v. Sweden*);
- a garantir a todos os interessados um direito permanente de acesso a uma instituição de escolha: os Estados podem introduzir restrições resultantes de decisões de admissão, número máximo de matrículas, prescrições para a conclusão dos estudos, desde que não exista discriminação no processo de entrada (*X v. Áustria*);
- a garantir a um estudante o acesso a uma escola pública no caso em que este se recusa a não usar vestuário ou sinais reveladores das suas convicções filosóficas, no caso em que tal é proibido pelas leis do Estado (*Karaduman v. Turquia*; *Leyla Sahin v. Turquia*; *Zeynep v. Turquia*).

O sistema internacional de protecção da liberdade de ensino é coerente. Compreende-se, por este motivo, que se encontrem os mesmos conceitos e critérios em outros textos do direito internacional ratificados e em vigor em Portugal.

Assim, a Convenção contra as Discriminações no Ensino, da Unesco, ratificada em 1980, garante a «criação ou a manutenção de estabelecimentos de ensino privados, caso a finalidade destes estabelecimentos não seja para assegurar a exclusão de qualquer grupo,

mas para aumentar novas possibilidades de ensino às que são proporcionadas pelo poder público.»

No mesmo sentido, poderíamos invocar outros relevantes documentos, designadamente a Convenção sobre os Direitos das Crianças.

Também Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (art. 14.º), depois de garantir que todas as pessoas têm direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua, estabelece:

3. São respeitados, segundo as legislações nacionais que regem o respectivo exercício, a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino, no respeito pelos princípios democráticos, e o direito dos pais de assegurarem a educação e o ensino dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas.

As anotações «oficiais» ao projecto de Carta feitas pelo *Praesidium* encarregado da sua redacção (doc. CHARTE 4487/00 CONVENT 50) sublinham que, se o direito à educação inclui a possibilidade de frequentar gratuitamente o ensino obrigatório, tal não implica o dever do Estado financiar todas as escolas deste nível de ensino, mas sim que devem existir escolas gratuitas oferecendo o nível de ensino obrigatório em cada Estado.

Tal como está formulado, este último princípio implica apenas que, para o ensino obrigatório, todas as crianças tenham a possibilidade de aceder a um estabelecimento que pratique a gratuidade. Não obriga, pois, a que todos os estabelecimentos, designadamente os privados, que dispensem esse ensino, sejam gratuitos. Também não obsta a que certas formas específicas de ensino possam ser pagas desde que o Estado tome medidas no sentido de conceder uma compensação financeira.

Estes textos do direito internacional aprofundam as normas constitucionais e delimitam a margem de conformação do legislador.

Num outro plano, o do direito flexível, podemos ainda referir outros documentos relevantes.

Na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentado (A/RES/70/1), a Finalidade 4 conjuga deveres dos Estados com preocupações de justiça:

Assegurar educação de qualidade, inclusiva e equitativa, e promover a educação ao longo da vida e oportunidades para todos.

Num importante relatório apresentado à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Ms Quintanilla) veio apontar-se que a protecção efectiva do direito à liberdade de escolha na educação exige o reconhecimento por lei do direito de abrir estabelecimentos de ensino privado, nos níveis de ensino primário e secundário; a possibilidade de esses estabelecimentos fazerem parte do serviço público de educação para que os seus alunos obtenham os mesmos diplomas que os conferidos pela conclusão de estudos numa escola do Estado; um sistema de financiamento justo para instituições educacionais privadas que recebem a autorização exigida por lei.

Estas propostas de financiamento público ao ensino privado promovem como bem principal o pluralismo: os Estados conservam absoluta independência quanto ao modo como entendem financiar a liberdade de escolha: pagamento do salário dos professores; financiamento directo às famílias; contratos com as escolas.

A Resolução 1904 (2012) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, no entanto, não assumiu estes critérios como orientações, recomendando apenas (n.º 5):

A Assembleia recomenda que os Estados membros do Conselho da Europa, garantindo a viabilidade e a qualidade da rede de escolas públicas, assegurem que sejam disponibilizados fundos suficientes para permitir que todas as crianças tenham acesso a prestações de educação em estabelecimentos de ensino privado, se esta não está suficientemente disponível no sector escolar público.

IV.

A liberdade de ensinar constitui um dos direitos na educação. Insere-se assim num feixe de direitos no campo da educação, que incluem as liberdades de aprender, ensinar, investigar, divulgar as ideias, criar arte, a gestão democrática do ensino público e a autonomia universitária, entre outros.

Do ponto de vista da dogmática jurídica, uns são direitos que exigem abstenções de intervenção do Estado, de modo a tornar possível a

realização dos direitos individuais; outros são direitos fundamentais sociais.

Quanto à liberdade de ensinar, seguindo a jurisprudência constitucional alemã, a esta dimensão não pode opor-se o conjunto de tarefas que o Estado social de direito tem de garantir para a concretização do sistema axiológico dos direitos fundamentais na realidade constitucional (cf. BVerwGE 27, 360). De facto, num Estado de direito e social de liberdade (*freiheitlicher Rechts und Sozialstaat*), não pode confiar-se à livre decisão dos órgãos estatais delimitar a seu bel prazer o conteúdo da liberdade de ensinar constitucionalmente prevista.

Daí a conclusão de que o direito à educação é um *direito fundamental completo* (Alexy), «um feixe de posições de direitos fundamentais» no qual encontramos uma dinâmica de concretização de várias disposições constitucionais.

Esta natureza complexa do direito à educação apela ao princípio da indivisibilidade dos direitos fundamentais, tal como sublinha o Comentário Geral 11 (1999), da Comissão de Direitos Económicos e Sociais das Nações Unidas, sobre questões substantivas de aplicação do PIDESC.

O direito à educação, reconhecido nos arts. 13 e 14 do Pacto, bem como noutros tratados internacionais, é simultaneamente direito económico, social e cultural, mas também um direito civil e político. Nesse sentido, o direito à educação representa a indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos. Num passo de grande relevo deste mesmo Comentário, vai-se mais longe ao apontar que a educação prestada deve ser adequada em qualidade, relevante para a criança e deve promover a realização de outros direitos das crianças (n.º 6).

O princípio de indivisibilidade dos direitos fundamentais constitui uma das chaves para entender o sentido e a extensão do direito à educação. De outro lado, entende-se agora que o conteúdo do direito à educação esteja enriquecido por estas referências: à qualidade da educação; à sua

adequação e relevância para a criança; ao seu carácter igualmente instrumental de outros direitos das crianças.

V.

Os direitos dos pais em relação à educação dos filhos são, conforme uma lição constante do direito privado, poderes funcionais ou poderes deveres, isto é, poderes que os pais devem exercer sempre em benefício dos filhos (Barbas Homem).

A livre decisão dos pais sobre o modo como eles querem cumprir a sua responsabilidade como educadores dos seus filhos é protegida por um direito fundamental contra a intervenção do Estado.

A liberdade de ensino tem assim diversas facetas ou conteúdos, os quais não podem ser desligados dos contextos históricos em que foram sendo formulados. No direito comparado encontramos muitos sistemas distintos de organização e funcionamento das escolas privadas.

Do ponto de vista dos pais e das crianças, tal inclui dois direitos fundamentais:

- o direito de acesso a uma escola;
- a liberdade de escolha da escola de acordo com as convicções religiosas e filosóficas dos pais.

Do ponto de vista da liberdade de ensinar, deveremos ainda acrescentar outros conteúdos normativos: não apenas o de fundar estabelecimentos de ensino, como também o de definir o respectivo projecto educativo e de o dirigir – dimensão em que também importa considerar os direitos de propriedade e de direcção das instituições privadas.

Para além destas, identificamos duas outras faculdades deste poder de direcção ou de conformação da autonomia das escolas:

- a selecção do pessoal docente;
- a organização do currículo.

Estas mesmas normas também visam permitir o exercício concreto de *liberdades na escola*, nomeadamente aquelas que são protegidas pela autonomia do estabelecimento – as liberdades de investigar e de ensinar dos professores e os direitos dos alunos a receberem um ensino de qualidade e de acordo com a sua idade e convicções religiosas e filosóficas.

Em síntese, concluímos que a liberdade de ensino é um conjunto de liberdades ligadas ao direito à educação e aos direitos dos pais. O seu conteúdo abarca as seguintes faculdades:

- o direito de criar e de dirigir escolas, incluindo o direito de seleccionar os docentes;
- o direito de definir o carácter próprio da escola, nomeadamente o seu carácter confessional, os programas e currículos – desde que conformes com os critérios fixados objectivamente para o conjunto do sistema de ensino;
- o direito dos pais a decidir sobre o tipo de educação que desejam para os seus filhos;
- a liberdade dos pais escolherem entre a escola pública e a escola privada.

Daqui se retira que os poderes públicos não podem interferir na fixação das regras de organização e de direcção das escolas: regulamentos internos, contratação de professores, admissão de alunos, projecto pedagógico e científico são competências protegidas da liberdade ensinar.

VI.

Neste sentido, o conceito constitucional de reconhecimento do ensino privado deve ser enfatizado: reconhecimento não é o mesmo que autorização e o ensino privado não deve ser entendido como uma modalidade de ensino público delegado (Vieira de Andrade).

Em especial, deve ser refutada a ideia de que existe um monopólio do Estado à outorga de habilitações – os graus de ensino superior.

Num mundo marcado pela globalização e numa União Europeia que assenta na livre circulação de trabalhadores, remeter para a soberania de um Estado o reconhecimento de habilitações não é apenas anacrónico: é contrário aos princípios fundamentais da União.

Na verdade, e este será outro tema merecedor de maior análise, o regime jurídico da liberdade de ensinar deve ser entendida também à luz do direito europeu.

Nas últimas décadas assistimos a dois movimentos de grande relevância para a educação: de um lado, a livre circulação de pessoas, empresas e capitais é o primeiro pilar da União Europeia.

De outro lado, a convergência europeia em matéria de graus académicos tem vindo a construir o chamado espaço europeu de ensino superior. Este assenta na mútua confiança das instituições, na comparabilidade das instituições e das formações e na avaliação da qualidade.

Não é assim exacto dispor-se que cabe ao Estado garantir a qualidade do ensino: a ser-se rigoroso com esta garantia, então a consequência deveria ser a responsabilidade pública pela prestação deficiente das instituições de ensino – algo que não faz sentido perante os critérios acima referidos de liberdade educativa.

A qualidade do ensino é, em primeira linha, uma tarefa dos responsáveis das escolas. Quanto ao Estado, deve ser responsável, sim, por assegurar a existência de um sistema de avaliação da qualidade. Sistema que não pode entender-se como matéria da competência discricionária da administração.

Os seus critérios decorrem da lei e devem estar objectivos na lei. Hoje, o novo paradigma da regulação pública deve ser enfatizado. Em obediência ao princípio da legalidade, não pode admitir-se a delegação destes critérios em regulamentos, nem mesmo em regulamentos das entidades reguladoras.

Regulação pública: na verdade, decorre da Constituição e do direito internacional a sua necessidade. Tanto para fixar o *standard* educativo como para defesa das próprias crianças contra eventuais abusos dos pais

ou outros familiares. Privado abarca todas as escolas não públicas, quer orientadas ao lucro ou não, religiosas ou seculares, criadas por minorias ou pelas comunidades locais.

Assim, emerge em relação com as liberdades fundamentais uma nova exigência que a Constituição apenas consagra expressamente para o ensino superior: a avaliação da qualidade.

O direito a um ensino de qualidade constitui uma dimensão essencial do direito à educação, um direito a exigir uma prestação concreta. As escolas devem ser responsabilizadas por um ensino deficiente ou sem qualidade.

VII.

A Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, veio sistematizar estas questões relativas ao ensino privado de modo coerente.

Dedicou o capítulo VIII ao ensino particular e cooperativo e no artigo 57.º, n.º 1, sob a epígrafe *especificidade*, veio dispor:

É reconhecido pelo Estado o valor do ensino particular e cooperativo como uma expressão concreta da liberdade de aprender e ensinar e do direito da família a orientar a educação dos filhos.

A articulação entre os direitos da família – mais exactamente e em primeiro lugar, dos pais – com o ensino particular é assim uma garantia contra a intervenção do Estado.

De outro lado, permite-se expressamente a inserção das escolas do ensino particular na rede escolar (art. 58.º).

E, finalmente e num passo nunca concretizado, dispõe-se no n.º 2 que

No alargamento ou no ajustamento da rede o Estado terá também em consideração as iniciativas e os estabelecimentos particulares e cooperativos, numa perspectiva de racionalização de meios, de aproveitamento de recursos e de garantia de qualidade.

Quanto ao funcionamento de escolas e de cursos, apesar de se proclamar que, no exercício da liberdade de ensinar e aprender, estes estabelecimentos de ensino podem seguir os planos curriculares e

conteúdos programáticos do ensino a cargo do Estado ou adoptar planos e programas próprios (art. 59.º), dispõe-se:

2 - Quando o ensino particular e cooperativo adoptar planos e programas próprios, o seu reconhecimento oficial é concedido caso a caso, mediante avaliação positiva resultante da análise dos respectivos currículos e das condições pedagógicas da realização do ensino, segundo normas a estabelecer por decreto-lei.

A legislação ordinária já se distanciou desta exigência quanto à forma jurídica do reconhecimento de planos e de programas.

De outro lado, se o Estado fiscaliza e apoia pedagógica e tecnicamente o ensino particular e cooperativo (art. 61.º/1), expressamente se consagra:

2 - O Estado apoia financeiramente as iniciativas e os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo quando, no desempenho efectivo de uma função de interesse público, se integrem no plano de desenvolvimento da educação, fiscalizando a aplicação das verbas concedidas.

VIII.

Os conceitos e ideias chave da Lei de Bases do Sistema Educativo esclarecem acerca de um amplo consenso em torno da educação.

De outro lado, pela sua imprecisão e vaguidade, abrem a diversas formas de concretização através de legislação ordinária.

O desenvolvimento da lei de bases foi feito por duas leis diferentes, consoante o nível de ensino, o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo não superior, e, para o Ensino Superior particular e cooperativo, o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

Compreende-se esta diferenciação.

Pergunta-se agora qual a chave interpretativa para estas disposições da Constituição e da Lei de Bases e de que modo devem as suas disposições ser concretizadas na legislação de desenvolvimento.

Da Constituição retiramos duas preocupações centrais, de um lado com a qualidade do ensino, de outro, com a igualdade no acesso e no sucesso escolar.

Os conceitos jurídicos não são meras abstracções literárias, mas uma forma de conhecimento da realidade. Contudo e de uma forma crítica, verificamos que o mundo dos livros e pareceres dos constitucionalistas e de muitas decisões judiciais omite completamente a realidade social, o mundo em que vivem as pessoas, bem como a organização e funcionamento em concreto do Estado. Talvez porque em Portugal não está consagrada a figura do recurso de amparo para o Tribunal Constitucional, esta instituição frequentemente refugia-se na abstracção teórica, na sofisticação terminológica que omite da fundamentação evidentes repercussões empíricas das suas decisões.

A omissão da referência às condições empíricas em que as pessoas vivem tem como consequência uma ciência do direito alheada da realidade social.

Tudo se passa na abstracção teórica da hermenêutica e da dogmática constitucionais.

Ora, as pessoas vivem em condições particulares e as escolas não são abstracções mas realidades que vivem dos seus professores, instalações, localização, programas, ambiente e organização, entre outros factores que poderíamos enumerar.

Do mesmo modo, a igualdade no acesso à educação e a qualidade das instituições de ensino são questões bem concretas, e é nesta materialidade e circunstâncias que cada um procura realizar-se enquanto pessoa.

É a pessoa – e em primeiro lugar a criança – que deve ser o centro de atenção do sistema de ensino. Não a escola, a universidade, o professor, o Ministério da Educação, o sindicato de professores, o especialista em pedagogia.

Nesta proposta personalista, centrada no sujeito de direitos, é a realização de cada um que importa em primeira linha. Uma realização que não é apenas um projecto individual, mas que comporta uma dimensão comunitária, de estar perante os outros e de aprender com eles.

Regressamos à interrogação que de modo arguto Michael Walzer enunciou no seu livro *O que o dinheiro não pode comprar: os limites morais dos mercados* (tradução portuguesa, Lisboa, Presença, 2015):

Queremos uma sociedade onde tudo está à venda?

A resposta a esta pergunta é essencial para a criação de uma sociedade justa.

Na verdade, o ensino está à venda e os preços do ensino privado são conhecidos.

Os preços das propinas nas escolas são um primeiro factor de selecção social.

Também é possível encontrarmos os mais diversos *rankings* das escolas. Embora sejam conhecidas as dúvidas acerca dos critérios utilizados na organização destas hierarquias – as quais basicamente medem os resultados dos exames de acesso ao ensino superior –, estes rankings são um critério utilizado pelos pais na escolha da escola dos seus filhos.

De outro lado, as classificações no final do ensino secundário autorizam a entrada nos mais selectivos cursos do ensino superior – público ou privado – e mais tarde a selecção das profissões mais bem pagas e mais valorizadas socialmente.

Os ricos podem guiar-se por aqueles instrumentos para escolher a escola dos seus filhos. Já aos pobres não é reconhecida liberdade de escolha.

Os ricos podem ainda pagar explicações privadas para os seus filhos, como complemento à educação escolar, frequentemente essenciais para o sucesso académico, mas um bem que só o dinheiro pode pagar.

Os pobres terão que se conformar com os dons dos seus filhos.

Será que é este o modelo de mercado para que a Constituição aponta?

IX.

As situações empíricas da sociedade e do Estado são frequentemente ignoradas, em favor de pré-compreensões ideológicas.

A motivação ideológica de alguns dos partidários da liberdade de escolha e dos supostamente defensores da escola pública é curiosamente similar.

Uns sustentam o direito dos ricos a escolher.

O seu livro guia bem pode ser Milton Friedman e o lema da liberdade de escolha. Para eles, o Estado não deve comparticipar as despesas das escolas privadas – que assim excluem os estudantes pobres – uma vez que os recursos dos impostos devem ser empregues em outras tarefas ou simplesmente devem ser devolvido aos contribuintes.

Em sentido contrário, outros assumem a defesa da escola pública como um monopólio do Estado e dos professores. Que o Estado apenas deve investir nas escolas públicas, independentemente da sua qualidade. Que os pais não devem interferir na vida da escola, nem deve existir avaliação externa porque apenas os professores estariam aptos a decidir acerca das escolas. Que os pais não devem poder escolher a escola dos seus filhos, nem pronunciar-se sobre a qualidade do ensino ministrado (manuais, programas, professores), nem mesmo devem poder conhecer a avaliação externa da escola. A escola do local da residência é portanto um destino a que não se pode fugir, a não ser que se tenha dinheiro para pagar as mensalidades num colégio privado.

Estas duas posições ideológicas extremas são, na verdade, complementares. Uma suposta esquerda e uma suposta direita, cada uma com os seus sistemas de valores, prolongam de modo artificial um mapa ideológico de perpetuação de uma sociedade dividida.

É importante reter: nem a teologia dos mercados nem a teologia estatal compreendem a relevância da relação entre justiça e educação.

X.

A Constituição também consagra a seguinte tarefa do Estado:

O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população. (art. 75.º1)

Deve esta norma ser interpretada sem conexão com o programa constitucional sobre educação e ensino, direitos dos pais, liberdades fundamentais e outras tarefas do Estado?

A resposta só pode ser negativa.

Utilizando a semântica de Alexy, os direitos fundamentais sociais na sociedade pós-industrial moderna assentam na liberdade, não apenas na liberdade jurídica, mas também na liberdade fáctica ou real.

Na verdade, não basta garantir o direito de ensinar: é necessário assegurar o direito de aprender. O fundamento desta directiva metodológica é o princípio da igualdade, sobretudo interpretado como mandamento constitucional de optimização da igualdade de oportunidades de acesso e de sucesso na educação. De uma educação de qualidade, note-se, dever do Estado em relação às escolas públicas, e das entidades privadas em relação às escolas de que são proprietárias.

Maximizar a liberdade significa sobretudo sublinhar a pretensão individual de superar as desigualdades fácticas de base e aspirar ao acesso aos estabelecimentos de ensino de maior qualidade.

O Estado de direito democrático e social não pode ser entendido como uma mera concha vazia, sem conteúdo valorativo. Pelo contrário. Na situação social presente, as pessoas dos meios económicos menos favorecidos não podem custear escolas privadas nem centros de explicações e, conseqüentemente, podem ficar excluídas das melhores instituições de ensino superior e dos empregos melhor remunerados.

A mobilidade social constitui um dos motores das sociedades livres e plurais. A escola vai reproduzir o modelo social de base, se não forem criados instrumentos que favoreçam essa mobilidade.

As estatísticas acerca da relação entre capital humano e capital social reflectem a dinâmica desigualitária da sociedade, assente no poder do dinheiro.

A justiça encontra-se relacionada com a educação? Certamente que sim.

Vivemos numa época na qual quase tudo se pode comprar.

A liberdade de escolha de escola, nomeadamente entre escolas públicas e entre escolas públicas e privadas, pode ser um elemento fundamental da realização de uma sociedade aberta e coesa, deste modo permitindo que o capital humano que resulta da educação para cada um dos educandos se torne um benefício para toda a sociedade.

Estas liberdades incluem o direito a exigir financiamento público para o ensino privado? Tal não decorre expressamente nem do direito internacional nem da Constituição.

No entanto, constitui uma interpretação correcta da Constituição e dos seus princípios de igualdade no acesso ao ensino e de direito a uma educação de qualidade, a criação de um sistema legal e regulamentar que favoreça «... a igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino» (Lei n.º 9/79, Lei de Bases do Ensino Particular e Cooperativo).

AS NORMAS DAS NORMAS DA LIBERDADE DE APRENDER E DE ENSINAR¹

Abílio Morgado²

Começo por uma palavra de cumprimento a todos os presentes e por um agradecimento ao Senhor Reitor António Fernandes, que nos acolhe nesta sua prestigiosa Universidade. Uma palavra de agradecimento é também devida ao Conselho Nacional de Educação, pelo convite que me fez e que aceitei com muita honra; mas, sobretudo, por este conjunto de seminários, muito pertinentes e oportunos, sobre a Lei de Bases do Sistema Educativo. Deixo ainda uma palavra de justa homenagem ao Senhor Professor David Justino – com quem em tempos partilhei funções governativas no Ministério da Educação – pela sua vida dedicada à causa da Educação, sempre com pensamento próprio. E saúdo as estimulantes intervenções anteriores dos Senhores Professores Braga da Cruz, Luís Bernardo e Barbas Homem, relembrando saudosamente deste os trabalhos que, em tempos, juntos assumimos em prol da Educação.

Dadas as óbvias limitações de tempo, procurarei reconverter a intervenção mais desenvolvida que pensava fazer, visando desta feita complementar um pouco o que o Professor Barbas Homem já nos transmitiu. Serei muito despretenso e assumirei uma perspetiva de cariz mais jurídico-político.

Quando me pediram que batizasse a minha intervenção neste seminário, sugeri que lhe chamássemos “As normas das normas da liberdade de aprender e de ensinar”; pretendendo significar que a disponibilidade do legislador constitucional ou do legislador ordinário para se referir à liberdade de aprender e de ensinar não é total, porque estas liberdades se lhe impõem, com determinados conteúdos, seja pela própria natureza livre

¹ O presente texto corresponde, com pequenas adaptações da expressão oral à expressão escrita, à intervenção no ciclo de seminários organizados pelo Conselho Nacional de Educação sobre a Lei de Bases do Sistema Educativo, em concreto no seminário sobre Liberdade de Ensino e Serviço Público de Educação, que decorreu na UTAD em 6 de junho de 2016, no âmbito do painel Dimensões Normativas da Liberdade de Ensinar e de Aprender.

² Jurista

e autodeterminada do ser humano, capaz de entendimento e de razão, seja também por dimensões teleológicas ou finalísticas da própria educação ou, se preferirmos, do processo educativo.

O processo educativo – sem prejuízo de um mínimo de uniformidade necessária, como sublinhou o Professor David Justino – é, por definição, algo que supõe equidade; a tal expressão complexa, como lhe chamou o Professor António Fernandes, de que já nos falava Aristóteles e que aqui podemos assumir como a necessidade incontornável de ajustar, de adequar o ato de educar às características concretas do educando. De facto, quando se ensina e quando se aprende estamos sempre, inevitavelmente, face a uma relação de equidade; porque é uma relação entre um pedagogo e um aluno no âmbito de um processo pessoal, subjetivo, individual, irrepetível e autónomo.

Assim sendo, quando na escola acontece educação a equidade surge sempre, apenas, como uma questão de grau ou de intensidade. Quando nos deparamos com um aluno com necessidades educativas especiais, a equidade é reclamada; quando nos deparamos com um aluno com dificuldades na aprendizagem, exigindo diagnóstico atempado e determinadas respostas ajustadas, a equidade é reclamada; quando nos deparamos com um aluno sobredotado, com todo o potencial inerente e também com as inerentes dificuldades, a equidade é reclamada; quando numa escola se conclui pela vantagem, por exemplo, de dividir uma turma ou de adaptar o seu funcionamento, a equidade é reclamada; quando um aluno pede ajuda em certa matéria ao seu professor, a equidade é reclamada.

É impossível não pensar o processo educativo nesta lógica concreta e concretizadora, o que pressupõe uma essencial liberdade de adequação do ato de ensinar às exigências e desafios que “aquele” educando coloca.

Por assim não poder deixar de ser, a liberdade de aprender e de ensinar é uma realidade que se impõe por si; ainda que por vezes gerando incómodo às visões totalitárias e autocráticas. Mas, no polo oposto, não é uma realidade que autorize um individualismo libertário, pois a liberdade de aprender e de ensinar não admite uma prerrogativa de não aprender e de

não ensinar: aprender e ensinar não são um diletantismo da coletividade, uma espécie de filantropia social que se proporciona pelo simples prazer individual de alguns na aquisição ou na transmissão de conhecimento.

Não é assim porque na liberdade de aprender e de ensinar supõe-se uma visão personalista da sociedade, reconhecendo-se a individualidade do ser humano mas de um ser humano que só em sociedade se pode realizar plenamente e para com a qual tem ele também deveres e responsabilidades. Nesta visão personalista há momentos de individualidade mas também de partilha e de convivência, há momentos de liberdade mas também de responsabilidade e há momentos de autonomia mas também de solidariedade.

A escola e o processo de aprendizagem constituem, desde cedo na vida de cada um de nós, precisamente um espaço, dos mais notáveis, de individualidade e partilha e convivência, de liberdade e responsabilidade e de autonomia e solidariedade. É na escola que gerações mais velhas, num modelo social organizado, proporcionam educação e aquisição de conhecimentos a crianças e jovens; que têm, antes de mais e desde tenra idade, de aprender a reconhecer a solidariedade em que a escola se traduz e de aprender a assumirem progressivamente a responsabilidade inerente ao seu papel na sociedade.

É precisamente por isso que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem ou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não só dedicam atenção a este processo fundamental de aprender e de ensinar como cometem ao ensino e à educação – olhando especialmente para as primeiras palavras daquela Declaração – um papel fundamental na concretização dos próprios direitos que aí são proclamados.

A Constituição da República Portuguesa não podia portanto ter deixado de consagrar a liberdade de aprender e de ensinar. Resta saber quais são as decorrências de tais liberdades, decorrências com as quais a Constituição aliás se preocupou. Sem pôr em causa a natural prioridade que é concedida à família no processo de educação e sem pôr também em causa os momentos inerentes à educação extraescolar, a Constituição como que

institucionalizou na escola – e compreensivelmente o fez – a concretização da liberdade de aprender e de ensinar.

A Constituição – e considero-a aqui sobretudo no seu texto emergente da revisão constitucional de 1982 – é, no que à escola respeita, muito clara na afirmação de alguns princípios; alguns deles com natureza programática e a necessitarem, portanto, de interpretação jurídica em conformidade com essa sua natureza.

Permitam-me que desse espaço constitucional sublinhe aqui:

- A liberdade de criação de escolas particulares e cooperativas e, portanto, de escolas privadas;
- A necessidade de o Estado fiscalizar essas escolas particulares e cooperativas; mas igualmente a necessidade de o Estado as reconhecer no papel fundamental delas ao serviço da liberdade de aprender e de ensinar e da prioritária autonomia das famílias na escolha do caminho educativo que pretendem para os seus educandos;
- O dever de o Estado – considerando já a Lei de Bases do Sistema Educativo – apoiar técnica e pedagogicamente as escolas particulares e cooperativas; e o dever de financiá-las quando elas façam parte do sistema nacional de educação;
- E o dever de o Estado – alerta aqui especialmente para o artigo 58.º, n.º 2, da Lei de Bases do Sistema Educativo –, ao definir a sua rede, quer no alargamento quer no ajustamento dela, ter em consideração os projetos educativos particulares e cooperativos que existem no terreno, por razões de eficiência de recursos mas também por razões de garantia da qualidade.

Por outro lado, a Constituição comete ao Estado um conjunto de incumbências, algumas de conteúdo positivo outras de conteúdo negativo, que resumirei assim na economia desta intervenção:

- O Estado deve promover a democratização da educação, uma norma programática que tem concretizações várias;

- O Estado deve abster-se de programar, através de quaisquer diretrizes axiológicas ou filosóficas, a sua política educativa; o que não significa, de todo, amorfismo educativo, significando sim pluralismo e neutralidade do Estado relativamente aos projetos educativos e que o Estado não deva ministrar nas escolas públicas um ensino confessional;
- O Estado deve assegurar que o ensino obrigatório – numa leitura atualista da Constituição – é universal e gratuito;
- E o Estado tem a obrigação de criar um sistema público, traduzido numa rede de escolas públicas que cubra as necessidades de toda a população.

Este último aspeto tem estado na ordem do dia, por causa da recente polémica a propósito dos contratos de associação.

Uma tal obrigação de o Estado criar uma rede de escolas públicas que cubra as necessidades de toda a população resulta do artigo 75º, nº 1, da Constituição, norma que é dada a grandes paixões interpretativas, sobretudo em tempos de cólera. Esta norma deve contudo ser lida juridicamente com algum cuidado, alertando eu aqui tão só para que ela nos diz que o Estado deve garantir as necessidades educativas de toda a população, mas já não nos diz – o que é algo de diferente – que as necessidades educativas de toda a população têm de ser garantidas pelas escolas públicas. Nesta perspetiva, deve juridicamente dizer-se que a norma não comporta uma implicação intensiva.

Feito este parêntesis, importa perguntar que escola é esta em que, como dito, a Constituição como que institucionalizou a concretização da liberdade de aprender e de ensinar? Ou até – sendo mais ambiciosos – que escola é esta que pode contribuir para uma melhor concretização – face à realidade que atualmente se vive – da liberdade de aprender e de ensinar?

Limitar-me-ei, à laia de resposta, a alguns enunciados, qualquer deles pressupondo desenvolvimento, incompatível contudo com o tempo concedido a esta intervenção. São, ainda assim, enunciados que, segundo

penso, traduzem linhas de apuramento da realidade atualmente vivida em Portugal. Procurarei ser muito claro.

Estamos a falar, em primeiro lugar, de uma escola que tem de ser uma “escola santuário”, pois temos de ter a consciência de que, se queremos na sociedade portuguesa – e não há naturalmente modelos prontos a usar que possam copiar-se de outros sistemas – melhorar francamente o sucesso educativo, teremos de pedir à escola muito mais do que a escola está tradicionalmente preparada para dar. E esse “muito mais” é também fundamental porque, bem vistas as coisas, só a escola pode compensar alguns padrões sociais de grande debilidade. Nesta perspetiva, a escola tem de ser um porto seguro para os alunos: tem de proporcionar-lhes segurança física, alimentar, sanitária e psicológica e tem de ser capaz de acompanhar as crianças e os jovens no desenvolvimento da personalidade de cada um, despistando precocemente disfuncionalidades e criando ambientes de comodidade, de conforto, de seriedade e de exigência para que as aprendizagens possam acontecer naturalmente e com felicidade.

Estamos a falar, em segundo lugar, de uma “escola integral”. Apropriando-me do título de um interessante artigo de opinião, publicado no “Expresso” de 21 de maio de 2016 pelos Professores João Lobo Antunes e António Coutinho, a escola tem de educar para um futuro imprevisível. O futuro já não é o que costumava ser e pensar estrategicamente não é prever o futuro; é, diferentemente, descortinar como devemos fortalecer o presente para acautelarmos o que o futuro nos possa trazer. Nesta perspetiva, a escola tem de apostar claramente nos saberes e competências de base; o que implica alterações de natureza curricular e de natureza programática, alterações na própria organização dos ciclos, alterações na relação entre o ensino não superior e o ensino superior; e por aqui tenho de me quedar.

Em terceiro lugar, a escola tem de ser uma “escola autónoma”. Não pretendo voltar aqui à recorrente discussão sobre a autonomia da escola; embora sublinhe que ainda hoje continua a haver equívocos grandes na matéria. Há sim dois pontos que não posso deixar de sublinhar e que considero decisivos:

- Que uma escola autónoma é uma escola com um projeto adequado à comunidade em que está inserida;
- E que os cidadãos têm a necessidade e têm o direito de conhecer qual o mérito de cada um desses projetos educativos, o que implica modelos de avaliação e critérios de sucesso capazes de permitirem comparação entre diferentes projetos mas sobretudo capazes de contextualizarem cada projeto nos específicos desafios socioeducativos a que tem de responder e para os quais foi concebido.

Mesmo correndo o risco de ser politicamente incorreto, não quero deixar de dizer o seguinte: uma escola situada num bairro problemático nunca, porventura, verá os seus resultados dos exames nacionais nos primeiros lugares do *ranking*; e, no entanto, essa escola pode ter tido a capacidade de erigir um projeto educativo notável e pode apresentar resultados relativos de sucesso educativo igualmente notáveis, sem que tenham alguma vez qualquer visibilidade nesse *ranking*. E, ainda assim, pode essa escola fazer um trabalho educativo muito meritório, proporcionando aos seus alunos condições para um futuro autónomo, resgatando-os de bases económicas, sociais e culturais inimagináveis para muitos de nós.

Para poderem escolher em consciência o projeto educativo que querem para os seus filhos, as famílias portuguesas têm – e têm esse direito – de poder conhecer os méritos intrínsecos do projeto educativo de cada escola, o que implica uma visão diferente, mais fina e contextualizada, do que seja o sucesso dos projetos educativos e dos termos da comparabilidade entre eles.

Para que possamos caminhar neste sentido há duas condições que considero essenciais: por um lado, uma entidade independente responsável pela avaliação educativa, responsável pelas análises – com a equidade inerente à perceção das realidades concretas – do projeto educativo e do respetivo padrão de sucesso, dizendo-nos depois credivelmente se aquela concreta escola tem ou não qualidade e qual a qualidade que tem. Quando atentamos na teorização sobre a justificação de tais entidades independentes, temos de reconhecer que, face a um panorama nacional com centenas de escolas, públicas e privadas, com projetos educativos

diferenciados e autônomos, essa justificação impõe-se-nos como inequívoca.

Em quarto lugar, aquela escola em que a Constituição como que institucionalizou a concretização da liberdade de aprender e de ensinar tem certamente de ser uma “escola verticalmente agrupada”; mas tem sobretudo de ser uma “escola em rede”. Hoje ninguém duvida da importância dos agrupamentos de escolas para o sucesso educativo; mas há o perigo, dada a sua dimensão, que eles se fechem sobre si próprios, numa ilusão perigosa e falaciosa de que se bastam a si mesmos, evitando por isso concorrerem saudavelmente e partilharem experiências e trabalho educativo.

Quero dizer, com toda a frontalidade, que vejo a concorrência entre as escolas – entre todas elas, públicas e privadas – como algo de muito diferente da concorrência comercial. As escolas não devem apresentar produtos a um suposto mercado nem tentar angariar clientes numa luta pela sobrevivência. Não é esta a concorrência que deve existir entre as escolas e não é ela que pode trazer qualquer tipo de qualidade ao sistema educativo.

A concorrência que se traduz em mais qualidade para o sistema educativo é a que se assume no trabalho das escolas em rede; e rede constituída por escolas públicas e privadas. Refiro-me a uma competição saudável, leal e não predadora, em que as escolas partilham projetos educativos, aprendem umas com as outras, se desafiam, se estimulam, repartem trabalho, dividem tarefas e complementam projetos educativos. Refiro-me a uma rede em que a diferenciação de cada projeto educativo deve ser coerente e compatível com a pluralidade e a riqueza que se pretende existam no sistema educativo perspetivado no seu todo.

Nesta rede de ofertas educativas – prefiro chamar-lhe assim do que rede de escolas – a qualidade educativa é um pressuposto, pois a falta de qualidade seria imediatamente detetável e implicaria uma intervenção corretiva sem delongas. Nesta rede de ofertas educativas as famílias podem realmente escolher, em liberdade e com gratuidade, entre diferentes projetos educativos, optando não com base numa intuição de

qualidade, quantas vezes confundida como mera comodidade, mas sim com base no conhecimento seguro, que advém daquela avaliação independente, sobre qual o projeto educativo mais adequado aos seus educandos. Nesta rede de ofertas educativas o que mais releva é a substância dos recursos educativos, com especial destaque para a dimensão humana. Nesta rede de ofertas educativas há real pluralidade, com projetos de escolas públicas e com projetos de escolas privadas que, conjuntamente e sem redundâncias, enriquecem o sistema; podendo aliás haver muitas outras lógicas de organização de projetos educativos, como escolas de autarquias locais, escolas de entidades empresariais, escolas concessionadas, escolas geridas por professores, escolas geridas por associações de pais.

Isto não significa que todos aqueles que queiram para os seus filhos um projeto educativo específico, em função das suas opções legítimas de natureza religiosa, filosófica ou pedagógica, e que entendam só o encontrar no ensino particular não integrado em tal rede de ofertas educativas, não possam para isso ter apoios adequados à sua concreta situação económica.

Isto significa sim que aquela rede de ofertas educativas constitui, segundo penso, a melhor forma de concretizar a liberdade de aprender e de ensinar constitucionalmente preconizada, de um modo realizável, de um modo operativo, de um modo que está ao nosso alcance. E significa que temos aí um caminho viável para ser caminhado em prol de uma mais efetiva liberdade de aprender e de ensinar, um caminho que tem tudo a ver com ação política mais empenhada e liderante, com consensos sociais mais esclarecidos e alargados e com capacidade de organização coletiva mais exigente e empenhada.

Numa rede de ofertas educativas como a que aqui preconizamos a leitura daquele artigo 75º, nº 1, da Constituição passa porventura a poder ser feita de forma mais distendida e consensual.

Mas é precisamente aqui que tenho de encerrar esta minha intervenção, agradecendo-vos por me terem escutado.

PÚBLICO E PRIVADO: REFLEXÕES EM TORNO DA JUSTIÇA EM EDUCAÇÃO

Carlos Estevão¹

Público e privado

Existem conceitos que, por mais que tentemos acalmar a sua animosidade, insistem permanentemente em confrontar-se e, diria mesmo, a provocar-se, numa manifestação de permanente disputa pela marcação da superioridade em termos políticos, económicos, culturais ou mesmo éticos.

Esta alta tensão ou coexistência armada é agravada por posicionamentos político-ideológicos de esquerda ou de direita que, tantas vezes de modo apriorístico, se colocam em campos diametralmente opostos na defesa do público ou do privado. No entanto, em virtude de contingências históricas especiais, a impetuosidade desta discussão por vezes amaina, substituída então por uma espécie de condescendência que tende a tolerar o outro pólo, reportado de antemão a um estatuto política e moralmente menor.

Esta dualização repercute-se, como não podia deixar de ser, no modo de encarar o público e o privado em educação, dando azo a discussões acaloradas mas, frequentemente, pouco fundamentadas do ponto de vista de uma argumentação racional (não entro propositadamente aqui na distinção entre público e estatal nem na discussão sobre a identificação de privado com o mercado ou com o espaço doméstico, embora estas distinções pudessem ser úteis para esta discussão; remeto, para quem quiser aprofundar esta questão, para um trabalho que publiquei já em 2000).

Com efeito, o extremismo de certas abordagens leva a considerar esta relação entre público e privado em educação como duas esferas antagónicas, em que as virtudes tendem a concentrar-se todas num dos polos e as malfeitorias no polo oposto, num simplismo argumentativo

¹ Universidade do Minho

baseado frequentemente, não em argumentos ou em ideias racionalmente sustentadas, mas em associações espontâneas e em (des)afetos.

É por isso que Ball (2007 cit. em Power & Taylor, 2013, p. 465) considerou que dualismos como este fazem parte do friso de “binários preguiçosos” ou indigentes, porque os contendores em causa têm já a solução pré-concebida para todas as disputas relacionadas com a demarcação das fronteiras entre os dois elementos que compõem esses binários, adicionando uns poquinhos de virtude ou de maldade para tornar moralmente mais credível a rivalidade.

Não obstante este esforço para dicotomizá-los, há que reconhecer que, se tivermos em conta o que acontece em vários países, nomeadamente no nosso, o público e o privado têm mantido entre si, sobretudo em determinadas esferas sociais como a da educação, relações incestuosas ou promíscuas, numa relação de amor-ódio, com visitas frequentes a “casa” do adversário.

Por tal facto, não surpreende que, no domínio da educação, a orientação de o público se constituir como “política do privado” não parecer assim tão estranha, tal como o privado se erigir “como política do público” não suscitar, de igual modo, grande apreensão ou contestação.

Antes de aprofundar mais um pouco as vicissitudes por que tem passado esta relação no campo da educação, vou sinalizar brevemente a evolução deste acasalamento controverso entre público e privado tendo presente, em primeiro lugar, concepções de Estado, uma vez que estas condicionam ultimamente essa mesma evolução.

Assim, no período do Estado liberal, com predominância da ordem de mercado, o que se destacava era, de facto, o privatismo público (ver Estêvão, 1998). Com efeito, o Estado era “consustancial à sociedade de mercado” (Rosanvallon (1984, p. 80), estando ao seu serviço designadamente pela proteção dos direitos de propriedade dos indivíduos. Ele deveria zelar, ainda, pela defesa da liberdade entendida essencialmente como propriedade dos privados.

Entretanto, no período de vigência da fórmula de Estado social, caracterizada pelo intervencionismo estatal na esfera social e no mercado e pela ampliação das suas funções de suporte do progresso, da solidariedade e dos direitos sociais, assistiu-se à expansão do público, com a invasão, por parte deste, do domínio do privado, restringindo-o, regulando-o, ou mesmo redefinindo-o no seu sentido e alcance. Estávamos, pois, perante um momento favorável à estatização da sociedade e, simultaneamente, à socialização do Estado.

Com o Estado neoliberal regressa a ideia de bondade do mercado e um certo “privatismo cívico” (ver Habermas, 1978), com relevância à sociedade civil mercadorizada, num processo que poderíamos caracterizar como de re-hegemonização do privado ou, então, de refeudalização da sociedade, em que alguns bens, como a educação, tendem a tornar-se bens posicionais e de troca privatizados e em que o Estado, sobretudo entendido como “Estado-mercado”, tem um papel de relevo na ativação de políticas produtivas e um papel mínimo no respeitante à promoção de mecanismos de justiça redistributiva.

Desta instabilidade da relação público-privado manifestada nas orientações políticas e, claro, nas orientações económicas e culturais, decorre, do ponto de vista teórico, a necessidade de questionar a letargia analítica tantas vezes verificada que considera este binómio completamente esclarecido e demarcado do ponto de vista teórico e prosseguir na compreensão mais rigorosa das interdependências entre as duas esferas.

De facto, não é correto opor um claro público a um distinto privado, porque, em primeiro lugar, tal não nunca existiu de facto, verificando-se antes um complexo conjunto de oposições entrelaçadas de várias dimensões de público e de privado. Além disso, não há predeterminação do que é público e do que é privado, mas eles dependem dos sistemas políticos, dos processos sociais, dos contextos históricos e culturais, que lhes moldam as feições e os contornos. Acresce a tudo isto que o próprio conceito de público ou a noção de privado são, em si mesmos, pluridimensionais, ou seja, são complexos e multifacetados, que só se

tornam mais compreensíveis se teoricamente os desdobrarmos, ou decomposermos, nas suas várias dimensões.

No caso específico do privado em educação, por exemplo, a categoria de privado pode desdobrar-se nas dimensões de propriedade, de financiamento, de oferta, de regulação, entre outras que poderiam ser convocadas (como, por exemplo, a gestão), e que podem concretizar-se de forma mais ou menos profunda ou completa.

Com igual interesse analítico, embora noutro plano, há também que saber se todas estas diversas facetas do privado devem ser “realizadas” ou concretizadas pelas mesmas instâncias ou se não haverá necessidade de recorrer a outras. Referindo-se à educação em geral, Dale (2005) considera, a este propósito, que não será nem “natural” nem essencial que todas essas dimensões ou atividades continuem a ser realizadas, por exemplo, apenas pelo Estado. Acrescenta que elas podem ser levadas a cabo por qualquer um dos atores ou instituições de coordenação, seja o Estado, o mercado, a comunidade ou o “lar”. Nesse sentido, o autor aponta o hibridismo como a forma mais natural de gerir, por exemplo, a “governança educacional”, ou seja, de gerir as combinações e a coordenação de atividades, atores e escalas (nacional, supranacional e infranacional), através das quais a educação é “construída e ministrada nas sociedades nacionais” (*ibidem*, p. 1111).

Em conformidade com este ponto de vista, o Estado nacional não seria mais o único ator na área da educação, nem necessariamente o mais importante e evidente. Então, qual seria o novo papel do Estado? Na linha do seu pensamento, caber-lhe-iam fundamentalmente as funções de regulação ou de coordenação.

Concluindo este ponto, a linguagem do que se considera como público e como privado em educação é “historicamente específico, culturalmente contingente e ideologicamente marcado” (Power & Taylor, 2013, p. 465), pelo que a sensatez teórica deverá também presidir à descrição e análise da sua gramática complexa.

Equidade e justiça do sistema educativo

O discurso da equidade é cada vez mais utilizado para nos referirmos à justiça do sistema educativo. Ora, a equidade emergiu muito ligada à justiça individual, decorrente do mérito e que acentua sobretudo os direitos individuais com retração do compromisso com a justiça social.

Por outras palavras, a equidade, sobretudo em algumas tradições culturais e políticas, equivaleu, e equivale, à justiça de baixa intensidade ou à distribuição proporcional dos recursos de acordo com o investimento ou o mérito individual; conseqüentemente, quem mais investir de acordo com os seus talentos, capacidades e atitudes mais deve beneficiar.

Dentro desta narrativa mais utilitarista e congruente com o modernismo liberal tradicional, a equidade é colocada de certo modo ao serviço dos referenciais de mercado valorizadores do indivíduo competitivo, reaparecendo naturalmente colada, na área da educação, às políticas de escolha, de seleção, ou ainda, para muitos, às políticas de desigualdade e de segregação.

Porém, a equidade pode ser compreendida de outro modo, mais radical, ou seja, ela pode abranger a dimensão da justiça redistributiva e a dimensão da inclusão e da necessidade, com a integração do princípio da diferença, sintetizado na fórmula de dar mais a quem mais necessita (ver Rawls, 1993).

Então, em qualquer análise que mobilize o conceito de equidade haverá que esclarecer o seu sentido, dada a sua ambiguidade e cambiantes, dependentes de contextualizações culturais e políticas específicas. Talvez a substituição da palavra equívoca (também na tradição teórica portuguesa) de “equidade” pela de justiça possibilitasse uma melhor compreensão também dos matizes do público e do privado na sua relação com a justeza e a justiça do sistema educativo.

Posta esta exigência teórica, vou avançar agora de forma mais clara para a análise da justiça no campo da educação.

A educação assenta em direitos que não se situam apenas num dos lados do binómio que estamos a analisar. Ela está antes na intersecção de dois direitos legítimos: o direito de uma sociedade assegurar a sua reprodução e funcionamento democrático contínuo através do fornecimento de um conjunto comum de valores e conhecimento (bem público); e o direito das famílias decidirem os modos como os seus filhos devem ser moldados e os tipos de influências a que serão expostos (bem privado).

Levin, Cornelisz & Hanisch-Cerda (2013, p. 515) esclarecem que a educação como bem público tem a ver com a sua contribuição para o funcionamento e a manutenção de uma sociedade justa, produtiva e democrática. A justiça social nas suas consequências públicas para a sociedade estaria refletida na eficácia em termos de promoção de valores democráticos, na função cívica, bem como na justa distribuição de oportunidades e resultados. Já como bem privado, a educação relacionar-se-ia com a capacidade de conferir benefícios aos indivíduos e suas famílias de acordo com as suas preferências e esforços. Neste caso, a justiça social estaria refletida na responsabilidade do sistema educativo em relação às metas educativas das famílias.

O que poderíamos concluir daqui é que a educação não é puramente pública nem privada, mas um bem “misto” porque fornece ambos os tipos de benefícios (Levin, 1987). E a questão essencial do ponto de vista da justiça estaria, então, no modo como organizar a educação para produzir os mais altos níveis de bem-estar social (que combina bens públicos e bens privados) e no modo como controlar as consequências públicas e privadas da educação, no sentido de potenciar a justiça ou, pelo menos, de minorar os seus impactos negativos.

Tendo presente este pressuposto, tenho defendido, como uma questão central, que a justiça social em educação não pode ser analisada sem contemplar a sua pluridimensionalidade, porque ela não diz respeito apenas à igualdade na distribuição, mas também à natureza do próprio serviço e às consequências para a sociedade ao longo do tempo. Por outras palavras, a justiça educativa terá de ser problematizada tendo em consideração as suas várias dimensões e que Fraser (1997) resumiu,

referindo-se à justiça social em geral, a três: a redistribuição económica, o reconhecimento cultural e a paridade participativa.

Ora, tanto a esfera pública como a privada podem promover a justiça social em todas ou apenas em algumas das três dimensões e, neste último caso, serem indutoras, obviamente, também de injustiças. Do mesmo modo, a substituição de uma esfera por outra na oferta ou provisão preferencial de um determinado bem social (por exemplo, a educação) pode ter impactos diferentes, ou até negativos, no modo como a justiça é tratada nesse mesmo sector.

Irei, então, analisar agora, de uma forma um pouco mais detalhada, o comportamento das componentes da justiça consoante a esfera (pública ou privada) em educação.

Começarei pela justiça económica. A justiça económica é aquela que tradicionalmente apelidamos de justiça redistributiva ou justiça social. Porém, com algumas tendências pós-modernas a acentuarem-se, esta dimensão da justiça foi-se atenuando ou apagando, como se, de algum modo, ela tivesse já sido conquistada e já não merecesse, por isso, grande atenção. Ora, sabemos que a realidade de muitos países, como Portugal, não é esta. Com efeito, a situação real dos cidadãos continua a reivindicar um papel central desta vertente da justiça, porque as desigualdades económicas e sociais se mantêm e, em vários casos, têm vindo até a agravar-se.

No plano da educação, poucos duvidarão que muitas das desigualdades educativas se devem precisamente à má distribuição de recursos materiais, ou seja, à debilidade da justiça económica.

Neste caso, qual a esfera, pública ou privada, que tende a reforçar mais a redistribuição ou, pelo contrário, a acentuar a má distribuição? Obviamente que a resposta depende das variáveis que condicionam a distribuição de bens num determinado sector. Se considerarmos, a título de exemplo, o grau de investimento parental na educação, muito dependente do estatuto socioeconómico dos pais, podemos verificar que ele poderá ser mais ativo na escolha do ensino privado, porque as escolas

deste sector são com frequência vistas como espaços de posições socialmente diferenciadas, ou espaços moral e socialmente “protegidos”, ou organizações que valorizam e premeiam a *performance* e o produtivismo escolar. Nesse sentido, o investimento no sector privado poderá parecer mais seguro, sobretudo se se pretender uma melhoria dos resultados académicos, com perspectivas mais risonhas de entrada em cursos socialmente valorizados e com saídas profissionais mais promissoras. A tal acontecer, podemos considerar que a variável do investimento parental, pela distribuição desigual de recursos, pode ser indutora de vantagens escolares e sociais para os que optam pelo privado, em contraste com a situação de todos aqueles para quem o público é a única saída.

Do mesmo modo, o regime de financiamento das escolas (públicas ou privadas) pode contribuir para atenuar ou, pelo contrário, para agravar as desigualdades quando objetivamente ele acaba por beneficiar os já favorecidos, infringindo o princípio da diferença, a que já aludi, que diz que um sistema justo deve dar mais aos que mais necessitam. Na verdade, se o volume e a distribuição de financiamento condicionam o leque de alternativas e de escolhas educativas assim como o nível de eficiência das escolas, então o impacto do financiamento não pode deixar de ser considerado quando analisamos, por exemplo, a *performance* dos alunos e os efeitos que tal política pode ter na estratificação das escolas dos dois sectores.

Um dos casos elucidativos da influência da distribuição dos recursos na justiça escolar é o da escolha da própria escola (pública ou privada). É sabido que a possibilidade desta escolha não está ao alcance, na mesma medida, de todos os estudantes e famílias. A capacidade de poder indicar, por exemplo, uma residência oficial do aluno diferente daquela onde vive não está igualmente distribuída. Além disso, acontece por vezes que não é verdadeiramente o estudante que escolhe a escola mas sim esta que escolhe os alunos que devem ser admitidos. Claro que as escolas que têm a responsabilidade pelas admissões (como, no caso português, as escolas privadas com contrato simples) são mais propensas a seleccionar os alunos

e a tornar-se mais discriminatórias, não apenas pelo estatuto socioeconómico (valor das mensalidades e matrículas, por exemplo), mas também, entre outros fatores, por eventuais restrições a estudantes de minorias e pela *performance* académica demonstrada em anos anteriores. Inversamente, onde há controlo do Estado no processo de admissão (como acontece com as escolas públicas e com as escolas privadas com contrato de associação), a tendência para que os princípios da igualdade e da justiça social estejam mais presentes nesse processo são mais visíveis.

Para além desta dimensão da justiça, como referi, há outras que interessa mobilizar para considerarmos se um sistema educativo é justo ou não, ou se cada uma das suas esferas (pública e privada) potencia mais ou menos experiências de justiça.

Por outras palavras, a questão da justiça em educação não diz respeito, como já salientei, apenas à igualdade na distribuição ou à forma como é distribuída. Ela tem a ver igualmente com a justiça cultural ou de reconhecimento, relacionada com o respeito pela identidade do indivíduo e pelas formas de ação e de ver o mundo, enfim, com o outro enquanto sujeito de direitos. As formas de injustiça que dela decorrem quando não respeitadas prendem-se com a dominação cultural, o não reconhecimento (pela invisibilização) e o desrespeito.

Ora, segundo esta dimensão da justiça, o grau de reconhecimento varia consoante processos e práticas que aceitam e valorizam a diferença quando ela é, obviamente, merecedora de ser reconhecida e valorizada. Por outro lado, o reconhecimento depende de múltiplas categorias como: classe, etnia, género, língua, localização geográfica, que podem claramente reforçá-lo ou então induzir injustiças e marginalização, com impactos não apenas na justiça cultural mas também na dimensão redistributiva da justiça. Daí Fraser (1997), a este propósito, alertar para a necessidade de se problematizarem ao mesmo tempo as questões culturais e as questões redistributivas.

Em termos de educação, e de modo simplista, as duas esferas (pública e privada) podem reforçar a justiça cultural ou não. Contudo, vulgarmente considera-se que o privado tende a criar mais facilmente escolas como

clãs (ver Estêvão, 1998) e a privilegiar processos elitistas, contribuindo, quando tal acontece, para a formação de identidades coletivas mais diferenciadas e separadas relativamente a outros grupos sociais que frequentam as escolas públicas. Poderíamos então concluir que esta demarcação reforça, por um lado, as aspirações identitárias de um determinado grupo mas, simultaneamente, segrega-o relativamente a outros grupos, com consequências potencialmente nefastas em termos de justiça, em particular pela desigualdade, marginalização e discriminação que pode induzir. Isto significa que a justiça do reconhecimento é abstratamente boa, mas pode ter também consequências injustas, como quando, por exemplo, absolutiza diferenças que não deveriam ser reconhecidas e aceites ou quando propicia acesso a formas particulares de provisão que privilegiam, pelo poder aquisitivo desigual, uns grupos relativamente a outros.

No caso das escolas públicas, a justiça do reconhecimento parece ser de aceitação mais pacífica. Porém, não é menos verdade que algumas escolas deste sector tendem a recorrer também a processos seletivos e discriminatórios que vulgarmente são atribuídos ao sector privado. A título de exemplo, é sabido que certas escolas públicas em Portugal utilizam estratégias que ultrapassam o que legalmente está estabelecido para a constituição de turmas, convocando outros critérios que lhes permitem formar turmas especiais ou turmas de nível. A transferência ou a negação de vaga para alunos de certas zonas geográficas ou com necessidades educativas especiais poderiam ser outros exemplos de orientações discriminatórias que se verificam, por vezes, em algumas escolas públicas e designadamente nas escolas preocupadas com a sua posição nos *rankings* oficiais! Então, estas práticas poderiam ser apelidadas justamente de “privatistas” (em sentido negativo) ou, pelo menos, serem denunciadas como contendo elementos de mercado transpostos para o serviço público de educação que dizem dispensar.

Em sentido inverso, as escolas privadas, nomeadamente as que estabelecem contratos de associação com o Estado, podem não se distinguir da maioria das públicas no modo como organizam a sua vida

interna assim como no modo como recrutam e conduzem o processo ensino-aprendizagem, guiando-se pelos parâmetros oficiais e, deste modo, respeitando os critérios da justiça oficial, inspiradora do sistema público de educação.

Para além de tudo isto, há ainda um outro aspeto da justiça do reconhecimento que interessa sublinhar: a opção pela esfera pública e pela esfera privada de educação depende muito das estratégias utilizadas pelas famílias na escolha de escolas. Assim, torna-se relevante compreender o sentido dessas opções e saber até que ponto as famílias se mantêm fiéis ao público ou ao privado durante os percursos escolares dos seus filhos. Ora, é sabido que muitas famílias utilizam estratégias de distinção que as levam a preferir, num determinado ciclo de escolaridade, o público por exemplo, e, noutro ciclo, o privado, consoante elas localizem a excelência e a raridade do bem educativo num destes sectores. Estamos, deste modo, perante um processo que poderíamos caracterizar como de *infidelidade ideológica* mas simultaneamente como de verdadeira fidelidade aos interesses académicos do seu educando. Neste caso, a natureza pública ou privada das escolas parece pouco importar, uma vez que a opção assenta, repito, em critérios de qualidade ou de excelência académicas tal como são percecionados pelas famílias.

Para terminar este ponto, a justiça de reconhecimento no público e no privado oscila segundo estratégias nem sempre confessadas dos atores educativos, o que impossibilita, desde logo, a atribuição *a priori* de práticas culturalmente injustas ou discriminatórias a uma das esferas em análise. Contudo, as opções das famílias não deixam de influenciar as opções das escolas (privadas mas também públicas), que, de certo modo, podem vir a ajustar-se às exigências de quem as procura, com implicações em termos de justiça equitativa.

Um outro aspeto que fica apenas aqui anunciado é o de saber até que ponto a justiça cultural pode admitir que algumas escolas (sobretudo privadas), devido ao grau de diferenciação e à amplitude das suas ofertas formativas (que, em princípio, potenciam a justiça do reconhecimento), tenham o direito de seleccionar os alunos de acordo com a sua ideologia

educativa, sem ferir o direito universal à educação e a própria justiça de reconhecimento, uma vez que privilegiam certos valores de grupos particulares em detrimento da representação de valores de grupos culturalmente marginalizados (ver Power & Taylor, 2013, p. 468). Claro que as escolas públicas podem ter neste ponto um papel mais decisivo para responder às solicitações de grupos minoritários que reivindicam maior consideração pela sua especificidade cultural e religiosa; contudo, não podemos esquecer que, tradicionalmente, as escolas privadas parecem ter estado mais preparadas para acomodar a diferença e atrair novos públicos, desde logo pelos serviços educativos adicionais que ofereciam.

Finalmente, quanto à justiça política ou à justiça entendida como “paridade participativa” (ver Fraser, 2002 e 2006) na atividade política e cívica, nas interações sociais e nos processos de tomada de decisão, é possível afirmar que, quer as políticas seguidas no público quer no privado podem potenciar ou inibir o grau de participação dos atores educativos.

Assim - e reportando-nos a uma das medidas simbólicas das políticas atuais favorecedoras do privado -, a alocação das políticas de escolha é para muitos teóricos claramente uma aposta na participação democrática dos pais e na sua representação política, embora possa provocar marginalmente efeitos menos igualitários ou segregadores por má distribuição de recursos, de informação e de oportunidades. Do mesmo modo, a proposta dos *vouchers* é vista como facilitadora da luta contra a marginalização de determinados grupos minoritários, contrariamente a outros autores que a interpretam como um modo de introduzir na educação o cavalo de Tróia do mercado.

Um outro foco da justiça política prende-se com o grau de potenciação democrática dos cidadãos. E aqui as escolas públicas, até pelo grau de sintonia com os valores democráticos que dizem incorporar, estariam mais aptas a favorecer e a expandir a consciência democrática. Contudo, as escolas privadas (sobretudo as que celebraram um contrato de associação com o Estado) têm invocado o papel similar que vêm desempenhando na formação cívica dos cidadãos, para além, acrescentam, de terem tido, como no caso português, um papel relevante na democratização

geográfica da educação, quando o Estado não dispunha de uma rede nacional que cobrisse as necessidades de escolarização básica de toda a população. Este último contributo das escolas privadas não deixou, na verdade, de ter impactos muito significativos na dignificação da comunidade local e na valorização cultural e humana dos cidadãos, diminuindo, deste modo, a injustiça da exclusão académica, cultural e até política. Do mesmo modo, o investimento do privado no sector do pré-escolar em Portugal foi sempre reconhecido como significativo e que concorreu claramente para que o sistema educativo alcançasse metas mais concordantes com o direito à educação e a uma vida escolar, cultural e social mais enriquecida.

Concluindo

Pelo exposto, ficou evidente que a relação entre público e privado em educação é deveras complexa, por se tratar de uma relação entre conceitos pluridimensionais e por estar sujeita, além disso, a pressões de instrumentos de regulação variados, indutores de ambiguidade.

Por outro lado, a interação das esferas pública e privada com os diversos princípios de justiça que perpassam a educação tornam difícil uma leitura interpretativa e normativa linear dos impactos das várias medidas comumente alocadas no público ou no privado.

Consequentemente, avaliar a justiça social dos sistemas educativos exige, desde logo, ter em consideração a pluridimensionalidade da justiça e das noções de público e de privado; depois, requer a compreensão do modo como o público e o privado interatuam e como lidam com as metas dos sistemas educativos (liberdade de escolha, equidade, eficiência e coesão social, por exemplo) que apontam para diferentes aceções de justiça.

Uma outra conclusão lógica do que ficou dito é que é “impossível alinhar as exigências da justiça social com qualquer um dos lados da divisão público/privado” (Power & Taylor (2013, p. 465), de uma forma apriorística.

No plano mais pragmático, considero, igualmente, que, de uma forma geral e tendo em conta o conhecimento das escolas nacionais das duas esferas (mas que deveria ser objeto de uma investigação mais aprofundada e sistemática), as práticas que ocorrem no interior destas organizações podem ser caracterizadas, em termos de sentido, por um certo hibridismo ou ambiguidade, oscilando, por exemplo, entre vetores democráticos e emancipatórios, por um lado, e vetores mais segregadores e discriminatórios, por outro, independentemente, até certo ponto, da propriedade pública ou privada das escolas.

Daí que eu tenha vindo a defender a ideia, sociologicamente mais rica, de que as escolas verdadeiramente não são públicas nem privadas, mas que *se tornam* públicas ou privadas consoante o sentido e a orientação dos seus processos e das suas práticas (Estêvão, 2012).

Referências bibliográficas

- Ball, Stephen (2007). *Education plc: Understanding private sector participation in public sector education*. Abingdon: Routledge.
- Dale, Roger (2005). A sociologia da educação e o estado após a globalização. *Educação & Sociedade*, vol. 13, nº 113, Out.-Dez., pp. 1099-1120.
- Estêvão, Carlos V. (1998). *Redescobrir a escola privada como organização. Na fronteira da sua complexidade organizacional*. Braga: CIE/UM.
- Estêvão, Carlos V. (2000). O público e o privado em educação. A providenciação pública do privado na educação portuguesa. In J. A. Pacheco (org.), *Políticas educativas. O neoliberalismo em educação*, Porto: Porto Editora, pp. 135-159.
- Estêvão, Carlos V. (2012). *Políticas e valores em educação. Repensar a educação e a escola pública como um direito*. V. N. Famalicão: Húmus.
- Estêvão, Carlos V. (2015). *Direitos humanos, justiça e educação. Uma análise crítica das suas relações complexas*. Ijuí: Unijuí.
- Fraser, Nancy (1997). *Justice In-terruptus. Critical reflections on the 'post-socialist' condition*. London: Routledge.
- Fraser, Nancy (2002). A Justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, out., pp. 2-20.
- Fraser, Nancy (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. In N. Fraser & A. Honneth. *Redistribución o reconocimiento?* Madrid, Morata, pp. 17-88
- Habermas, Jurgen (1978). *Raison et légitimité*. Paris: Payot.

- Lein, Henry, Cornelisz, Ilja & Hanisch-Cerda, Barbara (2013). Does educational privatisation promote social justice?. *Oxford Review of Education*, 39, nº 4, pp. 514-532.
- Power, Sally & Taylor, Chris (2013). Social justice and education in the public and private spheres. *Oxford Review of Education*, vol. 39, nº 4, pp. 464-479.
- Rawls, John (1993). *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Presença.
- Rosanvallon, Pierre (1984). *La crise de l'État providence*. Paris: Ed. Du Seuil.

MAIS LIBERDADE PARA MAIS EQUIDADE

Alexandre Homem Cristo¹

Refletir sobre a Lei de Bases implica começar por uma pergunta: o que nos reserva o futuro? É uma daquelas perguntas que soma séculos e cuja resposta merece uma pequena história: na década de 1970, um grupo dos melhores cientistas da NASA foi encarregue de dar uma réplica científica à interrogação sobre o que nos reserva o futuro, suportada por descobertas tecnológicas obtidas e por alcançar, com o objetivo de projetar o futuro no ano 2000. A sua conclusão foi esta: eles previram que, pelo ano 2000, a humanidade teria iniciado a colonização do Espaço, através de cidades artificiais que simulariam as condições de vida e de trabalho do planeta Terra. E, com base nessa previsão, reuniram-se equipas de cientistas e engenheiros com a ambição de lançar essas colónias espaciais, testar materiais, preparar estratégias de concretização, investindo-se muitos recursos humanos e financeiros. Hoje, em 2016, o irrealismo dessas conjecturas surge-nos como caricato.

A moral desta história é simples de resumir: tentar adivinhar o futuro e alocar as nossas energias à medida de um determinado cenário é um exercício condenado ao fracasso. Ou seja, quem se prepara para um futuro que imaginou raramente fica prevenido para o que o futuro lhe reservará realmente. Esta é uma lição fulcral para quem pensa a educação.

O futuro da educação está na diversidade

Quando um aluno entra no sistema educativo, com 5 ou 6 anos, só sai aos 18 anos ou, se prosseguir no ensino superior, aos 23 anos. Mais: são as bases da sua formação escolar e superior que lhe facultarão os instrumentos necessários para responder aos desafios da sua vida adulta e ativa, nos 40 anos seguintes. Ou seja, a escola tem a missão de educar no presente a pensar no futuro, mas sem cometer dois erros fundamentais.

¹ Doutorando ICS-UL

Primeiro, o erro de confiar que o futuro será igual ao presente. Isto é, que os jovens de hoje enfrentarão desafios idênticos aos dos seus pais, e que, como tal, bastaria aos jovens de hoje que lhes fossem dados os mesmos instrumentos de aprendizagem que os seus pais tiveram. Segundo, o erro dos cientistas da NASA. Isto é, cair na tentação de preparar os jovens para um futuro à medida de preconceitos que muito provavelmente não se concretizará.

A isto acresce ainda a circunstância de cada jovem em concreto. Se o futuro é imprevisível, ele também será diferente para cada um dos jovens que entra no sistema educativo, pelo simples facto de todos os alunos serem diferentes entre si e terem as suas próprias necessidades educativas – em função de origens, dificuldades, gostos e ambições. E perante essa multiplicidade de futuros e de necessidades específicas, quem governa na educação e elabora os objetivos do sistema educativo terá de decidir entre duas opções: ou aplica as mesmas aprendizagens a todos os alunos, mais ou menos na mesma altura e ao mesmo ritmo; ou introduz flexibilidade no sistema educativo, de modo a que este se adapte às necessidades de cada aluno e possa produzir respostas específicas para cada uma dessas necessidades. Parece-me evidente que a segunda opção é melhor.

O dilema da relação entre a educação e o futuro resume-se, portanto, desta forma: a escola tem a missão de preparar e educar os jovens para o sucesso (pessoal e profissional) perante dificuldades futuras que são imprevisíveis mas certamente diferentes das atuais. Não é uma tarefa simples. Como fazê-lo?

O que proponho não é uma novidade no debate das políticas públicas de educação, mas é particularmente desvalorizado em Portugal: fugir-se às respostas únicas, às ideias “one-size-fits-all”, e apostar-se na diversidade de projetos educativos. Se todos somos diferentes – com interesses diferentes, aptidões diferentes, necessidades diferentes –, a ideia de que todos devemos aprender as mesmas coisas, ao mesmo tempo e da mesma maneira está absolutamente ultrapassada e torna mais profunda a raiz do elevado insucesso escolar.

Se há diversidade, tem de haver liberdade para escolher

A primeira pergunta serviu de ponto de partida e levou-nos a uma segunda questão: o que tem o futuro da educação e a diversidade de projetos educativos a ver com a liberdade de educação e a equidade? Tudo: quando falamos de liberdade de aprender referimo-nos, sobretudo, à liberdade de os pais escolherem um projeto educativo para os seus filhos entre as várias opções possíveis.

Vamos por partes. O que significa “escolher”? É uma ação que requer uma avaliação entre possibilidades à disposição e a seleção de uma dessas possibilidades. É sinónimo de ‘preferir’, ‘optar’, ‘eleger’. Ou seja, o exercício de escolha só tem razão de ser se existir diversidade, se as possibilidades à disposição forem diferentes entre si. Entre dois carros iguais não há escolha possível: opte-se por um ou por outro, fica-se exatamente na mesma – a mesma marca, o mesmo modelo, a mesma fábrica, o mesmo dia de fabrico, a mesma cor, os mesmos extras. Neste caso, a escolha entre um e outro é apenas ilusória. Mas se os dois carros forem diferentes na marca, modelo, cor ou ano de fabrico, rapidamente haverá motivos para que se prefira um sobre o outro – independentemente das razões que cada um aplique para a sua escolha.

Quando se fala de liberdade de aprender e de ensinar é sobretudo a esta liberdade de escolher entre opções diversas a que se refere. Sim, é certo que as escolas não são carros. Mas, tal como estes, são também instrumentos de mobilidade. Neste caso, de mobilidade social: é através da escola que tantos jovens desfavorecidos podem ambicionar um futuro melhor do que o seu presente e do que aquele “imposto” pela condição socioeconómica dos seus pais. Se concordarmos que, tal como os carros de diferentes marcas, as escolas não são todas iguais entre si, então forçosamente teremos de reconhecer o direito à preferência de uma escola sobre outras. E, conseqüentemente, à necessidade de o Estado proporcionar o livre exercício dessa escolha, particularmente às famílias com menores recursos financeiros.

Esta é a premissa que, a meu ver, deve suportar qualquer reflexão sobre a liberdade de escolha: a sua relação intrínseca com a diversidade de

projetos educativos, porque sem diversidade a escolha é inútil. Se é indispensável introduzir mais diversidade no sistema educativo, é forçosamente imprescindível introduzir paralelamente mecanismos de liberdade de escolha.

A ‘liberdade de escolha’ é uma política social

O desafio das políticas de ‘liberdade de escolha’ é, na sua essência, de cariz social. As famílias com melhores condições económicas sempre puderam escolher, inscrevendo os seus filhos em colégios privados e pagando as respetivas propinas. A questão política repousa, portanto, sobre os que não têm essas condições. Famílias que, mesmo entre as escolas da rede pública, estão na prática impossibilitadas de escolher outra escola que não a da sua área de residência. Tal como as coisas estão hoje, a ausência de liberdade para escolher significa, para os mais desfavorecidos nos bairros problemáticos, a obrigatoriedade dos jovens frequentarem a escola do bairro – seja esta boa ou má, seja essa ou não a vontade dos pais.

Como tal, a questão não é se a lei deve ou não permitir a liberdade de escolha na educação. A partir do momento em que se pretende promover a autonomia nas escolas e a diversidade de projetos educativos, a questão está respondida por si mesma: é claro que deve haver liberdade de escolha. A verdadeira questão é outra: como implementar a liberdade de escolha na rede pública e gratuita de escolas, de modo a que ela cumpra o seu desígnio de propiciar mais possibilidades de serviço público aos alunos que, sem essa liberdade na rede pública, não teriam condições sociais e financeiras para escolher um outro projeto educativo? Ou seja, dito de forma simples, como garantir que a liberdade para escolher é promotora de mais equidade?

Abordo a pergunta de duas formas. Primeiro, argumento que a ausência de liberdade de escolha entre escolas públicas é, já hoje, um problema crítico e estrutural do atual sistema educativo, que tem ampliado desigualdades sociais. Segundo, demonstro como, no sistema educativo português, a participação de escolas privadas na rede pública é escassa

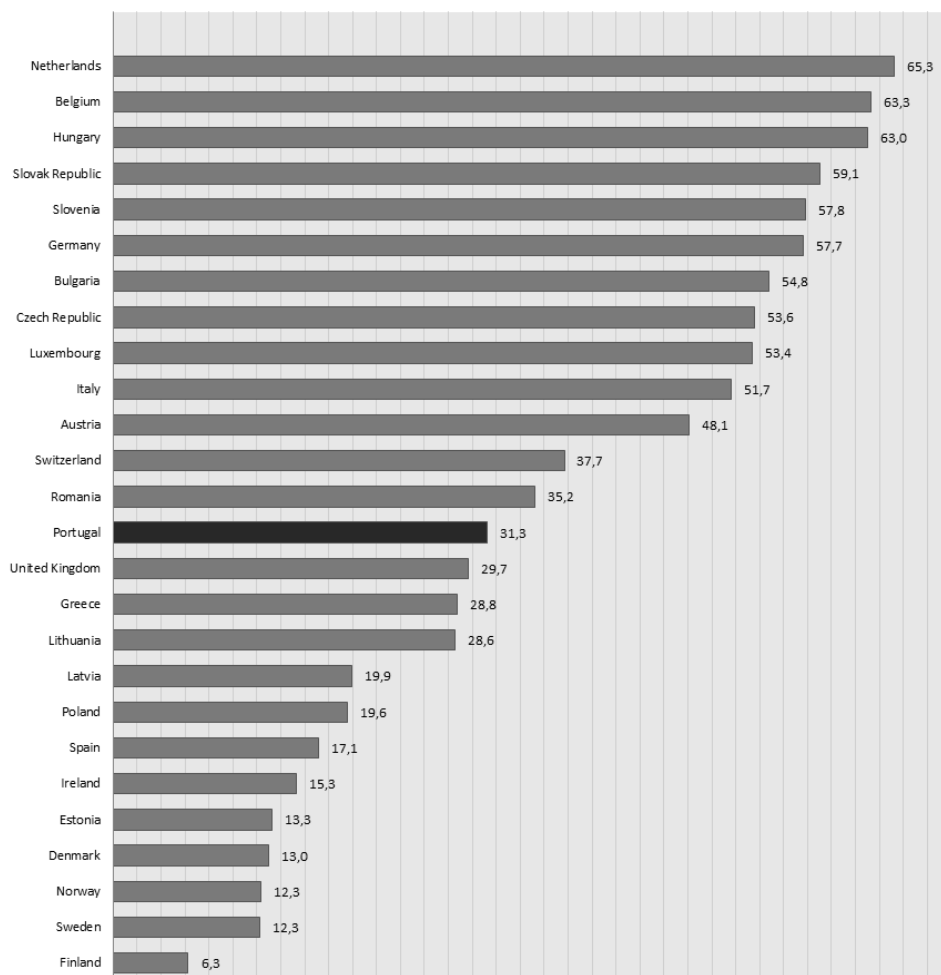
comparativamente ao padrão europeu, e que o seu alargamento (desde que devidamente enquadrado) pode ser benéfico para o combate às desigualdades sociais.

É urgente liberdade de escolha entre escolas públicas

Para falar abertamente sobre a necessidade de exercer a liberdade de escolha entre escolas públicas é necessário esclarecer-se antecipadamente do que falamos e derrubar preconceitos. O primeiro é semântico, e esconde-se na ideia de que liberdade de escolher se aplica obrigatoriamente entre escolas estatais e escolas privadas que prestam serviço público (como os contratos de associação) – ou se escolhe uma, ou se escolhe outra. É completamente errado: a escolha deve aplicar-se sobre todos os projetos educativos diferentes, independentemente de estes serem implementados numa escola estatal ou privada da rede pública. Ou seja, faz todo o sentido escolher entre duas escolas do Estado numa mesma área geográfica. E, mais do que fazer sentido, é urgente que essa escolha seja potenciada.

As escolas não são todas iguais, como é preconceito frequente no debate político, que trata as escolas públicas como se fossem idênticas e onde apenas muda o perfil dos alunos que as frequenta: se os alunos forem bons, a escola parece boa; se os alunos forem maus, a escola parece má. É, obviamente, errado: as escolas públicas são todas diferentes. Têm condições físicas diferentes, projetos educativos diferentes, lideranças diferentes, professores diferentes, contextos sociais e geográficos diferentes. E, conseqüentemente, produzem resultados diferentes. Veja-se que, em Portugal, existe uma variação de resultados escolares de 31% entre escolas (gráfico 1), que apenas em parte se explica por perfil socioeconómico dos alunos e as suas opções curriculares. Ou seja, frequentar uma ou outra escola não é, de todo, a mesma coisa.

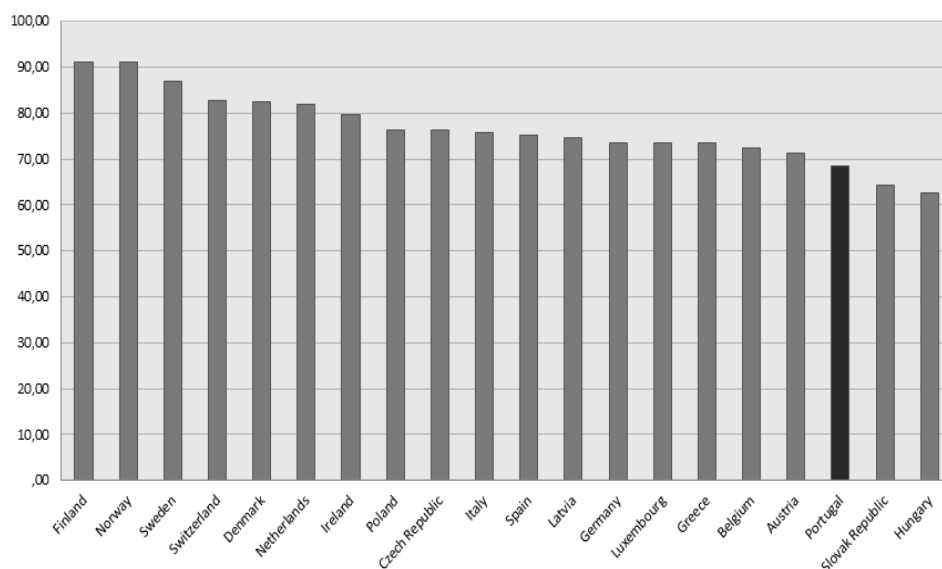
GRÁFICO 1
Variação entre escolas do desempenho dos alunos a matemática no PISA 2012, em proporção da média da OCDE
fonte: OCDE, PISA 2012



Mais importante é a constatação de que, comparativamente aos restantes países europeus, existe pouca diversidade social dentro das escolas portuguesas (gráfico 2). Ou seja, as classes sociais misturam-se pouco nas escolas portuguesas, em comparação com o resto da Europa, como se houvesse uma divisão social entre escolas com miúdos favorecidos e escolas com miúdos desfavorecidos. Se falássemos de escolas privadas, a

explicação seria óbvia: as escolas selecionam os seus alunos. Mas como falamos de escolas públicas do Estado, como explicar essa segregação social? A resposta está na legislação que impõe como critério para a matrícula a área de residência, reproduzindo portanto a segregação residencial nas escolas – nas zonas de classe média-alta há escolas para os miúdos favorecidos; nas zonas de classes mais baixas há escolas para os miúdos desfavorecidos. Sem misturas.

GRÁFICO 2
Índice de inclusão social dentro das escolas
Fonte: OCDE, PISA 2012



O diagnóstico que sobressai destes dois gráficos acima é este: as escolas públicas são diferentes entre si e as suas regras segregam socialmente os alunos – ou seja, não só não conseguem contrariar as diferenças sociais como, em determinados casos, servem de veículo para a sua reprodução. É difícil imaginar contexto em que fizesse mais sentido dar aos pais liberdade de escolher a escola dos seus filhos.

Aliás, na verdade, nem precisamos de imaginar. Basta olhar para a realidade: todos os anos, milhares de pais, mesmo sem enquadramento legal para o fazer, escolhem a escola dos seus filhos, recorrendo a todo o

tipo de truques para dobrar as regras – forjando moradas ou identificando amigos e familiares que tenham moradas mais próximas da escola pretendida como encarregados de educação dos seus filhos. Quem está na educação conhece dezenas de episódios do género que, de resto, são anualmente retratados na imprensa. Ou seja, tal como está hoje, a situação é a seguinte: só cumpre as regras quem não as sabe dobrar. A liberdade de escolha entre escolas públicas não existe no papel, embora em demasiados casos se aplique informalmente – mas só por quem sabe.

O problema de falta de equidade salta à vista: quem não sabe aplicar esses truques é, também, quem mais precisa de recorrer a essa liberdade de escolha. Para as famílias que, com menos recursos e pais menos escolarizados, não conseguem e têm de levar à letra a inexistência de escolha, a ausência dessa liberdade é mais um fator que as desfavorece e prejudica o futuro dos seus filhos. São casos como esses que impõem ao Estado o dever de agir e garantir a existência generalizada de liberdade de escolha.

Como fazê-lo? Havendo vontade, soluções possíveis de implementação não faltam: por exemplo, criando um mecanismo nas matrículas das escolas públicas que atribuisse explicitamente vantagem a alunos que tenham um determinado perfil – ação social escolar e/ ou risco de insucesso escolar. Seja através da introdução de um critério social na hierarquização das prioridades para as matrículas. Seja através da designação de uma quota pré-definida de vagas para alunos que, sendo de fora da área de influência geográfica dessa escola, estão na ação social escolar e/ou em risco de insucesso.

Mais privados na rede pública pode ser benéfico

Se a falta de liberdade de escolha entre escolas públicas do Estado é um fator de promoção de desigualdades sociais, o mesmo se aplica à escassa participação dos privados na rede pública. Portugal tem uma percentagem elevada de alunos que pagam propinas em escolas privadas (i.e. independentes) e uma percentagem baixa de alunos matriculados em escolas privadas com financiamento público (gráfico 3). Por exemplo, no

ensino secundário (ISCED 3), 17% dos alunos portugueses frequenta escolas privadas independentes (i.e. que cobram propinas), um valor quatro vezes superior à média da UE21. Em sentido contrário, apenas 5% dos alunos portugueses no secundário frequenta escolas privadas com financiamento público (i.e. sem propinas), um valor três vezes inferior à média da UE21.

Gráfico 3 Inscritos (%) por nível de ensino e natureza institucional. Portugal, OCDE e UE, 2012

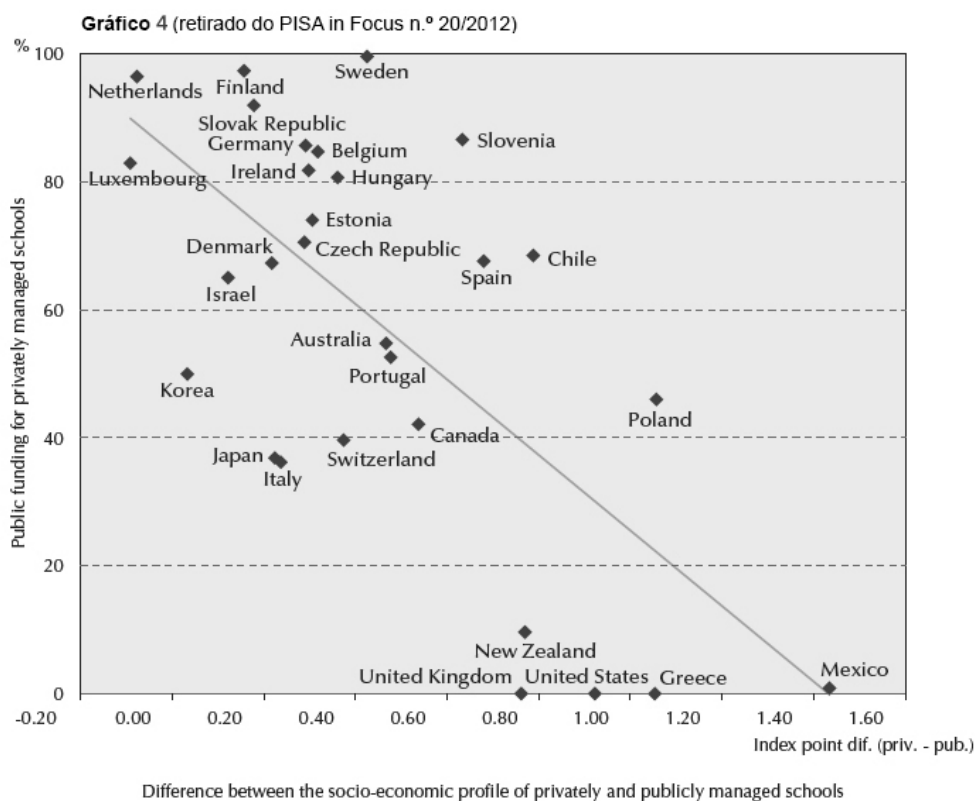
	ISCED 0			ISCED 1			ISCED 2			ISCED 3		
	Público	Privado dependente do Estado	Privado independente	Público	Privado dependente do Estado	Privado independente	Público	Privado dependente do Estado	Privado independente	Público	Privado dependente do Estado	Privado independente
Portugal	53	30	16	88	4	8	85	7	8	78	5	17
Média OCDE	68	20	11	89	8	3	86	11	3	81	14	5
Média UE21	75	15	11	90	8	2	86	12	2	82	14	4

Fonte: OCDE, 2014
Retirado do relatório 'O Estado da Educação 2014' do Conselho Nacional de Educação (2015)

O que é que isto nos diz? Duas coisas: primeiro, que há um número muito significativo de famílias em Portugal que prefere o ensino privado, acima da média da UE e da OCDE; segundo, que o Estado português, quando comparado com outros países europeus, financia muito menos a frequência de alunos em escolas privadas na rede pública, obrigando as famílias a suportar os custos da sua escolha. Ora, esta disparidade portuguesa não é um pormenor, mas sim um reflexo de segregação social no sistema educativo: apenas as famílias com recursos financeiros podem pagar para aceder ao ensino privado, escolhendo as escolas e os projetos educativos que melhor se ajustam às necessidades dos seus filhos. Ou, na fórmula tão tragicamente popular no debate público, quem quer escolher que pague – e quem não puder pagar que se aguarde sem escolher.

Esta situação de injustiça social, que tem implicações para o percurso escolar de um aluno e, consequentemente, para a sua vida adulta, não é uma fatalidade portuguesa com que estamos forçados a viver. Ela pode ser atenuada através da inclusão de escolas privadas na rede pública, passando estas a ser financiadas pelo Estado e ficando comprometidas com a prestação de serviço público (obviamente, sem possibilidade de selecionar

ou excluir alunos). O objetivo é, naturalmente, possibilitar a todos o acesso a uma escola com um projeto educativo distinto, mesmo que privada – daí que a melhor forma de arrancar a implementação deste modelo de financiamento seja dar privilégio aos alunos mais desfavorecidos, já que os restantes terão mais meios próprios para exercer a sua escolha. E, de facto, os dados do PISA da OCDE apontam para que, nos países onde há mais financiamento público a escolas privadas, as diferenças sociais entre as escolas estatais e as escolas privadas sejam aligeiradas (gráfico 4).

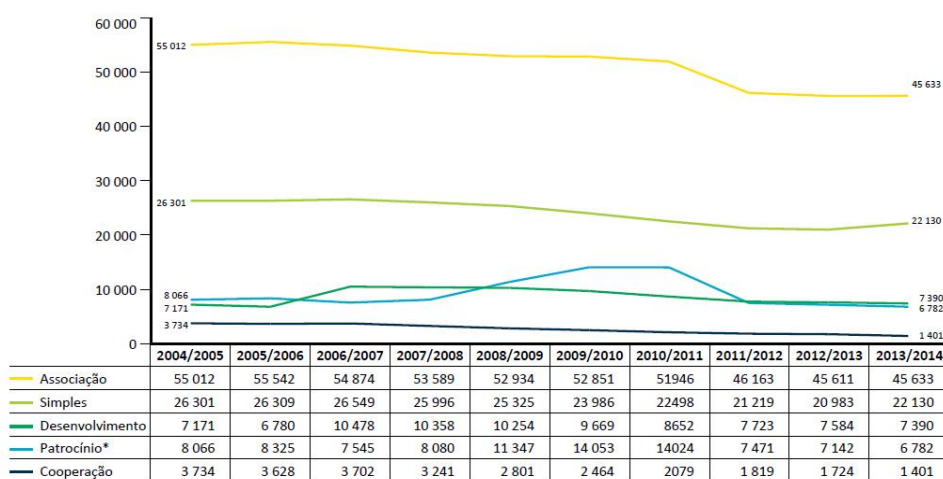


Source: OECD, PISA 2009 Database.

O diabo está nos detalhes e, aqui, os detalhes escondem-se nos mecanismos de financiamento. Olhando ao caso português, existem diversos mecanismos de financiamento público à frequência dos alunos nas escolas privadas, e aquele que abrange mais alunos é o dos contratos

de associação (gráfico 5). Ora, focando a atenção nesse mecanismo de financiamento, que muitas vezes marca o debate público, é perceptível que o número de alunos abrangidos tem vindo a diminuir consistente e significativamente, tanto com governos PS como com governos PSD-CDS. De resto, a verba orçamental atribuída aos contratos de associação diminuiu acentuadamente nos últimos anos, incluindo sob a governação PSD-CDS (gráfico 6), o que demonstra como, lentamente, os contratos de associação têm caminhado para a sua extinção.

Gráfico 5 Alunos (Nº) abrangidos por tipo de contrato. Continente



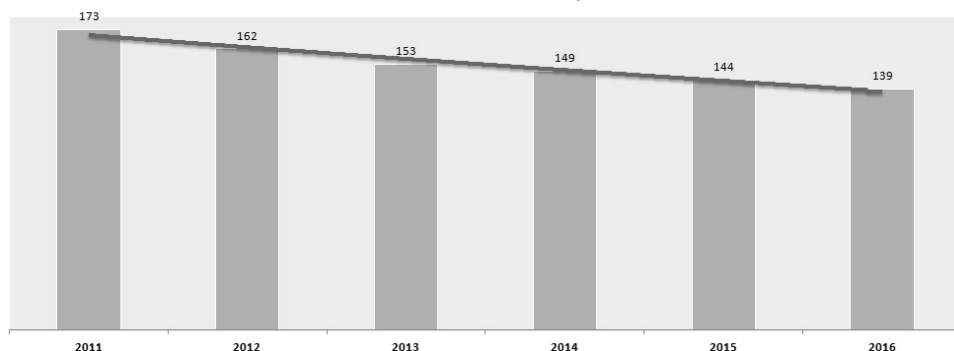
*Não estão contemplados os valores da NUTS II Norte

Fonte: DGAE, 2015

Retirado do relatório 'O Estado da Educação 2014' do Conselho Nacional de Educação (2015)

Gráfico 6

Execução orçamental do financiamento aos contratos de associação, 2011-2015, e orçamento inicial 2016, em milhões de euros
Fonte: IGeFE, Ministério da Educação



Não há dúvida de que, ao longo de anos, a duplicação de oferta pública converteu os contratos de associação num meio informal de liberdade de escolha na educação, na medida em que essa duplicação permitiu aos pais optar entre duas escolas públicas, uma estatal e outra privada com contrato de associação. Esse foi, é certo, um efeito colateral – os contratos de associação não foram originalmente celebrados para oferecer liberdade de escolha às famílias e, em boa verdade, aos olhos da sociedade portuguesa estão reféns do seu desígnio inicial de substituir o Estado onde a rede estatal não cobre. Mas, mesmo que efeito colateral, facto é que proporcionaram uma escolha que as famílias apreciaram, permitindo-lhes, em determinados casos, propiciar aos seus filhos o serviço educativo que ambicionavam mas que, sem apoio do Estado, nunca poderiam pagar. Esse papel tem de ser valorizado e, com a diminuição dos contratos de associação, esse vazio crescente deve ser preenchido.

Ao contrário do que tem sido o debate público, a grande questão não é se deve haver monopólio da escola estatal ou se deve haver participação de privados – olhando aos dados comparados, torna-se evidente que, para fins de promoção de equidade no sistema educativo, faz todo o sentido que os privados sejam integrados na rede pública. Por isso, a verdadeira questão é como integrá-los, mantendo em vista o objetivo fundamental das políticas de liberdade de escolha: a liberdade de escolha da escola só cumpre o seu desígnio quando se destina, em primeira instância, a apoiar os alunos desfavorecidos que, sem esse apoio, não teriam meios próprios para exercer a sua escolha.

Nesse sentido, olhando ao caso português, serão os contratos de associação o modelo mais apropriado para uma política de liberdade de escolha? Não. Se somarmos a natureza jurídica dos contratos de associação (criados para substituir o Estado nas localidades que a rede estatal não cobria) aos dados quantitativos e orçamentais acima, torna-se evidente que, tal como existe, o modelo dos contratos de associação teve passado e tem ainda presente no âmbito da liberdade de escolha da escola, mas já não terá futuro. Porque da sua missão fundamental não consta a introdução de diversidade no sistema educativo (mesmo que,

indiretamente, isso possa suceder). E porque o funcionamento deste modelo desresponsabiliza as partes (o Estado e os colégios) que estabelecem o contrato de prestação de serviço público – não há escrutínio em termos de utilização de fundos públicos ou de resultados escolares, já que a assinatura de novos contratos não depende, por exemplo, do seu impacto positivo na comunidade.

Ou seja, o futuro exige que a participação de escolas privadas na rede pública tenha de ser enquadrada por um outro mecanismo, explicitamente criado para proporcionar liberdade de escolha e que siga as boas práticas internacionais. Isto é, (1) maior exigência no estabelecimento de critérios de entrada de escolas privadas na rede pública; (2) fixação de objetivos mensuráveis nos contratos, tanto em termos de boa utilização dos fundos públicos como em termos de desempenhos escolares e promoção da diversidade educativa; (3) maior escrutínio do cumprimento desses contratos, com penalização em caso de incumprimento.

Não faltam casos internacionais que se podem estudar e dos quais se podem extrair lições do que pode funcionar bem e do que pode funcionar mal. E, claro, esse é um debate importante, para que se evitem erros que outros cometeram. Mas é, também, um debate que só vale a pena introduzir se, efetivamente, houver vontade política para corrigir o défice português. Infelizmente, enquanto em Portugal o debate permanecer enviesado – não reconhecendo as escolas com contratos de associação enquanto públicas, não percebendo que o excecionalismo português é ter uma escassa presença de escolas privadas na rede pública (e não o contrário), não reconhecendo o valor da diversidade na educação – esse tipo de discussão tende para a inutilidade.

Conclusão

Concluo, reafirmando a ideia principal: se queremos diversidade no sistema educativo, temos de querer também liberdade de escolha na rede pública. Porque se houver diversidade sem essa liberdade, só as famílias com mais recursos tirarão proveito dessa diversidade – e isso seria politicamente inaceitável.

Há, pois, que repensar as amarras nas atuais regras de matrícula nas escolas públicas. E há, portanto, que respeitar a qualidade acima de outros critérios, integrando mais privados na rede pública. Não é por ideologia, não é por preconceito. É porque, efetivamente, estas são duas formas de combater um problema crónico do sistema educativo português: a falta de equidade no acesso à educação, que reforça as diferenças sociais.

LIBERDADE DE ESCOLHA

Francisco Vieira de Sousa¹

Introdução

Não deve haver tema no debate educativo que suscite tantas e tamanhas paixões como a liberdade de escolha. Contudo, pese embora a importância que tem – ou deveria ter - na conceção e organização do sistema de ensino, e nos resultados que este logra obter, não é um assunto que pareça mobilizar a maioria dos portugueses. Com efeito, num tempo claramente marcado pelo individualismo e pela defesa e exercício das liberdades individuais, é intrigante que o direito de escolher a escola dos seus filhos pareça dizer tão pouco à generalidade das famílias ao mesmo tempo que é tão relevante para a pequena minoria, política, mas não só, que participa no debate das questões de política educativa.

Este alheamento generalizado, diria mesmo uma certa cultura avessa à liberdade de escolha da escola, encontra provavelmente as suas raízes na origem dos modernos sistemas de ensino. De facto, até há um par de séculos atrás, apenas uma pequena minoria, quase exclusivamente pertencente às classes dominantes de cada época, acedeu ao ensino. Antes disso, o grosso da população era analfabeta e o ensino, privilégio de poucos, contribuía para acentuar o fosso entre classes sociais.

Com a revolução industrial e o dealbar do estado moderno, o poder político de cada país encontrou na instrução pública o veículo ideal para consolidar a respetiva identidade nacional. Em paralelo, a generalização do ensino foi importante para garantir que os futuros operários, que acorriam às cidades aos milhares vindos do campo, obtivessem um mínimo de conhecimentos necessário ao trabalho fabril. Foi assim que, apesar de em vários países existir alguma tradição de ensino comunitário, o Estado tomou a iniciativa de criar sistemas de ensino nacionais, devidamente regulamentados, que

¹ Externato Marista de Lisboa

uniformizaram o ensino dentro de cada país e, em última análise, lhe deram o controlo sobre a educação dos cidadãos².

Não por acaso, já em 1835, Alexis de Tocqueville, num tom que deixa transparecer desencanto e, sobretudo, um sentimento de impotência e inevitabilidade, escrevia: “na maioria dos países, a educação está a tornar-se uma preocupação [do governo] nacional. O Estado recebe, e frequentemente retira, as crianças dos braços das mães, para as entregar a funcionários públicos: o Estado toma para si o encargo de exercitar o coração e instruir a mente de cada geração. A uniformidade prevalece na instrução pública, como em tudo o resto; a diversidade, tal como a liberdade, está a desaparecer de dia para dia”³.

Na viragem para o século XX, com a emergência do estado social, os sistemas de ensino nacionais foram lentamente assumindo uma missão adicional: funcionar como equalizador social, garantindo a todos os cidadãos, e em particular às crianças provenientes de famílias socialmente desfavorecidas, “o direito à igualdade de oportunidades na formação escolar”⁴.

Foi assim que, com maior ou menor sucesso, ao longo de décadas de desenvolvimento e fortalecimento, o ensino público, gratuito e universal, se tornou realidade⁵. Gratuito, universal e... igual. Com efeito, a igualdade foi sempre um elemento central na conceção dos sistemas de ensino nacionais. Igualdade em sentido estrito e literal: escolas iguais, com currículos iguais,

² Glenn, Charles Leslie, *The Myth of the Common School*, Institute for Contemporary Studies, 2002.

³ Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America*, Book IV, Chapter V: That amongst the European Nations of Our Time the Power of Governments Is Increasing, Although the Persons Who Govern Are Less Stable, 1835. Tradução livre.

⁴ Artigo 74º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, na sua redação original (1976).

⁵ No caso de Portugal, por exemplo, aconteceu bastante mais tarde que na generalidade dos países europeus, eventualmente pelo atraso na industrialização do país; mas, com o acentuar do êxodo rural em meados do século XX, e na década de oitenta, com a democratização, também entre nós o Estado é chamada a criar “uma rede de estabelecimentos oficiais de ensino que cubra as necessidades de toda a população” conforme disposto na redação original do artigo 75º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

ministrados por professores com formação igual, para alunos supostamente iguais.

Naturalmente que, nos dias de hoje, ninguém defende ou deseja um ensino público assim, mas o fundamento está lá. Seja para os políticos, seja para os professores, seja para os alunos ou para os pais, todos nos sentimos mais confortáveis com um sistema de ensino uniforme. A diferença, quando não assusta é, no mínimo, desconfortável, problemática, difícil de enquadrar, categorizar, avaliar.

Ora a escolha pressupõe necessariamente a existência de diferentes opções: serve de pouco poder escolher quando tudo é igual; para que a escolha faça sentido, é preciso deixar que nasçam e se desenvolvam diferentes propostas educativas. Existindo projetos educativos alternativos, com certeza que uns terão mais qualidade que os outros e é nesta inevitabilidade que reside a grande dificuldade na defesa da liberdade de escolha da escola. Como compatibilizar a nobre função de equalizador social dos sistemas públicos de ensino, com a existência de escolas com projetos educativos diferenciados e de qualidade distinta? Ou seja, como ter um sistema de ensino que promove a igualdade de oportunidades se umas escolas são melhores que as outras?

A pergunta pode parecer descabida, desde logo porque salta aos olhos de qualquer um que mesmo que na aparência e na forma todas as escolas fossem idênticas, mesmo que seguissem exatamente o mesmo currículo, as escolas, até porque também são o produto das pessoas que lá trabalham e estudam, não são iguais e umas serão objetivamente melhores do que as outras; mas será que estamos dispostos a reconhecer publicamente que consoante a sua área de residência e a escola que lhes é indicada, há crianças que têm mais hipóteses de ter sucesso educativo do que outras? Que as crianças de uma cidade de pequena dimensão, servida por uma única escola com menor qualidade, estão em desvantagem na comparação com as crianças da cidade vizinha, onde a escola é melhor?

A constatação de que umas escolas são melhores que outras e que daí resulta uma desigualdade na oportunidade de sucesso educativo, apesar de óbvia, é uma seta apontada ao controlo estatal da educação, ao passo que a ideia de que as escolas são todas iguais reforça a confiança dos cidadãos. Aliás, o

ideal é nem falar de escolas, no plural, mas de escola, no singular: a escola pública. Uma só escola para todos: gratuita, universal e igual, nas oportunidades de acesso e sucesso! Escolher para quê?

Este pano de fundo avesso à liberdade de escolha da escola em que se desenrola o debate público sobre o tema convida ao preconceito e à mistificação da realidade e, de facto, estes têm imperado. Sem que apresentem factos que o sustentem, os críticos da liberdade de escolha da escola avançam que esta além de cara, porque feita à custa orçamento de estado, provocaria ainda maior desigualdade e segregação no sistema de ensino, com os ricos a aceder às melhores escolas e os pobres a ficar condenados a frequentar as piores. Mas será que é mesmo assim? Será que diversidade implica desigualdade? Será que um sistema de ensino diverso, que respeita a liberdade de escolha da escola, é necessariamente mais segregador, desigual e injusto?

Diversidade no sistema de ensino

Uma vez que a liberdade de escolha da escola só se justifica se existirem escolas com projetos educativos distintos, que possam responder adequadamente à diversidade de gostos e paixões, interesses e mundividências das famílias e, em particular, dos alunos, o primeiro desafio é garantir que haja diversidade no sistema de ensino. Conforme verificámos, esta perspetiva é naturalmente contrária ao interesse do poder político. Com efeito, verifica-se que este, seja qual for a sua origem partidária, apesar de defender publicamente a importância de adequar o ensino à especificidade de cada aluno, seja de forma consciente, seja por reflexo, legisla repetida e consistentemente a favor de um maior controlo estatal sobre as escolas. A título de exemplo, recordo as palavras de uma ex-ministra da educação que num debate televisivo se insurgia contra o “experimentalismo no ensino”, como se fosse possível progredir em qualquer ramo da ciência, e seguramente também nas ciências da educação, sem experimentar novas abordagens pedagógicas, testar novas metodologias ou utilizar novos instrumentos.

Para além da posição de princípio dos seus responsáveis, o ensino estatal⁶, seja pela sua dimensão, seja pelas obrigações específicas que decorrem do seu estatuto público, muda e inova com muita dificuldade. Há naturalmente exceções, e podemos encontrar projetos inovadores em dezenas de escolas estatais portuguesas, mas em regra, a inovação, sobretudo a inovação disruptiva, acontece nas margens, em pequena escala e dimensão, onde a iniciativa privada desempenha um papel fundamental, e só depois se estende ao *mainstream*⁷.

A título de exemplo, apesar de as escolas Montessori terem mais de um século de história, das 500 escolas Montessori existentes nos EUA, servindo cerca de 125 mil alunos, 300 abriram nos últimos 15 anos, desde que começou a ser aprovada legislação em vários estados a permitir a abertura de *charter schools*, o equivalente americano a escola com contrato de associação⁸.

De igual modo, quando olhamos para o potencial de transformação que poderá advir pela utilização das novas tecnologias no ensino, as escolas privadas, precisamente por não estarem sujeitas a uma autoridade superior, parecem estar bem mais preparadas para introduzir inovações que as escolas estatais onde, pese embora a existência de projetos-piloto encorajadores, o desafio de estender esse projeto à generalidade do sistema parece intransponível.

A liberdade de criação de escolas privadas surge pois como um elemento necessário à escolha da escola. Não significa isto que os alunos devam optar preferencialmente por escolas privadas, nem tão pouco que as escolas privadas sejam melhores que as escolas estatais. Não há estudos que suportem essa conclusão. Significa apenas que a coexistência de escolas privadas e

⁶ Utilizamos a designação de ensino estatal para indicar o conjunto de escolas de propriedade e gestão públicas, seja através de administração local/municipal, regional/estatal ou central/federal.

⁷ Christensen, Clayton M., *Disrupting Class, How Disruptive Innovation Will Change the Way the World Learns*, McGraw Hill, 2008.

⁸ “In Charter School Era, Montessori Model Flourishes”, *Education Week*, 2016/05/26 (online) e 2016/06/01 (impresso).

escolas estatais aumenta a diversidade no sistema de ensino, e essa diversidade justifica por si a liberdade de escolha da escola.

Ensino privado e ensino estatal nos sistemas de ensino ocidentais

De acordo com os dados do PISA, o ensino estatal é largamente predominante na OCDE, representando cerca de 82% das escolas. Contudo, há alguns países onde a gestão da maioria das escolas é de iniciativa privada. Na Europa Ocidental⁹, trata-se sobretudo de países onde a pulsão para o controlo estatal da educação, apesar de existir, foi forçado a acomodar diferenças entre comunidades locais, sobretudo diferenças religiosas. Com efeito, historicamente, a liberdade religiosa e a liberdade de educação sempre andaram de braço dado e, em países que como a Bélgica e a Holanda, que não assumiram uma religião de estado, fosse esta a religião católica, protestante ou ortodoxa, os sistemas nacionais de ensino integraram no seu seio as escolas de iniciativa e gestão privada.

Figura 1. Gestão privada e gestão pública das escolas¹⁰

Public and private management of schools		
	Percentage of students who attend:	
	Publicly managed schools	Privately managed schools
Macao-China	4	96
Hong Kong-China	7	93
Dubai (UAE)	21	79
Belgium	31	69
Netherlands	34	66
Ireland	39	61
Chile	42	58
Indonesia	57	43
Australia	60	40
Korea	63	37
Chinese Taipei	64	36
Argentina	64	36
Spain	66	34
Qatar	69	31
Japan	71	29
Panama	77	23
Denmark	77	23
Peru	78	22
Colombia	81	19

⁹ Na Europa de Leste, a II Guerra Mundial e, sobretudo, os regimes comunistas que lhe seguiram, foram decisivos na reconfiguração dos respetivos sistemas de ensino.

¹⁰ OECD (2012), Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>

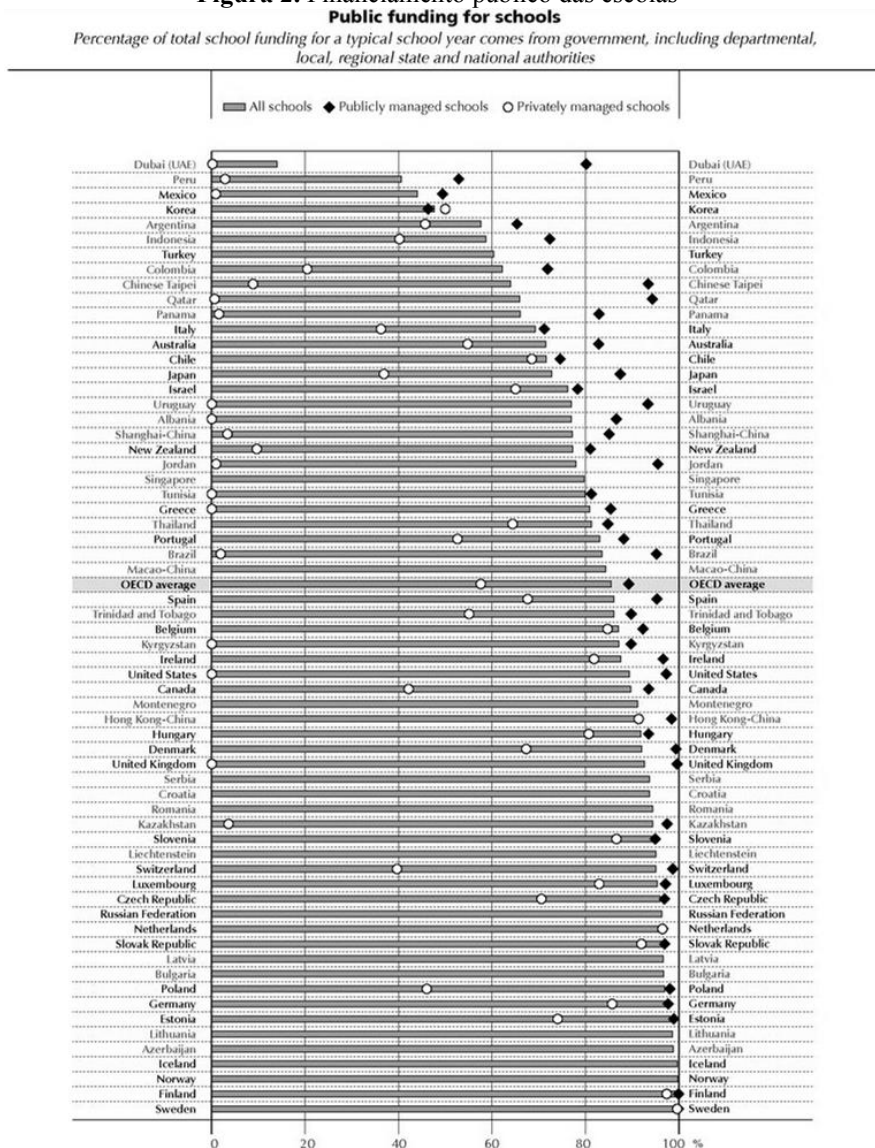
Jordan	81	19
OECD average	82	18
Uruguay	82	18
Israel	82	18
Thailand	83	17
Luxembourg	85	15
Portugal	86	14
Hungary	87	13
Austria	87	13
Brazil	88	12
Mexico	88	12
Albania	89	11
Trinidad and Tobago	89	11
Shanghai-China	90	10
Sweden	90	10
Slovak Republic	91	9
United States	91	9
Canada	93	7
Switzerland	94	6
United Kingdom	94	6
Italy	94	6
New Zealand	94	6
Liechtenstein	94	6
Greece	95	5
Germany	95	5
Finland	96	4
Czech Republic	96	4
Estonia	97	3
Kazakhstan	97	3
Kyrgyzstan	97	3
Slovenia	97	3
Poland	98	2
Bulgaria	98	2
Croatia	98	2
Singapore	98	2
Tunisia	98	2
Norway	99	1
Serbia	99	1
Lithuania	99	1
Iceland	99	1
Turkey	99	1
Latvia	99	1
Montenegro	99	1
Romania	100	0
Azerbaijan	100	0
Russian Federation	100	0

Countries are ranked in ascending order of the percentage of students in publicly managed schools.

Source: OECD, PISA 2009 Database; Table B1.1.

Quer isto dizer que na Bélgica e na Holanda o ensino gratuito e universal é apenas frequentado por um terço dos alunos enquanto nos dois terços restantes cabe às famílias suportar o custo do ensino? Naturalmente que não. Nestes países, como de resto na generalidade dos países ocidentais, e mesmo em Portugal, uma parte (variável, mas não raras vezes considerável) do ensino privado é financiado pelo Estado.

Figura 2. Financiamento público das escolas¹¹



Note: The percentages of public funding for privately and publicly managed schools are shown only for those countries with results available for both privately and publicly managed schools.
Countries are ranked in ascending order of the percentage of public funding for all schools.
Source: OECD, PISA 2009 Database; Tables B1.3 and B1.4.

¹¹ OECD (2012), Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>

A primeira conclusão a retirar é que o serviço público de educação, entendido como o conjunto de escolas que serve a população em igualdade de condições de acesso, leia-se, gratuito e sem seleção de alunos, não tem necessariamente de se restringir às escolas estatais. Pelo contrário, na maioria dos países ocidentais, e mesmo em Portugal, o ensino público é prestado por escolas estatais e por escolas privadas.

Tal como nos transportes públicos, em que o carácter público do transporte não é determinado pelo facto do meio de transporte ser propriedade pública ou privada, nem pelo facto de a gestão do transporte ser pública ou privada, mas sim por o transporte ser de acesso público; também no ensino, o carácter público da escola resulta de esta estar aberta a todos em igualdade de circunstâncias, sem restrições ou critérios de admissão.

Ora naturalmente que, para que possa estar aberta a todos, sem restrições ou critérios de admissão, a escola privada que presta serviço público tem de estar proibida de cobrar propinas. Pelo contrário, ela está obrigada a operar valendo-se apenas da verba que o Estado lhe atribui. Mais do que uma benesse à escola, que é a perspetiva que erroneamente se sublinha, o financiamento público da iniciativa privada é uma condição *sine qua non* de equidade num sistema ensino em que opere a iniciativa privada.

Ou seja, ou se proíbe a existência de escolas de iniciativa privada, como acontece em várias ditaduras por esse mundo fora, e todos os alunos podem aceder ao mesmo número de escolas, ou, existindo escolas privadas, que como vimos aumentam a diversidade no sistema, a única forma de garantir que todos os alunos podem aceder a todas as escolas é contratualizar o serviço educativo com estas escolas, em troca do acesso universal e gratuito. Caso contrário, as escolas privadas permanecerão vedadas à maioria da população, podendo apenas usufruir delas os filhos das famílias suficientemente abastadas para pagar a respetiva propina.

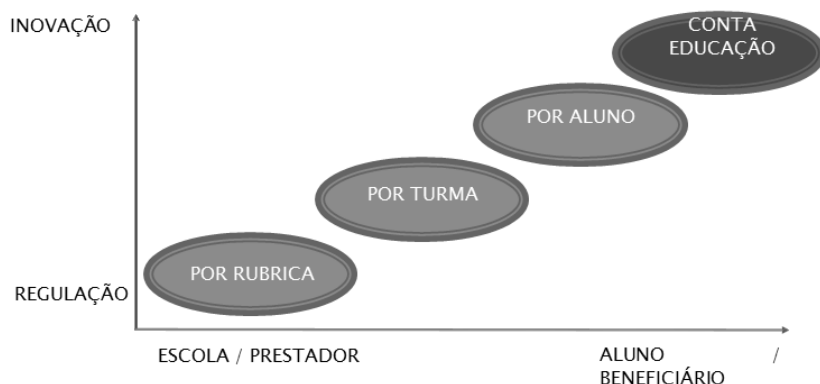
E, de facto, verifica-se que “nos países onde as escolas de gestão privada recebem maior proporção de financiamento público, existe menor estratificação entre escolas de gestão estatal e escolas de gestão privada”¹².

O financiamento público das escolas

No ponto anterior analisámos a importância do financiamento público do ponto de vista das escolas, ou seja, do prestador do serviço. Importa agora aprofundar o modo como se processa esse financiamento – quais as suas regras – olhando sobretudo para o que se passa ao nível das escolas, pois é ao nível da escola que se exerce a liberdade de escolha.

Com efeito, sendo certo que o financiamento público das escolas privadas é necessário para que estas sejam acessíveis a todos em condições de igualdade, por si só, o financiamento público da iniciativa privada não garante a liberdade de escolha. Aliás, no limite, podemos imaginar um sistema de ensino exclusivamente constituído por escolas privadas integralmente financiadas por fundos públicos, em que impera o zonamento¹³ e os alunos não podem escolher a escola.

Figura 3. Modelos de financiamento das escolas



¹² Idem, pág. 7. Tradução livre.

¹³ Por zonamento entende-se a designação administrativa da escola em função da morada do aluno.

Em traços gerais, o financiamento do ensino pode incidir mais sobre a escola ou prestador do serviço educativo, ou pender para o lado dos alunos ou beneficiários do serviço educativo. No primeiro caso, a tendência será para um sistema de ensino mais regulado, ordenado, uniforme e estático; no segundo haverá maior incentivo à criatividade e inovação e o sistema de ensino tomado no seu todo, apesar de mais tumultuoso será mais rico e dinâmico.

O cruzamento destes dois eixos permite identificar de modo simplista quatro tipos ou modelos de financiamento das escolas, sejam estas estatais ou privadas, a saber, o financiamento por rubrica, por turma, por aluno ou, no caso extremo, por conta-educação.

O financiamento por rubrica é o modelo comumente utilizado no financiamento das escolas estatais pela administração central. Nesta opção, o financiamento é fortemente regulado – indica-se claramente a despesa por rubrica – e, uma vez efetuada a transferência financeira, o poder reside totalmente na escola, mas esta está sujeita a um conjunto alargado de normas e procedimentos que lhe diminui grandemente o espaço de manobra e inovação.

No financiamento por turma, modelo seguido grosso modo nos contratos de associação, o aluno e a sua família já gozam de algum poder sobre a escola, uma vez que a transferência financeira para a escola depende de esta conseguir o número necessário de alunos para abrir as todas as turmas. Neste modelo, a escola tem uma maior liberdade na gestão das verbas, mas está limitada no seu grau de liberdade, desde logo no que respeita à formação ao modo de formação das turmas e, consequentemente, de organização do ensino.

O financiamento por aluno, em certa medida seguido pelos contratos de desenvolvimento, só não é um modelo com maior poder para os alunos e suas famílias e maior espaço de inovação para as escolas devido ao excesso de regulamentação existente, que impede as escolas de se organizarem livremente, em função de um conjunto de metas curriculares definidas superiormente. De resto, sem uma evolução para algo semelhante a este modelo de regulação e financiamento, seja para as escolas estatais, seja para

as escolas privadas com contrato, dificilmente será possível tirar o pleno proveito das novas tecnologias e desenvolver projetos de ensino verdadeiramente personalizados, que se adaptem às características e velocidade de aprendizagem de cada aluno.

Finalmente temos o financiamento por conta-educação. Um modelo radical, profundamente disruptivo dos sistemas de ensino, proposto por Jacques Delors, onde o poder reside inteiramente no aluno e a escola ou instituição de ensino tem a máxima liberdade para inovar. “Dado que a educação ao longo da vida vai adquirindo cada vez mais importância, poderia encarar-se a cada jovem que inicia a escolaridade, um crédito de tempo que lhe desse direito a determinado número de anos de ensino. Este valor seria creditado na conta de uma instituição [...]. Cada jovem poderia dispor deste capital, de acordo com a sua experiência escolar e as suas próprias opções. Poderia guardar uma parte deste capital de modo a poder vir a beneficiar de formação permanente, na sua vida de adulto, uma vez terminada a escolaridade. Poderia também aumentar o capital, através de depósitos financeiros [...]”¹⁴.

Como se vê pelo seu impacto no sistema, o modelo de financiamento das escolas determina em grande medida a dinâmica interna do próprio sistema. Tradicionalmente, o poder político tem optado por um modelo de controlo máximo, que cerceia a inovação e concentra todo o poder na administração central e na escola estatal, deixando aos alunos e suas famílias um papel secundário, mas não tem de ser necessariamente assim. Será possível desenhar um modelo de financiamento amigo da inovação que não implique maior desigualdade e segregação?

O financiamento da escolha da escola

Inicialmente proposto por Milton Friedman como instrumento para garantir um mercado livre da educação¹⁵, o cheque-ensino, *school voucher*

¹⁴ AAVV, Educação, Um Tesouro a Descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, Edições ASA, 1996, pág. 29.

¹⁵ Friedman, Milton, Capitalism and Freedom, Chapter V. The Role of Government in Education, The University of Chicago Press, 1962.

no original, tornou-se a besta negra do debate sobre liberdade de ensino em Portugal: fala-se nele e a discussão acaba.

Em bom rigor, não existe nenhum sistema de ensino a nível nacional que siga a proposta de Milton Friedman, mas é útil recorrer a ela para sublinhar quão distintos podem ser os modelos de financiamento da escolha da escola e, naturalmente, o respetivo impacto na estrutura do sistema de ensino.

Seguindo a classificação proposta de Terry M Moe, podemos caracterizar duas situações extremas de financiamento de programas de cheque-ensino¹⁶:

Mercado Regulado	Mercado Livre
Programa de cheque-ensino dirigido a grupos específicos (por exemplo, alunos com necessidades educativas especiais)	Programa universal
Cheques-ensino de valor diferenciado (por exemplo, em função do rendimento per capita)	Cheque-ensino único
Os pais não podem complementar o valor do cheque-ensino (ou seja, a escola tem de aceitar o cheque-ensino e está impedida de solicitar um pagamento adicional)	Os pais podem complementar o cheque-ensino
Sistema misto de zonamento e lotaria para atribuição de vagas nas escolas	A escola pode selecionar os alunos
Regulação para “garantir” a qualidade das escolas	Ausência de regulação
Discriminação positiva das escolas estatais, designadamente através de financiamento adicional	A escola em que o aluno está matriculado recebe a totalidade do financiamento
As escolas privadas não podem ter fins lucrativos	As escolas privadas podem ter fins lucrativos

¹⁶ Moe, Terry M., “The Structure of School Choice”, in Choice with Equity, Hoover Institution Press, 2002

Conforme referido, não existe qualquer sistema de ensino nacional que siga integralmente a perspectiva de mercado livre aqui apresentada. Contudo, vamos encontrar vários sistemas de ensino ou programas dentro dos sistemas de ensino que conjugam um ou mais dos pontos apresentados. No financiamento das escolas, e de sobremaneira no financiamento público da iniciativa privada, tão importante como o “se” – se deve ou não haver financiamento público – é o “como” – como desenhar o modelo de financiamento para obter os efeitos desejados.

Por exemplo, a partir dos dados do programa de cheque-ensino de Milwaukee, Rajashri Chakrabarti conclui que “a seleção aleatória de uma escola privada não pode, por si só, evitar a seleção de alunos. Contudo, a seleção aleatória de uma escola privada associada à proibição de complemento privado ao cheque-ensino pode impedir a seleção de alunos com base no seu rendimento”¹⁷. De igual modo, no estudo que realizou sobre escolha da escola e segregação, Matthew M. Chingos refere que “políticas favoráveis à escolha da escola cuidadosamente desenhadas podem contribuir para a diminuição da segregação por raça e classe social entre escolas”¹⁸.

A escolha da escola não é uma realidade a preto e branco, tem muitos tons de cinzento; e o modo como desenharmos o modelo de financiamento será determinante no tom de cinzento que vamos obter.

Escolha da escola e estratificação socioeconómica

Importa agora perceber de que forma a taxa de penetração do ensino privado e o seu nível de financiamento público determina o grau de estratificação nos sistemas de ensino atuais.

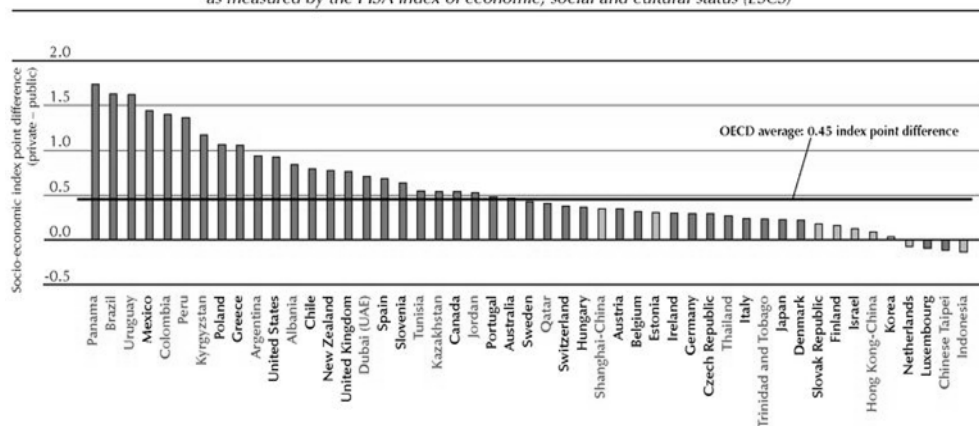
¹⁷ Chakrabarty, Rajashri, “Do Vouchers Lead to Sorting under Random Private School Selection? Evidence from the Milwaukee Voucher Program”, *Economics of Education Review*, 2013. Tradução livre

¹⁸ Chingos, Matthew M., “Does Expanding School Choice Increase Segregation?”, *Brookings*, May 15, 2013. Tradução livre.

Figura 4. Estratificação socioeconómica nos sistemas de ensino¹⁹

How socio-economic stratification varies across countries

Difference in socio-economic background between students in privately and publicly managed schools, as measured by the PISA index of economic, social and cultural status (ESCS)



Note: Index-point differences that are statistically significant are marked in a darker tone.

Countries are ranked in descending order of the index point of difference.

Source: OECD, PISA 2009 Database; Table B2.1.

Conforme se verifica, ao contrário do que é comum ouvirmos dizer, não existe qualquer correlação entre a existência de ensino privado e estratificação. A Holanda, que apresenta uma taxa de ensino privado superior a 65%, apresenta um índice de estratificação negativo, ou seja, em média, as escolas estatais são frequentadas por uma população ligeiramente mais afluente que aquela que frequenta as escolas públicas. A Bélgica, o outro país que citámos, e que apresenta uma taxa de ensino privado já perto dos 70%, também tem níveis de estratificação abaixo da média da OCDE. Já o Chile, onde a taxa de penetração do ensino privado é de 58% apresenta um grau de estratificação bastante superior à média da OCDE.

Naturalmente que a estratificação socioeconómica entre escolas estatais e privadas não se explica somente pelo grau de financiamento público do ensino privado. Existem outros aspetos a ter em conta conforme indicado

¹⁹ OECD (2012), Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>. Pág. 26.

na discussão sobre o desenho do modelo de financiamento²⁰. Contudo, verifica-se que em metade dos países da OCDE que apresentam estratificação socioeconómica a favor das escolas privadas, entre os quais Portugal, essa estratificação resulta sobretudo dos diferentes níveis de financiamento público das escolas.

Figura 5. Estratificação socioeconómica e financiamento²¹
Countries with and without stratification, before and after accounting for the proportion of public funding for schools

BEFORE accounting for the proportion of public funding for schools		AFTER accounting for the proportion of public funding for schools
Socio-economic stratification <i>in favour of publicly managed schools</i>	Luxembourg Chinese Taipei	Socio-economic stratification <i>in favour of publicly managed schools</i>
	Indonesia	
No socio-economic stratification	Finland Korea Netherlands Hong Kong-China	No socio-economic stratification
	Trinidad and Tobago	Socio-economic stratification <i>in favour of publicly managed schools</i>
	Estonia Germany Greece Israel Italy Japan New Zealand Poland Portugal Slovak Republic Switzerland United Kingdom United States Jordan Kazakhstan Shanghai-China Thailand	No socio-economic stratification
Socio-economic stratification <i>in favour of privately managed schools</i>	Australia Belgium Canada Chile Czech Republic Denmark Hungary Ireland Mexico Slovenia Spain Sweden Albania Argentina Brazil Colombia Dubai (UAE) Kyrgyzstan Panama Peru Qatar Tunisia Uruguay	Socio-economic stratification <i>in favour of privately managed schools</i>

Source: OECD, PISA 2009 Database; Tables B2.1 and B2.7.

²⁰ Por exemplo, a existência de critérios de admissão. De notar que, em certas situações, como no caso do ensino artístico, embora possam ser um fator de estratificação, esses critérios podem justificar-se.

²¹ OECD (2012), Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>. Pág. 31.

Ou seja, de cada vez que os opositores da liberdade de escolha da escola agitam o *slogan* “quem quiser escolher a escola que pague”, estão na verdade a promover um sistema de ensino mais estratificado, em que o acesso às escolas privadas está vedado à maioria da população. Para aqueles que defendem um ensino estritamente estatal, ou seja, que são contra a iniciativa privada em geral, e na educação em particular, esta posição faz sentido, uma vez que se trata de uma posição de princípio. Sendo contra a iniciativa privada, são naturalmente contra o financiamento público das escolas privadas sejam quais forem as consequências que daí advenham para a qualidade do ensino. Já a adesão a esta máxima por parte daqueles que aceitam a existência de escolas privadas é difícil de entender, uma vez que estão a promover objetivamente uma maior estratificação socioeconómica entre as escolas estatais e as escolas privadas²².

A não ser que, a existência de escolas privadas seja prejudicial à qualidade do sistema de ensino. Mas será mesmo assim?

Escolha da escola e qualidade do ensino

A questão sobre o impacto da escolha da escola na qualidade do ensino, apesar de sempre presente, nunca é assumida de forma clara e transparente no debate público. Em certa medida, é quase como se a qualidade fosse uma questão de fé. Pouco importa o que dizem os estudos e a análise de outros sistemas de ensino: quem é a favor da escola estatal considera que toda a verba investida no ensino estatal é bem gasta; quem é favorável à iniciativa privada contrapõe que qualquer acréscimo de investimento público no ensino privado é uma mais-valia.

De facto, não é assim. Por exemplo, com base no modelo teórico que desenvolveram para estudar o impacto da reputação das escolas na estratificação e na qualidade do ensino, MacLeod & Urquiola concluem

²² Esta conclusão, à primeira vista insólita, é fácil de compreender. Por exemplo, se escolhermos aleatoriamente (1) uma escola estatal, (2) uma escola com contrato de associação ou uma escola profissional e (3) uma escola privada sem financiamento público, o mais natural é que a composição socioeconómica das duas primeiras situações seja muito aproximada e que a escola privada sem financiamento público apresente um nível socioeconómico superior às demais.

que “se as escolas não puderem selecionar os alunos através de testes de aptidão, então um mercado livre tende a aumentar a produtividade das escolas. Contudo, se as escolas puderem recorrer a exames de admissão para selecionar alunos, então a competição gera estratificação por aptidão, reduz o esforço dos alunos e, nalguns casos, diminui a produtividade das escolas”²³.

Como temos vindo a sublinhar, comprova-se que qualquer que seja a opção política, importa que o desenho das medidas seja muito cuidado sob pena de desvirtuar os objetivos políticos que se pretendia alcançar inicialmente. Por exemplo, aumentar o financiamento público ao ensino privado através do reforço do contrato simples ou através do reforço do contrato de associação ou através do aumento das deduções fiscais em sede de IRS ou da generalização dos *tickets* infância e ensino não é equivalente.

De igual modo, mesmo no âmbito de um sistema de ensino integralmente constituído por escolas estatais, de pouco vale implementar um modelo de financiamento em que o dinheiro segue o aluno, ou seja, em que as escolas são financiadas em função do número de alunos, se não for permitido às escolas aumentar a sua capacidade em função da procura.

Finalmente, é óbvio que a qualidade de um sistema de ensino resulta de muitos e variados fatores e não é fácil destrinçar o contributo de cada um destes fatores em determinada variação da qualidade.

Ainda assim, “parece que quando confrontadas com competição externa as escolas estatais são induzidas a alcançar melhores resultados e que este estímulo ultrapassa qualquer efeito associado a qualquer eventual segregação”²⁴. Ou seja, pese embora a preferência natural por um sistema de ensino uniforme como forma de garantir uma maior equidade que

²³ MacLeod, W. Bentley & Urquiola, Miguel, “Anti-Lemons: School Reputation, Relative Diversity, and Educational Quality”, IZA Discussion Paper No. 6805, August 2012. Pág. 2. Tradução livre.

²⁴ Hoxby, Caroline, “How School Choice Affects the Achievement of Public Schools Students”, em Choice with Equity, Hoover Institution Press, 2002. Tradução livre.

diagnosticámos no início, a investigação aponta em sentido inverso: um sistema de ensino diversificado em que existe escolha da escola gera uma melhoria generalizada na qualidade do ensino.

Num estudo mais alargado sobre avaliação, autonomia, escolha da escola e resultados académicos, tendo por base os dados do PISA 2003, conclui-se que “os alunos obtêm resultados substancialmente melhores em sistemas de ensino onde a existência de escolas privadas possibilita a escolha e a competição. Em paralelo, os resultados académicos melhoram à medida que aumenta o financiamento público às escolas. O acesso a financiamento público em condições equitativas por parte de escolas estatais e escolas privadas melhora consideravelmente a performance dos alunos. Já os resultados sobre o impacto da competição entre escolas estatais nos vários países são menos conclusivos. Contudo, em áreas urbanas, onde há mais escolas por onde escolher, os alunos que não são obrigados a frequentar a escola da área de residência e que referem que frequentam a sua escola porque é melhor que as alternativas, apresentam melhores resultados. Em cada país, a performance superior das escolas privadas parece depender da existência, em simultâneo, de medidas que assegurem a avaliação externa e do grau de autonomia das escolas para responder à competição”²⁵.

Conclusão

A recente polémica acerca dos contratos de associação é paradigmática de tudo quanto antes se escreveu. O governo recorreu ao preconceito para defender a sua posição, alimentando uma suspeita generalizada sobre a iniciativa privada enquanto na prática se comportava como um agente privado, defendendo a sua “quota de mercado”. Apresentou a despesa de milhões de euros em escolas, que pelos vistos estavam praticamente vazias, como um investimento virtuoso, ao mesmo tempo que considerava um custo desnecessário o pagamento às escolas da verba contratualizada

²⁵ Schütz, Gabriela & West, Martin R. & Wössmann, Ludger “School Accountability, Autonomy, Choice, and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003”, OECD, Education Working Paper, 2007. Tradução livre.

para que os alunos as pudessem frequentar gratuitamente. Tirou proveito do desconhecimento generalizado sobre os impactos da escolha da escola na qualidade do sistema de ensino, incluindo entre comentadores políticos e *opinion makers*. Cavalgou uma opinião pública avessa à liberdade (de escolha) e sempre pronta a deixar-se envolver pelo longo e acolhedor abraço do Estado.

Contudo, como procurei demonstrar, e sem atender à situação e avaliação específica de cada escola, a verdade é que à medida que as escolas com contrato de associação forem encerrando portas, é o sistema de ensino como um todo que fica mais pobre.

Fosse o debate público baseado em factos e não em opiniões, e o desenlace talvez tivesse sido outro. Seja como for, importa continuar a afirmar com clareza:

1. A diversidade no sistema de ensino é uma riqueza;
2. A existência de escolas privadas contribui decisivamente para o aumento da diversidade;
3. O financiamento público das escolas privadas, diminui, quando não elimina, a estratificação socioeconómica entre escolas privadas e escolas estatais;
4. O desenho cuidadoso do modelo de financiamento das escolas é essencial para conjugar escolha da escola com equidade, diversidade e qualidade no sistema de ensino;
5. A competição regulada entre escolas promove a melhoria generalizada do sistema de ensino.

Em síntese, e pese embora seja uma afirmação com pouco acolhimento, os factos demonstram que a escolha da escola, para além de boa em si mesmo, contribui positivamente para a qualidade do ensino.

ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
DO ENSINO SUPERIOR

8 de julho de 2016

Manuel Heitor¹

Senhor Presidente do Conselho Nacional de Educação,

Senhoras e Senhores,

Volto a iniciar este seminário do Conselho Nacional de Educação da mesma forma que comecei na passada 2.^a feira o Encontro Nacional de Ciência 2016: a aposta no conhecimento é o nosso compromisso para o futuro e requer instituições de ensino superior e científicas fortes, autónomas e abertas à formação, ao emprego científico, à criatividade e às novas fronteiras do conhecimento, de modo a fazermos face aos desafios societais, financeiros e culturais que emergem em Portugal e na Europa.

Agradeço, desde já, ao Conselho Nacional de Educação e ao seu Presidente, Professor David Justino, a organização deste seminário e a mobilização do esforço para, em conjunto, pensarmos o futuro do ensino superior e da ciência e tecnologia em Portugal.

Depois de ultrapassado um período particularmente instável e penalizador do investimento na formação avançada de recursos humanos, já sabemos bem que o desenvolvimento, a valorização e a internacionalização do sistema de ensino superior português, passa pela consolidação e afirmação internacional das nossas instituições académicas e científicas, em associação com a formação avançada de recursos humanos.

Gostaria, assim, de reconhecer de forma clara e inequívoca, o trabalho de todos, estudantes, trabalhadores não docentes, docentes, investigadores, que juntamente com responsáveis académicos e científicos, souberam colocar os interesses coletivos à frente de eventuais interesses individuais ou corporativos, para efetivamente promover e estimular a formação de recursos humanos e o desenvolvimento científico ao melhor nível internacional, e criar em Portugal instituições de referência europeia.

¹ Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

A análise tem mostrado que a complexidade do processo de inovação favorece as sociedades que se organizam em torno de uma cultura de diálogo associada a rotinas de avaliação e de crítica, em desfavor de cientistas ou inventores isolados, mesmo que sejam excepcionais. A retórica da “excelência” em isolamento social está esgotada. Conduziu, nos últimos anos, à redução do investimento público e privado no ensino superior e em investigação e desenvolvimento, designadamente no sul da Europa, e acentuou a diversidade regional em função dos níveis de rendimento, em associação com a redução dos níveis de cultura científica².

É por esta razão que é essencial estimular hoje, mais do que nunca, rotinas permanentes de participação pública em todas as nossas iniciativas. Envolver as escolas, do pré-escolar ao ensino superior, com as instituições científicas, as empresas e a administração local e central no debate crítico e informado das nossas opções é hoje central para o debate sobre ensino superior e, portanto, sobre políticas de ciência, tecnologia e ensino superior.

O nosso objetivo coletivo deve orientar-se por promover a aprendizagem em sentido lato, inspiradora de um espírito crítico nas pessoas e nos grupos, que é essencial não apenas no quadro do trabalho de investigação e na organização da mesma, mas também para estimular formas modernas de cidadania global.

Desde já, gostaria de manifestar o meu mais profundo e sincero apoio a todos aqueles que se têm batido contra a prática de praxes académicas e outras práticas boçais e grosseiras, que hoje continuam a ocorrer no contexto do ensino superior em Portugal.

A praxe académica tem sido alvo de controvérsia pública, de tomadas de posição de estudantes e outros cidadãos, e de ação institucional por parte do Estado e de universidades e politécnicos. As valorizações e as atitudes de diversos grupos e sectores da sociedade acerca do fenómeno têm

² M. Heitor (2015), “Science Policy for and increasingly diverging Europe”, *Journal of Research Policy and Evaluation*, 2.

oscilado. Os graus de adesão e os modos de envolvimento dos estudantes e das instituições do ensino superior também têm sido variáveis. Mas deve ficar claro o nosso total repúdio a este tipo de práticas, que representam cada vez mais uma afronta aos valores da própria educação e à razão de ser das instituições de ensino superior. Devem ser combatidas por todos, estudantes, professores e, muito especialmente, por todos os responsáveis por instituições politécnicas e universitárias, independentemente do local de ocorrência.

Gostaria ainda de reforçar, agora num contexto europeu, dois outros processos que hoje representam grandes desafios para o ensino superior em Portugal. Refiro-me aos atuais movimentos migratórios para a Europa e dentro da Europa e garantir novas ações de política científica e de ensino superior na Europa que consagrem a integração efetiva de migrantes na Europa do conhecimento. A evolução da Europa do conhecimento, que estou certo todos defendemos, requer ainda considerar formas efetivamente inclusivas de circulação de recursos humanos qualificados, que facilitem melhorar a partilha dos benefícios do investimento em educação e em ciência em toda a Europa. É nosso objetivo reforçar uma Europa mais inclusiva e com menores níveis de diversificação regional, designadamente em termos do investimento em conhecimento. Estes são hoje importantes desafios para o ensino superior em Portugal e exigem ações claras, sobretudo por todos responsáveis por instituições politécnicas e universitárias.

Neste sentido, o paradigma sobre como alargar a base social do ensino superior constitui também hoje um novo desafio, exigindo uma perspetiva de “envolvimento e participação individual e coletiva” com o conhecimento em Portugal e na Europa.

Em termos da ação política, quero referir-me ainda à necessidade urgente do reforço da abertura da base social do ensino superior e do emprego científico, juntamente com os desafios que hoje se colocam ao desenvolvimento de novas formas colaborativas entre os setores público e privado, à autonomia efetiva das instituições de ensino superior e à sua

corresponsabilização reforçada pelo desenvolvimento académico científico, social, cultural e económico.

Para isso, estamos a concluir até ao verão dois processos distintos, que só serão possíveis com a colaboração das instituições de ensino superior:

Primeiro, a definição de um novo regime legal e programa de estímulo ao emprego científico, de modo a incentivar a contratação responsável de investigadores doutorados em Portugal e criar novas condições para atrair recursos humanos qualificados. Urge dignificar na sociedade portuguesa o emprego académico e científico e o acesso e desenvolvimento de carreiras académicas e científicas, evitando a precariedade do trabalho qualificado.

Segundo, o estabelecimento de condições contratuais com as instituições de ensino superior para garantir a necessária estabilidade no financiamento ao longo da legislatura. Neste sentido, estamos a trabalhar com o CRUP, o CCISP e as instituições universitárias e politécnicas no sentido de um efetivo *contrato de legislatura para o ensino superior*.

Defendemos uma nova agenda política, comprometida na convergência efetiva com a Europa, através do estímulo à qualificação dos portugueses e ao emprego jovem, na valorização, captação e fixação dos recursos humanos qualificados, no emprego científico e na dinamização de comunidades de inovação.

Neste sentido, precisamos de garantir que os próximos anos são também com ciência mais aberta, inovação mais aberta e a participação pública crescente de todos no projeto coletivo que representa fazer de Portugal e da Europa um projeto comum e inclusivo com mais conhecimento. Em particular as instituições de ensino superior devem assumir claramente, e como princípios fundamentais no desenvolvimento das suas atribuições, o acesso aberto às publicações e aos dados científicos resultantes de investigação financiada por fundos públicos, bem como a garantia da sua preservação, por forma a permitir a sua reutilização e o acesso continuado, observando os direitos da propriedade intelectual, segurança e proteção de dados.

Ampliar a traslação do conhecimento científico para a sociedade e as empresas, tornando-o acessível à população de forma adequada, reforçará o impacto social do ensino superior e da investigação e concorrerá para a sua valorização e reconhecimento e contribuirá para a inovação e modernização do tecido económico.

A aposta no conhecimento, que representa um desígnio central no programa do Governo de “Compromisso com a Ciência e Conhecimento”, publicado no Diário da República da passada segunda-feira, 6 de junho, reflete-se diretamente na relevância particular que o ensino superior, a ciência e a tecnologia ocupam na sociedade portuguesa e na promoção da inovação na economia e na sociedade.

Tal como reconhecido pela Comissão Europeia³, persiste na economia portuguesa um hiato significativo de produtividade, que representa cerca de metade do nível médio registado no conjunto dos países da União Europeia (UE). Este diferencial é associado sobretudo:

- Ao nível reduzido de qualificações da população, agravado por deficiências observáveis nas capacidades de gestão empresarial. Com efeito, apenas 24% dos portugueses entre os 25 e os 54 anos têm habilitações superiores, o que, embora consubstanciando um progresso assinalável ao longo dos últimos 40 anos, significa que a proporção de licenciados em Portugal permanece longe da média da UE (31%);
- As diferenças no nível de investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) em percentagem do PIB: 1,29% em Portugal em relação a 2,03% na UE em 2014, quando já tinha atingido cerca de 1,6% em 2010.

De facto, o nível de qualificações dos portugueses e a intensidade de I&D são apontados como dois fatores críticos do desenvolvimento da sociedade

³ CE (2016). Relatório relativo a Portugal 2016, que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção, e a correção de desequilíbrios macroeconómicos. SWD (2016) 90 final: pág. 9, 2º parágrafo, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_portugal_pt.pdf [Acedido em abril de 2016].

e da competitividade da economia portuguesa que afetam o crescimento potencial do produto.

Primeiro, a meta para 2020 de 40% da população entre os 30-34 anos com um grau superior apresenta-se hoje bastante mais complexa de atingir do que quando da sua definição em 2010. Noto que a fração de diplomados com um grau superior na população entre os 30-34 anos cresceu de 11% em 2000, para 22% em 2008 e 31,5% em 2014 (últimos dados estatísticos oficiais). Mas Portugal divergiu na expectativa de atingir o objetivo para 2020 nos últimos anos essencialmente por dois fatores:

- I) O decréscimo continuado nas taxas de diplomados com idades entre os 22 e os 30 anos;
- II) Os elevados níveis de emigração entre os jovens diplomados. Segundo dados estatísticos oficiais, 11,6% dos diplomados portugueses residia em 2014 no estrangeiro. São mais de 27 mil diplomados entre 30 e 34 anos que deixaram de contribuir para a qualificação da economia nacional e que reduziram o peso da população com formação superior.

Assim, urge envolver um maior número de jovens no ensino superior e reforçar a atração de jovens diplomados para Portugal nos próximos anos. Para isso, estamos a implementar vários processos distintos:

- Alargar a oferta de cursos técnicos superiores profissionais, os quais devem passar a integrar plenamente a vocação de cursos superiores, assumindo de forma clara o papel dos ciclos curtos de ensino superior associados aos primeiros ciclos (licenciaturas);
- Estimular o relacionamento entre o ensino profissional e o ensino politécnico, alargando a base de recrutamento para o ensino superior;
- Estimular uma “Iniciativa Competências Digitais”, em estreita colaboração com as instituições de ensino superior e com o sector privado;
- Reforçar o apoio social no ensino superior, alargando a base social do ensino superior e atribuindo cerca de 70 000 bolsas por ano a estudantes economicamente carenciados.

Segundo, a meta de convergência europeia em termos do nível de investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) é ainda mais complexa de atingir. Sabemos que nos últimos anos teve lugar um corte significativo do apoio público à atividade científica, traduzido diretamente, e em particular, no desinvestimento na formação avançada. De forma também abrupta, o investimento privado acompanhou esse desincentivo e foi significativamente reduzido, com a despesa total anual em I&D a diminuir cerca de 530 milhões de euros entre 2010 e 2014 (ou seja, 19% do total), de acordo com as últimas estatísticas oficiais publicadas na semana passada. Em consequência, aumentou a divergência de Portugal relativamente à Europa, com a despesa total anual em I&D a diminuir para 1,3% do produto, quando tinha atingido cerca de 1,6% em 2009 e 2010.

Neste âmbito, permitam-me que refira as seguintes medidas:

- Aumentar o esforço público na formação avançada e no emprego científico, orientando a política científica com base numa estratégia de reforço de recursos humanos qualificados;
- Reforçar o investimento público em I&D em todas as áreas do conhecimento, incluindo agendas mobilizadoras de investigação e inovação, juntamente com a especialização da oferta científica e tecnológica assegurada pelas universidades, institutos politécnicos e instituições científicas e tecnológicas;
- Promover os atuais centros de interface e de transferência de conhecimento, incluindo centros tecnológicos e de engenharia, ou outro tipo de laboratórios colaborativos, com o intuito de incentivar a cooperação entre instituições científicas e de ensino superior com o tecido produtivo e as empresas;
- Continuar a estimular a internacionalização e o crescente envolvimento em redes europeias de I&D e de ensino superior.

Debater as metas referidas anteriormente exige compreender novos desafios para Portugal e para os portugueses. As ameaças e as oportunidades estão aí e não esperam. Urge refletir sobre eles e contribuir

para a sua superação. Ao fazê-lo estamos a tratar dos desafios que se colocam hoje ao futuro de toda a comunidade académica e científica, ao ensino superior em Portugal e aos portugueses.

Permitam-me assim que, no contexto das metas referidas, aprofunde hoje e aqui, a discussão sobre os cinco grandes desafios que apresentei há cerca de um mês ao plenário do CNE. Refiro-me a questões críticas ao desenvolvimento e organização do ensino superior, as quais penso serem essenciais serem consideradas nos tempos que emergem da crescente incerteza nos mercados, mas também no desenvolvimento científico e tecnológico.

Primeiro, o desafio da aprendizagem com base na prática sistemática de investigação científica e o esforço de contribuir diariamente para modernizar o nosso ensino superior, mudando gradualmente estruturas orgânicas geradas noutras épocas e noutros contextos, modernizando a oferta curricular e os processos pedagógicos, assim como revendo mecanismos de formação das decisões antagónicas com os da criação científica. Quando poderemos assegurar que todos os estudantes que entram no ensino superior, sem exceção, são efetivamente inseridos em ambientes de investigação?... e que aprendem a perceber e a questionar, percebendo que a incerteza se ataca com mais conhecimento e através da participação efetiva em equipas de investigação?

Refiro-me também ao desafio que continua particularmente atual da transição de um sistema de ensino baseado na ideia da transmissão de conhecimentos para um sistema baseado no desenvolvimento de competências, que é uma questão crítica central, em Portugal e em toda a Europa, dados os altíssimos valores de abandono e insucesso. Refiro-me sobretudo a:

Envolver os estudantes de ensino superior desde os primeiros anos (1.º e 2.º ciclos) em atividades de experimentação, no trabalho de projeto, e na prática orientada de atividades de investigação;

Alterar os padrões de ensino e aprendizagem para um trabalho mais ativo dos estudantes.

Segundo, o desafio da diversificação da oferta de ensino superior, naturalmente correspondendo às expectativas de uma sociedade também sempre mais diversificada. Em 2016 vai concluir-se o primeiro ciclo completo de acreditação dos cursos de ensino superior em Portugal, pelo que será necessário preparar um sistema de avaliação institucional e, em simultâneo, um novo ciclo de acreditação de cursos.

É neste contexto que, tendo por base a experiência de avaliação e de acreditação dos últimos anos em Portugal e os desafios semelhantes em toda a Europa, a avaliação institucional do ensino superior é um instrumento crítico para o reforço do ensino superior em Portugal e das suas instituições, devendo ser orientada para aumentar e estimular a diversificação e a diferenciação das instituições, designadamente entre universidades e politécnicos, assim como para promover o reforço da atividade de I&D de forma generalizada a todo o ensino superior, consagrando simultaneamente diferentes tipologias de I&D consoante o tipo de instituições.

O ensino politécnico deve concentrar-se especialmente em formações vocacionais e em formações técnicas especializadas, orientadas profissionalmente, aliando esforços e competências de investigadores e especialistas em I&D aplicada e, sobretudo, baseada na experiência (*experience or practice based research*), com ênfase em temas de forte apropriação regional. Por outro lado, o ensino universitário deve orientar-se para a oferta de formações científicas de espectro largo integrando áreas de conhecimento diversas, incluindo ciências sociais e humanidades, ciências exatas e engenharia, ciências naturais, ciências da vida e medicina, bem como integrando as suas interações temáticas e multidisciplinares e agregando esforços e competências de unidades de ensino e investigação pós-graduado de base científica.

Terceiro, o desafio da empregabilidade dos nossos graduados e da ligação externa efetiva à sociedade e à economia, designadamente através de rotinas de ligação sistemática e institucional aos setores produtivo, social e cultural, incluindo a adequação da oferta formativa.

Refiro-me ao desafio de melhorar a orientação escolar dos estudantes com vista a uma maior empregabilidade dos jovens graduados, o qual penso que só pode ser encarado em estreita associação com a capacidade única que a nossa comunidade académica apresenta para fazer face à oportunidade, também ela única, de relacionar a investigação e o ensino numa gama diversificada de áreas.

Refiro-me também ao esforço para melhor adequar a oferta formativa aos tempos de crescente incerteza em que vivemos. Refiro-me especialmente à discussão já em curso há alguns anos, mas sempre adiada da decisão académica, de melhor perceber a necessidade de alargar o âmbito das formações iniciais e de facilitar a especialização da formação pós-graduada.

Refiro-me ainda, em particular, à oportunidade que todos esperamos para que as instituições de ensino superior, em estreita colaboração com o setor produtivo, social ou cultural, assegurem novas formas colaborativas com o setor privado e as empresas em particular, que se estabeleçam como efetivos laboratórios colaborativos potenciadores de emprego qualificado e de criação de valor.

Neste contexto, o desenvolvimento e promoção, desde já em 2016, de agendas e programas de investigação e inovação mobilizadores, devidamente concertados entre as universidades, os politécnicos e o tecido produtivo, e com as empresas em particular, vem consagrar um efetivo «Compromisso com o Conhecimento e a Ciência» que pretendemos venha a estimular o emprego científico.

As agendas deverão resultar de um esforço colaborativo entre investigadores dos sectores público e privado, adotando uma matriz que cruze prioridades de especialização com tecnologias e conhecimento científico de natureza transversal e definindo um referencial para a alocação do financiamento de políticas públicas para a ciência e inovação. Pretende-se mobilizar os setores produtivo, social e cultural, de modo a facilitar e densificar a qualificação da população ao nível do território, estimulando o emprego qualificado e convergindo para a média europeia em termos do esforço de investimento público e privado em I&D.

Também aqui lançámos uma nova ação de política para reforçar a atividade de investigação nos institutos politécnicos e valorizar o seu impacto na sociedade e economia portuguesa.

Trata-se de um programa estruturado na observação das competências e especificidades de cada instituto politécnico e do contexto territorial, económico e social em que se inscreve, considerando o sistema no seu todo e a inequívoca importância de que se reveste para o desenvolvimento do País e para a valorização de cada região em particular.

Reforçar instituições intermediárias e de transferência de conhecimento, incluindo centros tecnológicos e de engenharia, ou outro tipo de laboratórios colaborativos, com o intuito de incentivar a cooperação entre instituições científicas e de ensino superior com o tecido económico e as empresas, facilitando a criação seletiva de centros de emprego qualificado geradores de valor económico e mobilizadores da capacidade de produção industrial.

Quarto, o desafio, sempre contínuo, da internacionalização, também do corpo docente. A evolução gradual da última década de formas de colaboração internacional baseadas em ligações pessoais, para colaborações institucionais é um desafio e um esforço que tem de prosseguir em Portugal. Garantir graus e diplomas duplos, laboratórios conjuntos e agendas colaborativas com grandes instituições na Europa e no mundo é certamente um desafio que vai perdurar nas próximas décadas e que só pode ser vencido com a atração e fixação de docentes e investigadores a nível internacional, juntamente com acordos institucionais de âmbito internacional.

A análise e a experiência de Portugal em grandes parcerias internacionais de ensino superior e ciência e tecnologia mostram que essas parcerias podem atuar como agentes de mudança, mas requerem compreender e implementar atividades que são fundamentalmente diferentes do papel tradicional das instituições de ensino superior, envolvendo, na maioria das vezes, capacitação e várias formas de apropriação social e económica do conhecimento. Mas a análise mostra também que o sucesso dessas parcerias exige a compreensão da natureza da cooperação internacional

para além da exportação/importação de "serviços académicos" em todas as instituições envolvidas. Além disso, quebram claramente os limites tradicionais de "sistemas nacionais de inovação" e trazem novos desafios em termos da integridade institucional das instituições de ensino superior, que urge preservar e promover.

Adicionalmente, as parceiras internacionais são hoje críticas para o reforço do emprego científico e da atração e fixação de investigadores de reconhecimento internacional, que é claramente um dos desafios mais críticos para Portugal e para as nossas instituições de ensino superior. Enfrentá-lo requer estratégias institucionais que privilegiem o mérito e o rejuvenescimento contínuo e sistemático do corpo docente de investigação a nível internacional.

Quinto, o desafio da cultura científica e dos coletivos internos ao próprio desenvolvimento institucional do ensino superior. Refiro-me ao esforço continuado para estimular a cultura científica no interior da comunidade académica, evitando processos de gestão e avaliação baseados meramente em simples indicadores e «folhas de cálculo», e vencendo o individualismo e o irracional de muitos dos incentivos que hoje estimulam, à escala global, esse individualismo na atividade científica e académica.

Construir coletivos, facilitadores da cocriação de novo conhecimento, estimulando a criatividade e a produção desses novos conhecimentos, juntamente com a sua difusão, é o desafio que todos agora esperamos das instituições de ensino superior e dos seus docentes para os próximos anos.

Refiro-me ainda à necessidade de reduzir a burocratização crescente dos ambientes escolares, académicos e científicos em Portugal e no mundo, incluindo o combate ao uso irresponsável de métricas para fins de avaliação, o qual deve assumir um papel central na defesa da cultura científica nas nossas instituições de ensino e de investigação, a todos os níveis. As sucessivas declarações internacionais lançadas e assinadas por grandes instituições científicas nos últimos anos, da Declaração de São Francisco de 2012, ao Manifesto de Leiden de 2015, são claras quanto à necessidade de evitar o uso de indicadores, como os fatores de impacto e

outros, em processos de recrutamento e de progressão nas carreiras académicas e científicas, objetivo que deve ser adotado pelas instituições portuguesas.

Estes desafios exigem convicções políticas firmes e permitam-me que apele ao debate do Conselho Nacional de Educação sobre o desígnio de tornar o conhecimento o nosso compromisso com o futuro.

Interessa sobretudo considerar que num contexto de crescentes e contínuas mutações sociais, económicas e tecnológicas, a reivindicação para a promoção da inovação deve ser compreendida sobretudo em termos do processo de aprendizagem, e não apenas num inventário de matérias ou de prioridades, nem muito menos em rankings e métricas que ignoram o conteúdo do processo de aprender e criar. Por exemplo, mais importante que especificar sectores de intervenção, interessa compreender como promover competências, sobretudo no que respeita à necessidade de conciliar o desenvolvimento de competências nucleares em matérias tradicionais, com competências em tecnologias de informação, com competências sociais e com o estimular da capacidade de aprender, apreender e empreender.

Para tanto, importa promover mais formação e, certamente, mais ensino superior, a contextualizar na sua articulação natural com os domínios da educação, da cultura e da economia.

Muito obrigado pela vossa atenção.

Artigos recentes de apoio às opções políticas discutidas no texto

- S. Hasanefendic, M. Heitor and H. Horta (2016), “Training students for new jobs: the role of technical and vocational higher education and implications for science policy in Portugal”, *Technological Forecasting and Social Change*.
- M. Heitor, H. Horta and M. Leocádio (2016), “Enlarging the social basis of higher education: lessons learned from a risk-sharing loan scheme in Portugal”, *Technological Forecasting and Social Change*.
- João M. Santos, Hugo Horta, Manuel Heitor (2016), “Too many PhDs? An invalid argument for countries developing their scientific and academic systems: the case of Portugal”, *Technological Forecasting and Social Change*.
- M. Heitor and H. Horta (2016), “Reforming higher education in times of uncertainty: are illities important?”, *Technological Forecasting and Social Change*.

- M. Heitor (2015), “Science Policy for and increasingly diverging Europe”, *Journal of Research Policy and Evaluation*, 2.
- M. Heitor (2015), “How far university global partnerships may facilitate a new era of international affairs and foster political and economic relations?”, *Technological Forecasting and Social Change*, 95, pp. 276-293.
- M Heitor, H. Horta and J. Mendonça (2014), “Developing human capital and research capacity: science policies promoting brain gain”, *Technological Forecasting and Social Change*, 82, pp. 6-22.

O ENSINO SUPERIOR PILAR ESSENCIAL DO DESENVOLVIMENTO

Marçal Grilo¹

No contexto de incerteza e imprevisibilidade em que vivemos torna-se muito importante que os europeus identifiquem as instituições cujas capacidade e credibilidade podem dar um contributo com significado para a recuperação de uma confiança perdida e para a criação das condições básicas para que a Europa não se afunde e, pelo contrário, consiga ultrapassar e vencer os sérios problemas que enfrenta e que condicionam de forma muito marcada o futuro da maioria dos povos e dos países que a integram.

De entre as instituições que importa considerar devem referir-se as Universidades e os Centros de Investigação Científica, bem como os Institutos de Ensino Superior Não Universitário que existem na maioria dos países europeus, com designações diversas mas com objetivos muito semelhantes.

Se a Europa pretende continuar a desempenhar algum papel de relevo na cena internacional a par dos grandes blocos, designadamente os EUA, a China, o Japão e a Índia, não será através dos seus recursos naturais que o vai conseguir. Tal só é possível recorrendo ao conhecimento, às tecnologias e aos processos de organização e gestão mais avançados, que permitam às economias dos diversos países europeus competir com aqueles que dispõem de outras vantagens competitivas e que, nas últimas décadas, têm vindo a crescer e a contribuir para a diminuição do peso que a Europa tem no contexto deste mundo globalizado e interdependente.

Pergunta-se, no entanto, se na Europa o ensino superior e a investigação estão hoje devidamente apetrechados, em termos institucionais e em termos de capacidade formativa e de produção do conhecimento, para desempenhar o papel que lhes é exigido.

¹ Fundação Calouste Gulbenkian

A resposta só pode ser positiva mas importa refletir sobre alguns dos problemas existentes na perspectiva de tentarmos, por um lado, estabelecer novos esquemas de organização e novos procedimentos para as instituições e, por outro, encontrar novas formas de intervenção e atuação de forma a torná-las mais ágeis e mais eficazes, tendo em vista o papel essencial que o ensino superior deve representar no processo de desenvolvimento.

Decidi não abordar alguns temas que têm sido muito debatidos, designadamente o financiamento, o acesso, os sistemas de governo, a avaliação e a acreditação, os conteúdos curriculares, a investigação, a empregabilidade dos diplomados com determinados cursos, a importância de uma formação de base sólida que permita encarar ocupações que se não conhecem, pelo que tratarei concretamente de quatro áreas em que penso poderem ser introduzidas algumas alterações e reformas: Diversificação Institucional; Autonomia; Relação com os Mundos da Economia e da Cultura; e Internacionalização.

No que se refere à primeira parece hoje claro que só um ensino superior diversificado, isto é, um sistema que compreenda universidades e institutos ou escolas onde se ministrem cursos pós-secundários sem natureza universitária, poderá dar resposta em simultâneo às necessidades do mercado de trabalho e às expectativas dos novos públicos que procuram o ensino superior.

A diversificação das formações não é uma moda, é uma necessidade sentida há muito e para a qual os diferentes países têm vindo a encontrar soluções muito diversas, umas certamente com maior sucesso do que outras.

Se a diversificação das formações deve ou não ser acompanhada por uma diversidade institucional é uma questão que continua em aberto. Para mim, sempre considereei que a diversificação institucional seria uma boa forma de marcar as diferenças entre as formações destinadas a formar diplomados que dominam as tecnologias existentes e aquelas outras que devem ser as formações que têm como objetivo o desenvolvimento de um

sentido crítico sobre tudo o que existe e que conduz à criação de novos conhecimentos, novos métodos e novas tecnologias.

Mas também quero deixar claro que em certas circunstâncias aceito modelos híbridos, em que estas formações podem coexistir na mesma instituição como é, aliás, o caso em Portugal das Universidades que integram algumas unidades orgânicas exclusivamente viradas para as formações designadas como do âmbito do ensino politécnico.

Permitam-me, no entanto, referir que o que mais importa não é ter uma diversificação institucional, mas sim uma diversificação de cursos e de formações que permitam ao país, à sua economia e aos diferentes setores de atividade, na cultura, na saúde, nas ciências e no desenvolvimento social, dispor dos recursos humanos indispensáveis para cobrir as necessidades do funcionamento das diferentes organizações, sejam estas do setor da administração pública ou do vasto e diversificado conjunto das empresas pertencentes ao sector privado.

Relativamente ao sistema binário adotado em Portugal desde o final dos anos 70 gostaria apenas de fazer duas curtas reflexões. A primeira para refutar a crítica de que o país tem instituições de ensino superior a mais. Em minha opinião, o que o país tem no ensino superior não são instituições a mais mas sim estudantes a menos. A queda demográfica é muito acentuada, mas não justifica que se queira reduzir o número de instituições existentes. Quando comparado com outros países europeus, Portugal está ainda longe de ter os rácios desejáveis para um país desenvolvido em matéria de recursos humanos qualificados. Poderá dizer-se que temos em Portugal um grau elevado de desempregados com formação superior. É verdade, mas não podemos, em termos absolutos, falar em desemprego de licenciados ou de doutores quando há áreas de formação em que os diplomados são imediatamente absorvidos pelo mercado de trabalho mesmo tendo em conta que as empresas portuguesas, na sua maioria, têm dificuldade em absorver cientistas ou técnicos muito qualificados (Recordo-me que em múltiplas iniciativas lançadas pelo Estado para apoiar a contratação de doutorados pelas empresas os

concursos vêm ficando sem candidaturas, isto é, as empresas nem sequer se candidatam...).

A segunda para insistir na ideia de que o país necessita de dar prioridade à expansão do ensino politécnico, tendo em vista que Portugal continua a ter a maioria dos seus estudantes do ensino superior nas Universidades quando em muitos outros sistemas como, por exemplo, na Califórnia, onde o número de estudantes nos *Community Colleges* é praticamente o dobro do número de estudantes no sistema universitário.

Acresce que, nesta matéria, a economia do país necessita sobretudo de técnicos intermédios que os Institutos Politécnicos estão em condições de formar com um maior grau de adaptação às necessidades manifestadas pelo tecido empresarial e em particular pelas empresas do setor exportador.

Bem sei que a Califórnia não é Portugal, mas não será desadequado fazer esta comparação dado que este Estado Americano tem um dos mais prestigiados sistema de ensino Superior do mundo.

Quanto à autonomia, parece indiscutível que quanto mais alargada e responsável esta for, maior é a capacidade das instituições para responder aos desafios que têm que enfrentar, designadamente no desenho dos cursos, nos conteúdos de formação, nos programas de investigação científica, bem como nos múltiplos aspetos do que se deve revestir o diálogo, a ligação e o relacionamento com as empresas, com o tecido económico e com o exterior em geral.

A autonomia não pode, no entanto, ser um “mantra” que é repetido por todos mas que na realidade tem pouca tradução na realidade. Basta pensar na autonomia financeira de que gozam hoje as instituições de ensino superior que, na prática, vem sendo continuamente posta em causa com base em argumentos, certamente válidos e importantes em termos de execução do orçamento do Estado, mas que têm como consequência tornar as instituições – universidades e politécnicos – menos capazes de gerir de forma programada e racional os recursos que têm à sua disposição.

Devemos portanto pugnar por uma autonomia tão extensa quanto possível ao mesmo tempo que se têm que intensificar os procedimentos de responsabilização e de prestação de contas inerentes a qualquer sistema que está sujeito a avaliação, sobretudo quando estão em causa fundos públicos vindos da maioria dos contribuintes. Mas nesta matéria o que parece mais difícil de entender é que os governos centrais assumam o papel de controladores de toda a atividade financeira das instituições mesmo quando o financiamento corresponde a receitas próprias geradas no âmbito das atividades de formação, de investigação ou de prestação de serviços a que, com toda a justiça, correspondem proveitos, por vezes com muito significado, para as universidades ou para os institutos politécnicos.

O relacionamento das instituições de ensino superior com o exterior, nomeadamente com as empresas do tecido económico e com as organizações que atuam nas áreas social e cultural, é outro elemento essencial sobre o qual importa refletir porque constitui hoje um elemento determinante para que se atinjam os objetivos que devem ser definidos nos planos de atividade das diferentes instituições de ensino superior e investigação.

Se por um lado defendo a grande importância e prioridade que deve ser atribuída à investigação fundamental, particularmente aquela que é conduzida nas Universidades e nos Centros de Investigação, não é menos verdade que também considero essencial que as instituições devam ter uma grande abertura ao exterior, particularmente em áreas de atuação específicas relacionadas com a utilização de novas técnicas e tecnologias, com projetos de desenvolvimento económico ou com atividades de índole social e cultural. Insisto nestes aspetos – sociais e culturais – porque muitas vezes pensamos no ensino superior apenas como um elemento que está a montante do sistema económico quando o seu papel é muito mais vasto e diversificado.

O ensino superior deixará de cumprir os seus objetivos se for tratado como um instrumento ao serviço exclusivo da economia, do crescimento ou da produtividade. Esse tratamento corresponde a uma verdadeira traição à natureza do ensino superior e em particular à génese e à história do

próprio conceito de universidade como instituição onde se desenvolve, transmite e guarda o conhecimento que é inerente à própria natureza humana;

Finalmente uma nota sobre a internacionalização, que é talvez o fator sobre o qual deve ser feito maior investimento nos próximos anos tendo em vista que esta é uma área em que as instituições portuguesas mais necessitam de progredir.

No período em que integrei um *think thank* com a designação *Empower European Universities* com base em Maastricht e que tinha como objetivo refletir e investigar sobre questões de ensino superior, um dos temas que mais nos preocupou foi a forma como a Europa deve otimizar os recursos de que dispõe nas suas Universidades, para poder criar e desenvolver um modelo de desenvolvimento económico centrado no conhecimento, na iniciativa privada e em recursos humanos altamente qualificados, capazes de dinamizar um tecido empresarial consistente, moderno e competitivo.

Foi neste sentido que assinei a declaração de Bruxelas em Junho de 2010, onde se apelava a todos os parceiros do processo de desenvolvimento – governos, empresários, entidades patronais, sindicatos, instituições financeiras e demais decisores políticos – para a importância e a prioridade que deve ser concedida ao ensino superior, às formações avançadas e à investigação científica, tanto a que tem um carácter aplicado como, sobretudo, a que tem como objetivo desenvolver o conhecimento na área das ciências fundamentais.

Portugal não pode ficar de fora destes processos que envolvem as Universidades europeias, o que significa que é necessário um grande esforço por parte das nossas instituições no sentido de se integrarem em redes institucionais e nesse contexto poderem ser protagonistas das repostas que temos que encontrar para os grandes desafios que a Europa enfrenta nos próximos tempos. O envolvimento das universidades portuguesas nesta perspetiva internacional deve, no entanto, revestir-se de um conjunto diversificado de iniciativas. De entre estas quero identificar as que considero como mais relevantes - a mobilidade e troca de estudantes, o intercâmbio de professores, a participação em projetos de

investigação conjuntos, a integração em redes institucionais a atração para Portugal de centros de tecnologia e desenvolvimento detidos pelos grandes grupos multinacionais, e o lançamento de iniciativas destinadas a captar também estudantes vindos de fora do espaço europeu, designadamente de países como a China, a Índia, o México ou a Colômbia entre outros.

Trata-se de um conjunto de tarefas a que os responsáveis pelas nossas universidades têm que conceder prioridade e que deve fazer parte integrante dos planos de atividade das Universidades e, em certa medida, também dos Institutos Politécnicos.

Atribuo uma importância especial à participação em redes e à atração de estudantes numa perspetiva de que o ensino superior é um potencial que o país não pode desprezar como produto de exportação.

Duas Notas Finais – A primeira sobre os MOOCs e sobretudo sobre a importância que as instituições de ensino superior devem dedicar a este tema numa perspetiva do lançamento de projetos assentes nas experiências e nas avaliações que têm vindo a ser feitas especialmente em algumas universidades norte americanas. É um mundo novo que se abre com novas formas de ensinar e de aprender e com as instituições a terem de se adaptar gradualmente mas que não podem deixar de fazer parte das preocupações e dos planos de atividade. Ou seja, recomenda-se muita atenção a este tema.

A segunda para dizer que o Ensino Superior não é o motor do desenvolvimento mas sem instituições que formem recursos humanos qualificados e que sejam geradoras de novos conhecimentos não haverá nem desenvolvimento económico nem capacidade para fazer crescer o país nos domínios cultural, científico e social.

SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR PORTUGUÊS À ENTRADA DA IDADE ADULTA: DIVERSIDADE OU HIERARQUIZAÇÃO? ^{1,2}

Hugo Figueiredo³

Introdução

O sistema de ensino superior português encontra-se hoje em plena transição entre o período de rápida expansão que o caracterizou no passado recente e um período de necessária racionalização que se imporá no futuro. Essa racionalização deverá acontecer a dois níveis. Em primeiro lugar, ao nível da oferta formativa. Embora o sistema continue a sua progressiva massificação – com uma cada vez maior percentagem de jovens em idade universitária a participar no sistema –, o número total de alunos matriculados no ensino superior estabilizou desde o início do novo milénio. Este cenário coloca importantes desafios às instituições. Por um lado, aumenta o nível de competição por alunos. Por outro, torna a competição por empregos mais exigente, reforçando a importância da dimensão empregabilidade como um critério importante, quer nas escolhas formativa dos alunos, quer nos esforços de avaliação dos atuais ciclos de

¹ Este texto foi escrito na sequência da apresentação que o autor efetuou, a convite do Conselho Nacional de Educação, no seminário “Organização e Desenvolvimento do Ensino Superior” integrado no ciclo de seminários “Lei de Bases do Sistema Educativo”. Nesse âmbito, o autor gostaria de agradecer o papel desempenhado pelos Profs. David Justino, Manuel Miguéns e Pedro Teixeira na formalização desse convite e motivação para transformar essa apresentação no artigo que aqui apresentamos. Gostaria ainda de agradecer ao André Almeida pelos comentários e apoio prestado na elaboração de alguns dos dados apresentados.

² Embora escrito a título meramente pessoal, o presente texto beneficia da participação do autor em dois projetos de investigação distintos. O primeiro, em curso e financiado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, aborda a temática dos “Retornos Económicos e não Económicos do Ensino Superior”. Nesse âmbito, o autor gostaria de agradecer a colaboração dos restantes membros da equipa do projeto (Miguel Portela (coordenador), André Almeida, Carla Sá e João Cerejeira). O segundo, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e recentemente terminado, aborda a temática da construção de “Indicadores de Desempenho para as Instituições de Ensino Superior Politécnico” (Santos et al. (no prelo)). Nesse contexto, o autor gostaria de agradecer a colaboração dos restantes membros da equipa do projeto (Sandra Saúde, Sandra Lopes, Carlos Borralho, Isidro Féria, Maria João Pires da Rosa, Ana Isabel Melo, Isabel Machado, Paula Rocha e Ricardo Biscaia). As opiniões expressas no artigo comprometem apenas o seu autor.

³ Universidade de Aveiro

estudos. Ao mesmo tempo, a crescente diversidade de alunos, das suas formações de base, das suas trajetórias educativas até à entrada no ensino superior e das suas expectativas, aliadas a estas crescentes dificuldades de integração e, sobretudo, à cada vez maior diversidade de posições ocupadas pelos diplomados no mercado de trabalho, obrigam-nos a questionar os moldes de financiamento público e regulação do sistema e, em particular, se devem ou não ter um papel ativo na criação ou valorização de alternativas de formação mais curtas, de natureza vocacional e com maior ligação ao meio envolvente. Essa seria uma via alternativa à generalização de percursos de ensino longos e fortemente académicos (que crescentemente significam a obtenção de diplomas de mestrado e doutoramento). Sob o debate da necessidade de racionalização das ofertas formativas esconde-se assim a preocupação com o desperdício de recursos coletivos que poderá estar associado à massificação do ensino superior, preocupação essa que ganha mais força no contexto das dificuldades orçamentais que o país continua a enfrentar.

Em segundo lugar, o cenário de racionalização do sistema poderá passar pela definição de diferentes perfis de especialização para as diversas instituições de ensino superior. Existem no sistema importantes desafios de capacitação das instituições seja ao nível da formação dos seus recursos humanos, seja ao nível da acumulação de recursos científicos (quer humanos, quer materiais e de financiamento). A especialização em torno de um perfil de ensino, de investigação dita fundamental (ou pelo menos fortemente internacionalizada e competitiva) ou de forte ligação ao meio poderá exigir, contudo, recursos e apostas estratégicas diferenciadas. Neste sentido, um esforço de racionalização do sistema de ensino superior deverá também avaliar em que medida os incentivos criados pelo atual quadro legal e institucional são capazes de promover a diversificação dos objetivos estratégicos e atividades das instituições de ensino superior nos termos pretendidos.

À medida que entra na idade adulta, o sistema de ensino superior português enfrenta assim um importante dilema de política educativa: deve implementar uma estratégia de crescente diversificação da natureza

das suas ofertas formativas e das próprias missões das diversas instituições de ensino superior, numa lógica de “diferentes mas iguais”; ou, pelo contrário, deverá permitir que o sistema se unifique mas também se hierarquize progressivamente, permitindo que a diferenciação se faça antes pela qualidade (apercebida) das instituições ou pela capacidade de acumular massas críticas suficientes (recursos humanos, fundos de investigação, acesso a redes, recursos de internacionalização)? A primeira estratégia será necessariamente mais interventiva, definindo à partida perfis institucionais e de formação diferenciados. A segunda será mais permissiva de dinâmicas de competição aberta entre as instituições de ensino superior e dependente da sua livre iniciativa e autonomia.

A atual organização binária do sistema de ensino superior português parece indicar, à partida, uma opção pela via da diferenciação. Este texto defende, contudo, que não basta essa separação legal de missões para que esse cenário se materialize. Os incentivos criados pelo sistema dependem de um leque de variáveis muito mais amplo. No presente texto referimo-nos, em particular, aos retornos económicos do investimento em ensino superior como uma determinante decisiva das decisões de participar no sistema e de escolha da formação superior; e aos mecanismos de financiamento e de avaliação do desempenho institucional (e progressão na carreira) como influências claras na definição do padrão de atividade das instituições de ensino superior. Argumentamos que, em ambos os casos, o sistema de ensino superior português é hoje caracterizado por uma forte incoerência entre os objetivos que estão definidos legalmente no quadro do seu sistema binário e os incentivos que estão efetivamente criados no terreno.

O texto está organizado da seguinte forma. Na secção seguinte, debatemos a necessidade de continuar a promover a massificação da participação no ensino superior em Portugal, enumeramos os novos desafios que esse cenário coloca e discutimos em que medida a diversificação das ofertas formativas é uma via desejável para atingir esse objetivo. Na terceira secção, revemos muito resumidamente alguma evidência empírica recente relativa aos retornos económicos do ensino superior em Portugal e

prestamos particular atenção ao aumento do seu nível de dispersão e, em particular, às diferenças de retornos entre ciclos de ensino e tipos de formação. Procuramos depois discutir em que medida essa evidência suporta estratégias de diversificação, nomeadamente aquelas alicerçadas na existência do próprio sistema binário ou na oferta de percursos de curta-duração e profissionalizantes. Na quarta secção, e voltando o nosso olhar para as instituições de ensino superior, abordamos a necessidade de diversificação dos seus perfis institucionais e, mais uma vez, questionamos em que medida o sistema binário é atualmente capaz de se assumir como um instrumento válido para atingir esse objetivo. A quinta secção conclui, discutindo as possíveis consequências da não criação de um quadro coerente de incentivos capaz de promover um maior grau de diversificação no sistema de ensino superior português.

A massificação do ensino superior como desígnio e a diversificação como resposta aos seus desafios

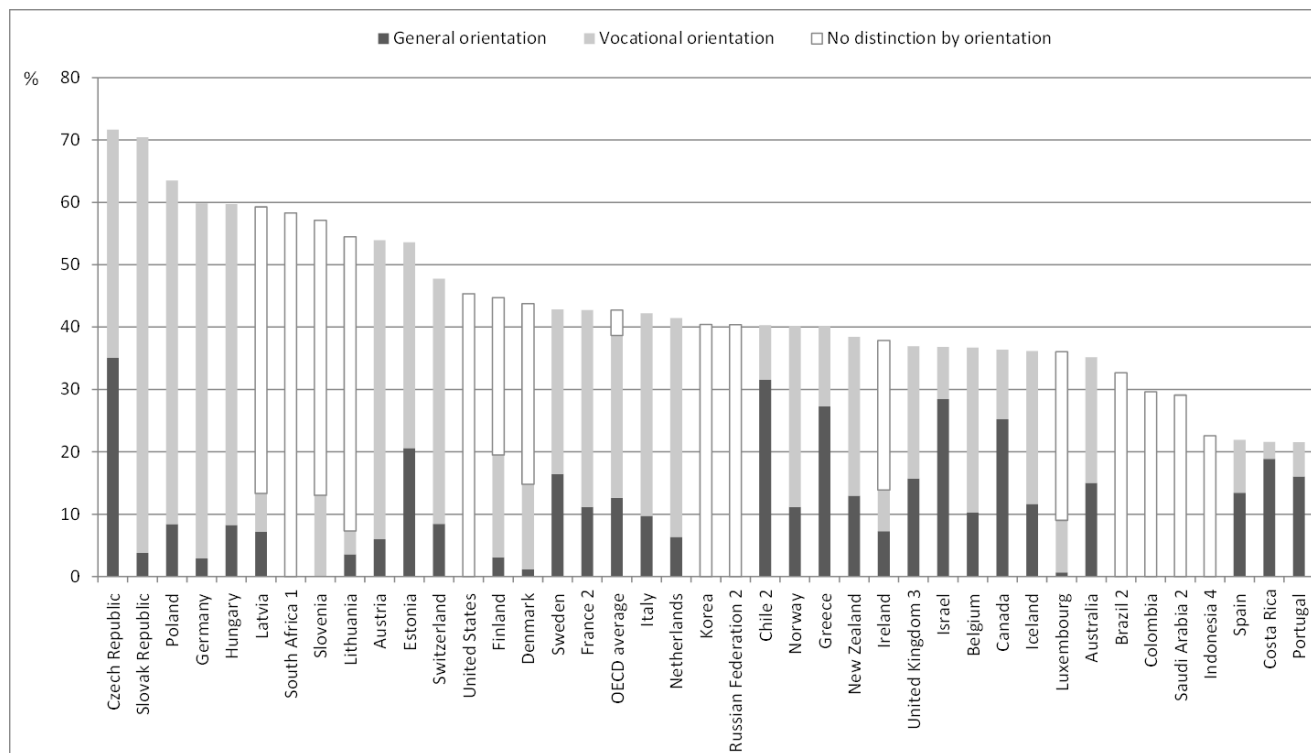
Talvez seja aconselhável começar por estruturar o nosso argumento a partir da ideia que Portugal está longe de ter educação (superior e não só) a mais. De forma cíclica, à medida que as dificuldades de integração de jovens diplomados no mercado de trabalho vão aparecendo e tornando-se mais evidentes, tem surgido na sociedade portuguesa a dúvida sobre a relevância do investimento em níveis de formação avançados e sobre a necessidade da sua generalização. A situação é recorrente e aliás paradoxal na medida em que parece que uma sociedade como a Portuguesa, que sofre de um atraso estrutural profundo quando consideramos os níveis de educação da sua força de trabalho, apresenta ainda elevados níveis de resistência à ideia da massificação do ensino superior.

A melhor forma de abordar esta questão talvez seja a de distinguir entre uma análise dos *stocks* e dos fluxos de educação no nosso país. Se é verdade que, ao nível dos primeiros, a sociedade portuguesa sofre de um atraso profundo que necessita de ser ultrapassado, não é menos verdade que os níveis de participação no ensino superior das gerações mais jovens tem aumentado muito rapidamente. A ideia que estaremos

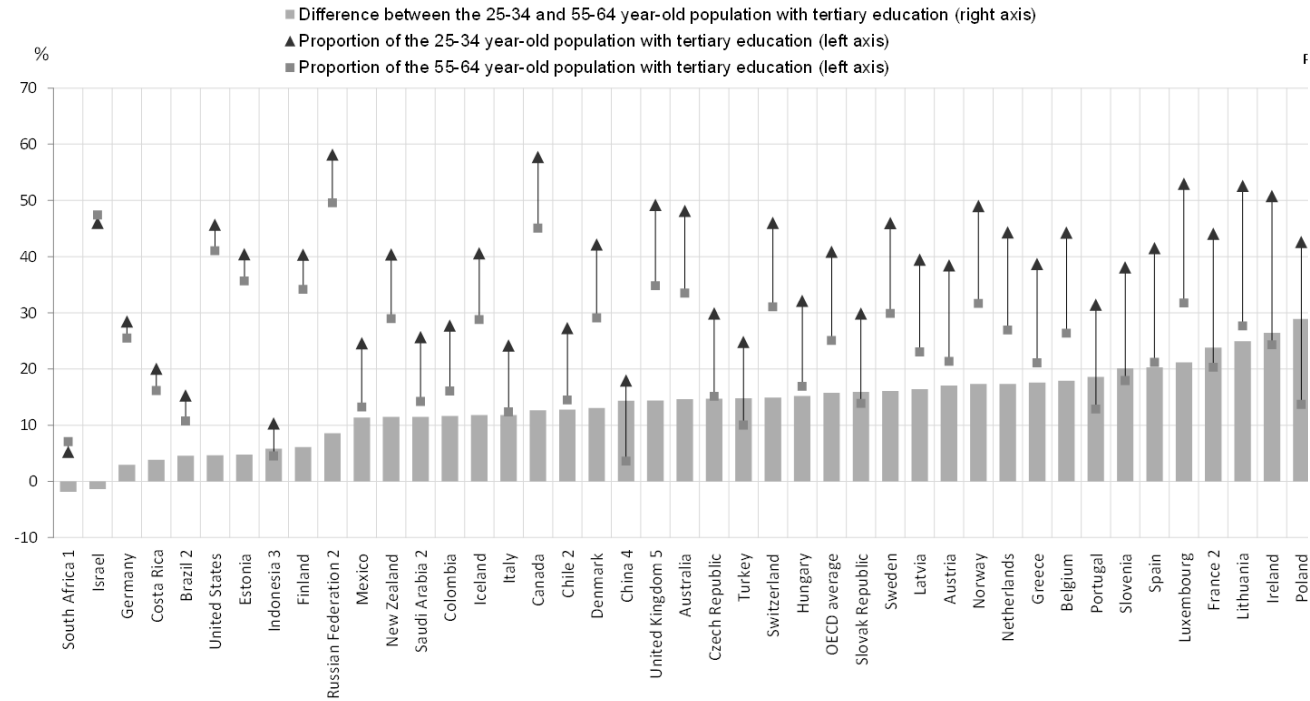
perante um processo de “massificação concentrada” do ensino superior em Portugal poderá não ser aqui totalmente descabida. A figura 1, por exemplo, utiliza dados da OCDE (2015) para mostrar que, quando olhamos para a população em idade ativa, Portugal continua a ter uma baixíssima percentagem de trabalhadores com qualificações intermédias (de nível secundário ou pós-secundário), sobretudo de natureza vocacional. Dados da mesma publicação (figura 2), contudo, indicam que Portugal é um dos países no contexto da OCDE em que as diferenças intergeracionais na percentagem de população com ensino superior são mais pronunciadas. A mesma fonte mostra aliás que, quando consideramos a taxa de participação dos jovens em idade de iniciar o seu percurso no ensino superior (as denominadas “taxas de entrada), países como Portugal e Espanha tem já níveis de participação no ensino superior comparáveis ou mesmo superiores a países como o Reino Unido e a Alemanha⁴.

⁴ Dados recentes do Eurostat indicam aliás que Portugal tem já hoje, entre a população com idades entre os 25 e os 34 anos, diplomados do ensino superior numa percentagem superior à da Alemanha. Estes dados devem contudo ser entendidos no contexto da organização geral dos sistemas de ensino dos dois países. A organização dual do sistema de ensino alemão é conhecida e existe, nesse contexto, uma importante via de obtenção de qualificações intermédias e avançadas de natureza vocacional que deve ser considerada. A figura 6 apresenta também informação relevante a este respeito.

Figura 1. População (%) entre os 25 e os 64 anos de idade com educação secundária completa ou pós-secundária (não superior), por tipo de curso, 2014



Fonte: OECD (2015), Graph A1.3., in *Education at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-graph3-en>

Figura 2. Diferenças intergeracionais na percentagem de adultos com educação superior, 2014

Fonte: OECD (2015), Graph A1.2., in *Education at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-graph2-en>

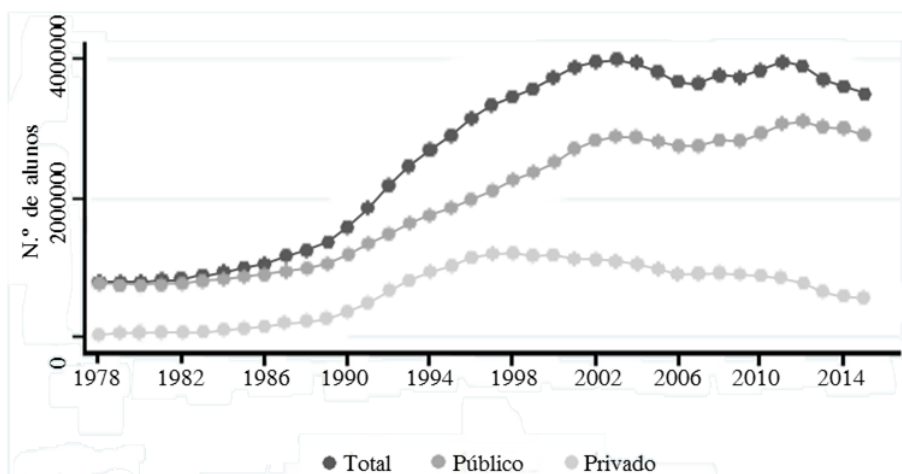
Em si mesma esta aceleração brusca da oferta de qualificações é desejável. A metáfora mais útil para explicar essa necessidade, sugerida por Goldin e Katz (2009), é a de uma corrida entre o crescimento da oferta (em resultado do aumento da escolaridade da população, alterações demográficas ou imigração, por exemplo) e o crescimento da procura de qualificações (em resultado, nomeadamente, do progresso tecnológico). É aliás este contínuo aumento da procura que explica que, até meados da última década do século passado, o retorno económico associado à conclusão de um curso superior tenha continuado a aumentar em Portugal (Cardoso 2007), ao mesmo tempo que o sistema experimentava a sua fase de maior expansão (figura 3). A situação é semelhante à experimentada por outras economias mais desenvolvidas (como a do Reino Unido, por exemplo), as quais foram capazes de manter retornos estáveis ainda que ao longo de processos de massificação mais faseados dos seus sistemas de ensino superior¹. Em Portugal, aliás, e em termos comparativos, os retornos associados ao investimento em ensino superior continuam a ser relativamente elevados (OECD 2015) – mantendo-se assim os incentivos para que o estado e os alunos continuem a investir em educação superior. Já as pressões demográficas ou de imigração que se possam talvez aplicar a outros países estarão até no nosso caso a contribuir para aligeirar a pressão pelo lado da oferta, se considerarmos o rápido envelhecimento da população portuguesa e a forte vaga de emigração qualificada que caracterizou o nosso país no contexto de austeridade que tem caracterizado os anos mais recentes.

Ao mesmo tempo, não é verdade que possamos olhar para a procura de qualificações superiores à imagem do que fizemos no passado. A experiência de outros países mostra-nos também que os processos de manutenção das vantagens relativas dos diplomados do ensino superior estão associados à criação de um conjunto de oportunidades de emprego

¹ Existe aliás evidência recente que parece indicar que, no caso dos EUA e do Reino Unido e apesar do aumento das qualificações de pós-graduação, os retornos económicos dos ciclos mais avançados de estudos continua a aumentar (Lindley & Machin, 2016). Na próxima secção exploramos esta questão com mais algum detalhe para o caso Português.

em “novos” empregos de licenciados (Elias & Purcell, 2004)². Estes por sua vez requerem a utilização de competências muito diferenciadas daquelas requisitadas aos diplomados no passado e para as quais as universidades estariam (e talvez ainda estejam) principalmente vocacionadas. Figueiredo et al. (2016), por exemplo, mostram que o mesmo parece acontecer em Portugal e que estes “novos” empregos, localizados maioritariamente no setor privado, parecem requerer competências estratégicas, de coordenação, interativas e de auto-organização, muitas delas associadas ao funcionamento de mercados concorrenciais e com uma forte carga de aprendizagem através da experiência. Esta nova configuração dos mercados de trabalho qualificados encerra assim, para uma fatia crescente dos diplomados, um potencial considerável de desencontro entre as expectativas formadas no mundo do ensino superior (as competências trabalhadas nas salas de aulas e nas instituições de ensino) e a realidade experimentada no mundo do trabalho.

Figura 3. Alunos matriculados no ensino superior por subsistema de ensino, 1978-2014



Fonte: DGEEC (elaboração própria)

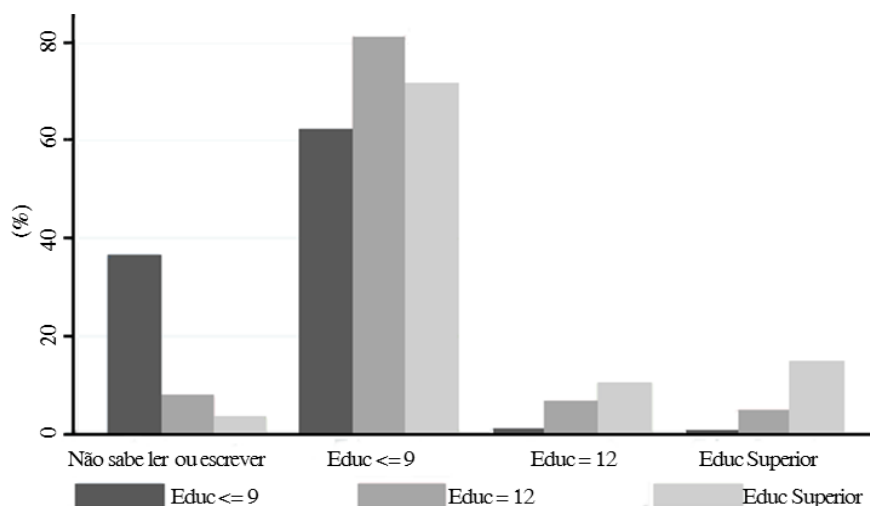
² A expressão refere-se sobretudo à ideia de que a transformação de empregos existentes faz com que a procura por qualificações mais elevadas cresça e que os diplomados do ensino superior, à medida que o seu número vai crescendo, comecem a ser empregados em posições para as quais anteriormente não eram requisitados.

É neste contexto que a diversificação das ofertas formativas, da sua natureza no que diz respeito nomeadamente à sua orientação profissionalizante para a própria promoção de experiência em contexto laboral, poderia assumir um papel importante na resposta a alguns dos novos desafios que surgirão com a massificação do ensino superior. Por um lado, este cenário está certamente associado a um aumento da heterogeneidade das características inatas, culturais e de formação inicial dos públicos estudantis. Embora seja mais uma vez necessário lembrar a forte aceleração dos índices de educação entre as gerações mais jovens, não deixa de ser sintomático que perto de 70% da população que atualmente tem um curso superior em Portugal tenha um contexto familiar caracterizado por muito baixos níveis de escolaridade (figura 4). Uma via de ensino excessivamente académica – vista por exemplo à luz da separação que é tradicionalmente feita entre as missões universitária e politécnica no âmbito do sistema binário – corre desta forma o risco de envolver um importante segmento de alunos numa corrida de certificação de um conjunto de competências académicas para a qual poderão estar já mal posicionados à partida e de que dificilmente farão uso no mercado de trabalho. A confirmar-se, esse cenário poderá, no mínimo, significar uma ineficiente afetação de recursos.

Do lado do mercado do trabalho (da procura), as dificuldades estruturais da economia portuguesa poderão aliás adensar estes desafios. A baixa dimensão média das empresas ou as ainda baixas qualificações de muitos dos seus atuais quadros, por exemplo, mas também aspetos mais recentes como o enviesamento do modelo económico para a produção de bens não transacionáveis e a rápida desindustrialização da estrutura produtiva, poderão significar dificuldades acrescidas de integração de diplomados em empregos vistos como saídas tradicionais no passado. A cada vez maior dificuldade de integração no setor público será certamente um outro aspeto decisivo na medida em que esse sempre se afirmou como um importante empregador de diplomados. Neste contexto, parece-nos aliás improvável que a iniciativa privada seja capaz de rapidamente substituir essa fonte de empregos, ou que pelo menos o faça exigindo o mesmo tipo de competências técnicas. Não será então de estranhar que, segundo os dados

apresentados na figura 5, países como Portugal e Espanha tenham já hoje uma maior percentagem de trabalhadores em situação de sobrequalificação. Pelas razões que enunciámos atrás, esta situação não deverá ser entendida como “competências a mais” mas sobretudo como indicativa de um já considerável desajustamento entre a oferta e procura de competências. Para voltarmos à metáfora da corrida entre a oferta e procura de qualificações, e do ponto de vista da oferta de qualificações, a verdade é que Portugal chega a esta corrida tarde mas a correr muito depressa. A questão será a de saber se a procura será também capaz de demonstrar o mesmo dinamismo e que importância poderá ter a diferenciação das vias de ensino para minimizar esses sinais de desajustamento³.

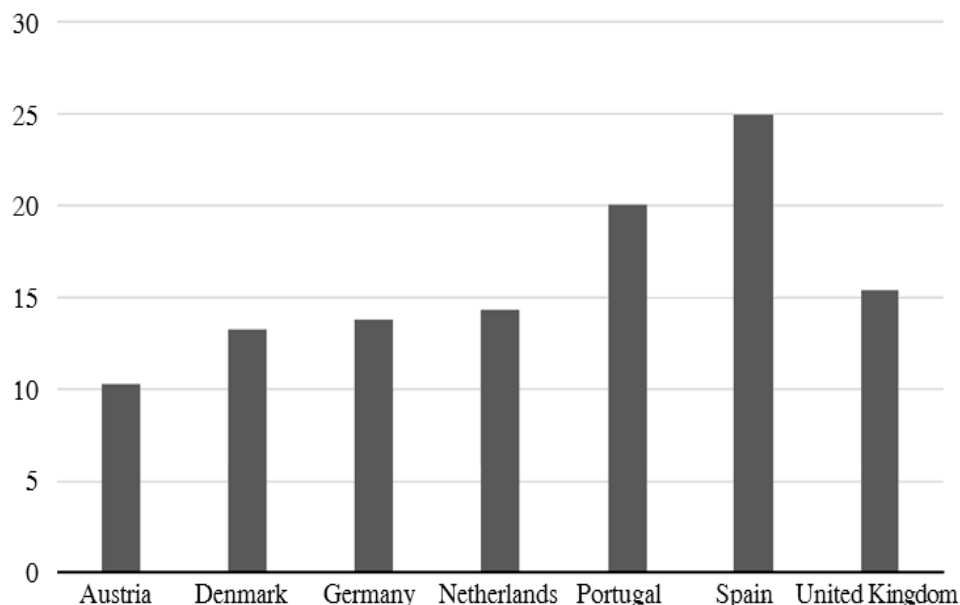
Figura 4. Proporção de população por nível de escolaridade e nível de escolaridade da mãe, 2011



Fonte: Eurostat Ad-Hoc Modules (elaboração própria)

³ Os países incluídos como termo de comparação na figura 5 foram escolhidos na medida em que representam escolhas estratégicas diferenciadas em termos da importância atribuída à via de ensino profissionalizante, importante fundamentalmente nos quatro primeiros países (Áustria, Dinamarca, Alemanha e Holanda). O exemplo inglês é um exemplo em que, mesmo que no âmbito de um sistema unificado, o dinamismo da procura poderá explicar a existência de menores problemas de ajustamento entre oferta e procura, nomeadamente no que diz respeito a índices de sobreeducação.

Figura 5. Proporção de trabalhadores em situação de sobreeducação, 2013.



Nota Explicativa: sobreeducação, neste caso, refere-se a situações de trabalhadores cujo nível de educação é superior ao nível de educação modal da ocupação (ISCO-08) em que estão inseridos.

Fonte: EULFS (cálculos OCDE, stats.oecd.org).

É neste contexto que surgem frequentemente as recomendações para que o sistema de ensino português reforce a sua aposta na via profissionalizante, quer a nível do ensino secundário, quer a nível do superior⁴. Por sua vez, a própria criação de novas vias de acesso ao ensino superior através da oferta de Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP), mais curtas, com menores restrições de acesso e com fortes preocupações com o uso do conhecimento em contexto laboral, seria um passo nesta direção. Também por isso se percebe que a sua oferta tenha sido contextualizada no âmbito do sistema binário, responsabilizando os politécnicos por essa missão. Esta seria aliás uma forma de responder diretamente a um problema já identificado num relatório do *European Centre for the Development of Vocational Education* (CEDEFOP 2010) que isolava, já nessa altura, Portugal

⁴ Dados recentes parecem aliás apontar para o forte crescimento da via técnico-profissional ao nível do ensino secundário.

como o único país não apenas com um nível de qualificações intermédias muito baixo relativamente aos outros países europeus, mas em que o seu nível de crescimento estaria também muito aquém do esperado face à experiência de outros países à procura de vencer este tipo de atrasos estruturais em termos dos níveis da sua população ativa.

Os retornos económicos do ensino superior como uma dimensão fundamental do sucesso das estratégias de diversificação

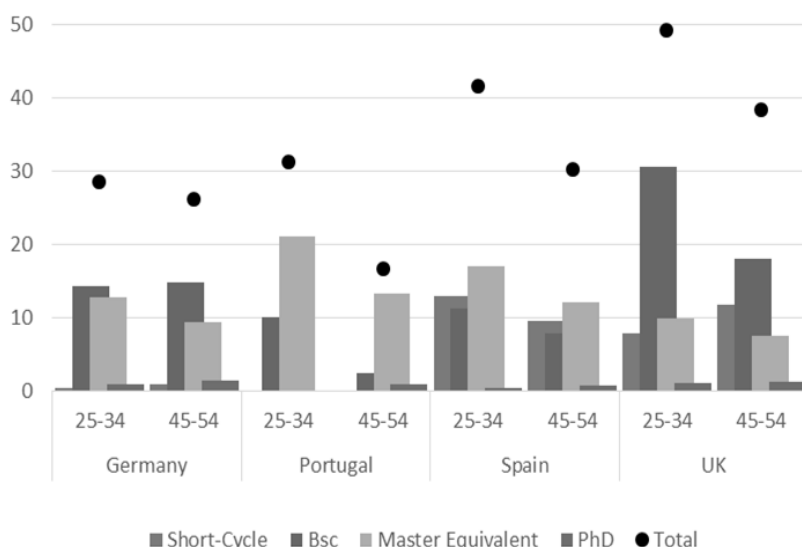
Na nossa perspetiva, o sucesso destas estratégias de diversificação está dependente de um conjunto de determinantes que vão muito para além da mera criação, por via legal, de diferentes vias de acesso à educação superior. Não é certo que, neste caso, a oferta crie a sua própria procura. A existência de procura suficiente para vias mais curtas e profissionalizantes (não apenas os TeSPs mas também cursos vocacionais no subsistema politécnico) depende decisivamente dos retornos económicos atribuídos a essas diferentes opções de ingresso no ensino superior. Quando falamos aqui em retornos económicos pensamos sobretudo na capacidade de evitar situações de desemprego e em salários relativos. A importância deste aspeto será aliás reforçada se, tal como afirma Carneiro (2014), o financiamento público do ensino superior numa época de massificação se mostrar insustentável e se as famílias, geralmente numa situação financeira relativamente confortável, forem chamadas a assumir uma parte crescente dos custos. Será, neste sentido, o sistema capaz de criar os incentivos necessários à diversificação das vias de ensino superior?

É ainda cedo para avaliar o sucesso de algumas destas iniciativas mas um aspeto que podemos para já debater é o facto de Portugal continuar a ser caracterizado por percursos de ensino superior relativamente longos, característica essa que se parece manter mesmo depois da implementação do processo de Bolonha. A figura 6 apresenta dados relativos à percentagem de adultos com educação superior para vários ciclos de estudos e por segmento etário. Portugal distingue-se claramente dos restantes países considerados na importância relativa dos ciclos equivalentes a mestrado. Estes dados devem ser interpretados com algum

cuidado na medida em que certamente refletem ainda a importância que as antigas licenciaturas de cinco anos assumiam no contexto do ensino superior português. Ainda assim, é igualmente verdade que dados mais recentes apontam para um crescimento fortíssimo da importância relativa dos mestrados entre os diplomados mais jovens. Dados da DGEEC, por exemplo, mostram que enquanto em 2006, cerca de 6% de todos os diplomados eram mestres, em 2012 esse valor tinha crescido para 32%. Evidência atomizada recolhida por algumas das principais universidades do país mostra igualmente que, em muitos casos, uma considerável maioria dos diplomados do primeiro ciclo tem vindo a optar por seguir imediatamente para o ciclo seguinte de estudos. Ao mesmo tempo, o sistema debate-se com um problema de abandono considerável. Dados também da DGEEC apontavam para valores perto dos 30% de abandono de cursos no subsistema universitário em 2011 (com cerca de 18% a abandonar efetivamente o ensino superior, não se inscrevendo em qualquer outro curso)⁵.

À medida que o número de alunos do sistema estabiliza, é também o subsistema politécnico que parece enfrentar uma maior pressão no que diz respeito à procura dos seus cursos. Figueiredo et al. (2013), por exemplo, mostram que entre 2006 e 2012, o rácio entre candidatos (incluindo candidatos em primeira opção) e vagas atribuídas no âmbito do sistema de *numerus clausus* aumentou para as universidades (em média) mas diminuiu para o subsistema politécnico. Foi também o subsistema universitário que mostrou maior capacidade de absorver alunos não colocados nas suas primeiras opções, acabando o subsistema politécnico por se estilhaçar entre cursos com algum sucesso na captação de alunos em primeira opção e uma maioria de cursos com baixa capacidade para o fazer e com muito baixa procura.

⁵ Os valores correspondentes para o subsector politécnico são, respetivamente, de cerca de 20% e 14%.

Figura 6. Proporção de adultos com educação superior por idade, grupo etário e ciclo de estudos.

Fonte: OECD Education at a Glance 2015 (elaboração própria)

Face ao que foi exposto anteriormente, estas tendências poderão criar alguma surpresa. Argumentamos contudo que eles deverão ser entendidos no contexto da evolução recente dos retornos económicos do ensino superior em Portugal. Referimo-nos primeiro às vantagens salariais auferidas pelos diplomados do ensino superior nos seus primeiros anos de experiência profissional relativamente aqueles com menores níveis de qualificação. Se é verdade, tal como afirmamos atrás, que os prémios salariais continuam a ser elevados relativamente a outros países, também é verdade que esse retorno tem vindo a decrescer acentuadamente e sobretudo a tornar-se cada vez mais desigual. Figueiredo et al. (2013b), por exemplo, mostram que, entre 1995 e 2009, a queda do retorno médio atribuído a um diplomado (quando comparado com um diplomado do ensino secundário) é explicada quase exclusivamente pela queda de retornos abaixo da mediana (para os segmentos de diplomados menos bem sucedidos no mercado de trabalho) enquanto no topo da distribuição os salários relativos mantêm-se a níveis elevados. Ao

olharmos para dados mais recentes⁶ (figura 7), percebemos aliás que à medida que o retorno médio atribuído a um diplomado na sua transição inicial para o mercado de trabalho vai caindo acentuadamente, os prémios atribuídos a diplomas de pós-graduação (fundamentalmente mestrados) continuam a manter-se elevados e mesmo a subir desde 2006, apesar mesmo da forte expansão deste ciclo de ensino⁷. A figura 8 confirma aliás que o efeito de proteção dos diplomas de pós-graduação se parece manter ao longo de toda a distribuição de salários. Desta forma a queda dos retornos médios, expectável num cenário de forte expansão do ensino superior, tem vindo a resultar numa diminuição muito visível das vantagens relativas de percursos de formação superior mais curtos para alguns segmentos de diplomados, um dado que aliás deve ser interpretado levando também em conta os baixos salários medianos que caracterizam a economia portuguesa⁸.

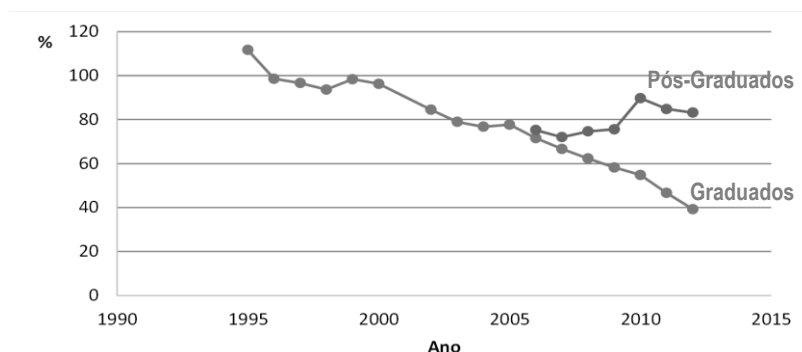
Também do ponto de vista do emprego, não é claro que haja vantagens claras decorrentes da opção pela via politécnica. Por um lado, é verdade que a taxa de desemprego dos jovens sem formação superior cresceu nos últimos anos de forma muito mais acentuada (figura 9). Por outro, contudo, quando olhamos para as taxas de desemprego médias das várias instituições de ensino superior, as instituições politécnicas parecem ter muito maior dificuldade de integração dos seus diplomados no mercado de trabalho, ainda que essas diferenças se esbatam com o tempo (Figueiredo et al. 2013a).

⁶ Os dados aqui apresentados foram obtidos no âmbito do projeto “Retornos Económicos e não Económicos do Ensino Superior”, atualmente em curso e cuja equipa e entidade financiadora são referenciadas no início deste texto. São dados para já indicativos e fundamentalmente descritivos que serão sujeitos a uma análise de robustez e a um maior esforço de interpretação no âmbito desse projeto.

⁷ Os dados parecem também indicar que existem efeitos (negativos) importantes decorrentes de desfazamentos entre o nível de educação e a área dos diplomados e o da maioria dos restantes trabalhadores. Por outro lado, os efeitos de experiência acumulada no emprego parecem ser também muito importantes para assegurar a manutenção de prémios relativos elevados. Estes dados indicam, parece-nos, um crescente grau de segmentação no mercado de trabalho de diplomados.

⁸ Não deixa também de ser verdade, contudo, que os prémios salariais atribuídos em Portugal à generalidade de diplomas se mantem alto em termos comparativos com outros países.

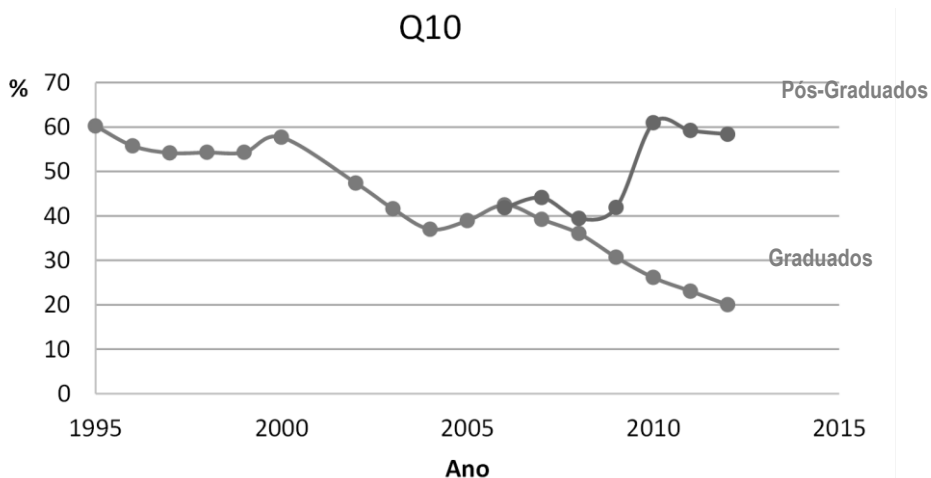
Figura 7. Prémios salariais para recém-diplomados (até 3 anos de experiência potencial) graduados e pós-graduados, 1995-2014

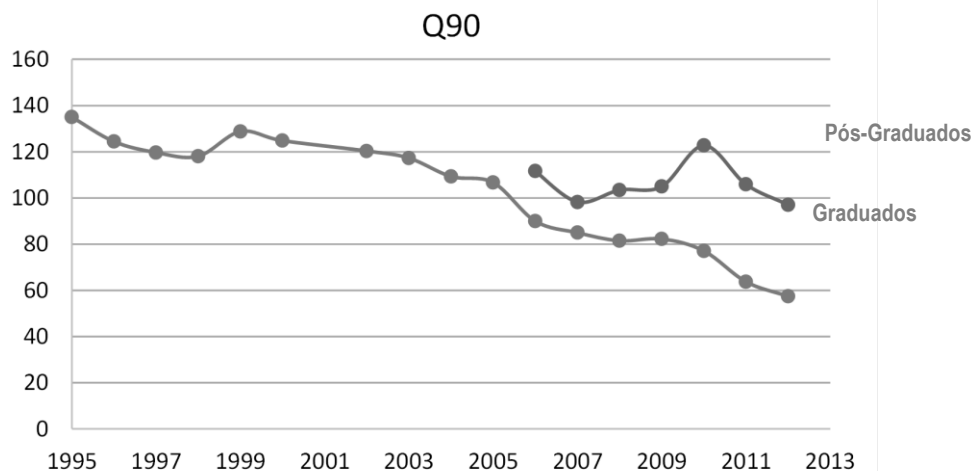


Nota Explicativa: o prémio salarial associado aos diferentes graus de escolaridade superior resulta de uma estimação pelo método de mínimos quadrados da diferença no salário horário de um diplomado do ensino superior relativamente a um diplomado do ensino secundário, usando um grupo restrito de controlos. Em concreto, foram utilizados como controlo as variáveis $exper$, $exper^2$, $tenure$, $tenure^2$ e $ctrem$, em que $exper$ corresponde ao número de anos potenciais de experiência (calculados a partir da idade e do número de anos de escolaridade), $tenure$ corresponde ao número de anos de antiguidade no posto de trabalho, e $ctrem$ corresponde ao controlo de remuneração e consiste numa variável binária que assume o valor 0 se o trabalhador possui horário completo e remuneração completa e, em alternativa, assume o valor 1 caso possua horário incompleto com remuneração incompleta. Pós-graduado refere-se a diplomados do segundo ciclo (os diplomados de terceiro ciclo constituem uma percentagem irrisória de casos). Só a partir de 2006 passaram a existir dados separados para diplomados graduados e pós-graduados. Os dados anteriores a 2006 dizem respeito à totalidade dos diplomados.

Fonte: Quadros de Pessoal (elaboração própria)

Figura 8. Distribuição dos prémios salariais para recém-diplomados (até 3 anos de experiência potencial) graduados e pós-graduados, primeiro e último decil, 1995-2014

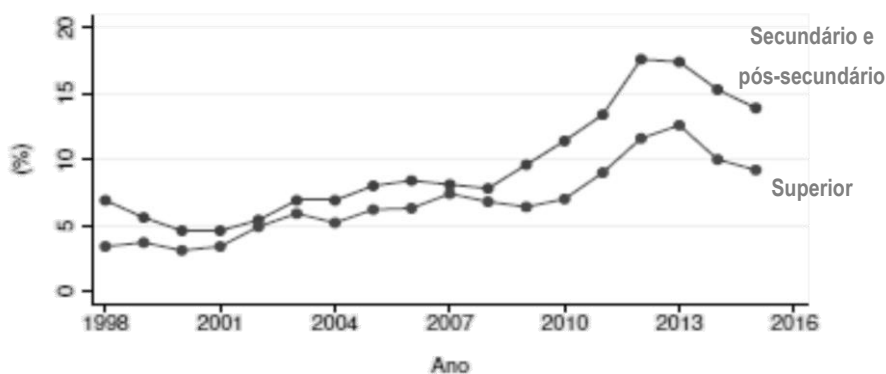




Nota Explicativa: ver figura 7. Da mesma forma, o cálculo do retorno nos diferentes quartis da distribuição salarial resultou de uma estimação por quantis utilizando os mesmos controlos mencionados acima.

Fonte: Quadros de Pessoal (elaboração própria)

Figura 9. Taxa de desemprego por nível de escolaridade, 1998-2016



Fonte: INE – Inquérito ao Emprego (elaboração própria)

De que forma podemos então interpretar estes resultados? Um ponto de partida útil será o de assumir que a relação entre ensino superior e o mercado de trabalho é pouco transparente e atravessada por uma série de assimetrias

de informação. Neste contexto, os diplomados deverão ser capazes de sinalizar ao mercado de trabalho competências para aceder a um conjunto de oportunidades de emprego de elevada qualidade relativa, que sendo, por um lado, relativamente poucas, oferecem, por outro, regalias cada vez mais difíceis de obter à medida que o número de diplomados vai aumentando. Por sua vez, a pior posição relativa dos diplomados que optam por percursos não tradicionais aliada ao facto das expectativas da maioria dos participantes no ensino superior poderem estar ainda moldadas pelo sucesso relativo de anteriores coortes de diplomados, poderia explicar um comportamento do tipo “quem não arrisca não petisca” e a inflação de qualificações que a literatura económica costuma apontar como uma possível consequência destes processos. O resultado para um número crescente de diplomados, contudo, poderá ser talvez melhor ilustrado pela imagem de uma “passadeira de corrida” em que são obrigados a correr para ficar no mesmo sítio (do ponto de vista das suas condições de emprego) (Brown et al. 2011).

Enquanto o debate político sobre se queremos que, neste contexto, todos façam o mesmo tipo de cursos superiores surge com alguma intensidade, o principal problema poderá estar na falta de reconhecimento efetivo do valor de vias alternativas de frequência do ensino superior por parte dos empregadores⁹. A consequência poderá ser um efetivo desperdício de recursos públicos e privados. Por um lado, uma grande parte do esforço de qualificação financiado pelo setor público poder-se-á transformar num exercício de certificação de competências cada vez mais desajustadas relativamente à sua procura. Por outro, e sobretudo se o sistema se hierarquizar ao mesmo tempo que o apoio público desaparece, poderão surgir situações de sobre-endividamento privado, um debate que começa a surgir com alguma intensidade por exemplo no caso americano.

⁹ Isto não é o mesmo que dizer que as instituições de ensino superior se devam concentrar na transmissão de competências de grande especificidade produtiva e diretamente ou imediatamente úteis às empresas. A relação entre ensino superior e mercado de trabalho deverá antes de mais ser uma relação de complementaridade, devendo as instituições transmitir aos seus alunos, uma capacidade de aprendizagem futura que poderá depois ser aproveitada no terreno. De qualquer forma é essencial que os empregadores possam reconhecer algum valor próprio aos diplomados de vias de ensino superior diversificadas. Esse tipo de relação poderá exigir um tipo de relações de parceria que abordamos no próximo ponto.

Diversidade de missões e perfis institucionais no ensino superior português?

A perceção do valor de novas vias de ensino profissionalizante deverá ser integrado num processo mais amplo de reconhecimento, por parte dos *stakeholders* relevantes, de uma identidade e *modus operandi* próprios das instituições politécnicas em particular. Era nesse sentido que José Mariano Gago falava em 2008 numa “identidade de nome” e num “capital de modernidade” que deveria ser assumido pelo subsector politécnico de forma a proceder a “renovações institucionais” que lhes permitissem “fornecer empregabilidade (...) e responder aos principais desafios do país” (Público 2008). Parece-nos que o sentido desse tipo de transformação institucional deveria sempre passar por reforçar relações de contacto, sobreposição ou parceria com as instituições do meio envolvente, sejam elas empresas, setor público ou terceiro setor. Do ponto de vista do ensino, por razões que já abordamos: a promoção do uso de competências, da sua aplicação em contexto laboral, da promoção de processos de aprendizagem por experiência utilizando o próprio meio como *input*, seja através da promoção de atividades de ensino experimental, seja através de estágios por exemplo, seriam todos objetivos que justificariam essa relação mais estreita.

Essa relação de proximidade dever-se-ia estender, contudo, para lá dessa missão e englobar também as atividades de investigação e de criação cultural, que constituem uma parte muito importante da alocação de tempo nas instituições de ensino superior. É hoje claro que o sistema universitário tem vindo a fazer um esforço notável de capacitação ao nível de recursos de investigação, nomeadamente quando olhamos para a qualificação do seu corpo docente, para a quantidade e qualidade dos *outputs* científicos produzidos ou para a capacidade de integrar redes internacionais de investigação (Heitor & Horta, 2012). Contudo, os progressos a nível de dimensões com maior proximidade com o meio, seja ao nível da produção de patentes (Simões et al., 2014), seja na integração de recursos com formação avançada nas empresas (Santos et al., 2016), seja em atividades mais diretamente ligadas à reorganização dos métodos de produção e trabalho, têm sido mais limitados. Esta ligação é contudo importante para garantir

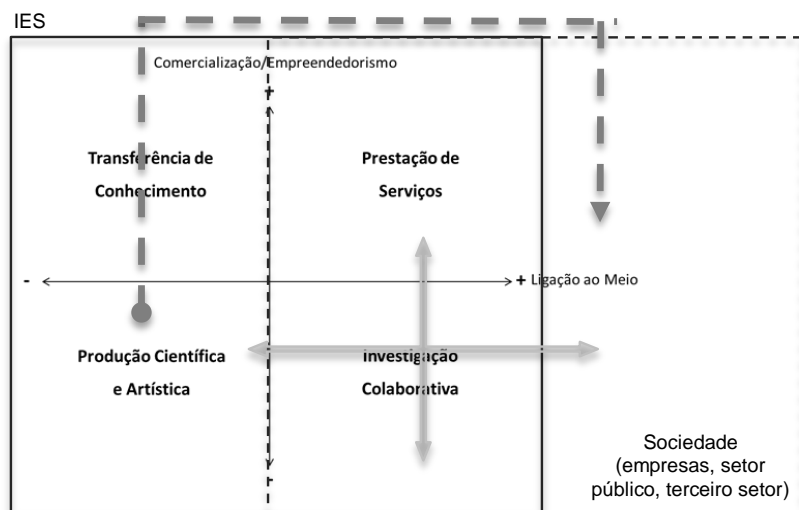
aumentos de produtividade na nossa economia que nos permitam aproximar mais rapidamente dos níveis de rendimento de países mais desenvolvidos. Um esforço de diversificação deveria assim implicar a promoção de um conjunto de atividades de investigação (e meios de avaliação do seu desempenho) mais amplo do que aquele associado à mera internacionalização das atividades de investigação, que requer aliás recursos próprios numa escala que cria fortes incentivos de hierarquização no sistema. A promoção dessa diversidade de missões seria assim uma forma de lhe dar maturidade impedindo, ao mesmo tempo que todas as instituições procurem competir num terreno de investigação internacional de excelência, estilhaçando recursos como resultado.

Esse processo de construção de novas identidades institucionais – apoiado no sistema binário como instrumento de diferenciação – não parece contudo estar necessariamente orientado no sentido da diversificação. De facto, a existência de um sistema binário não é necessariamente incompatível com fenómenos de convergência de missões no seio dos sistemas de ensino superior binários (Lepori & Kyvik, 2010). Resumimos aqui alguns argumentos que temos vindo a desenvolver mais detalhadamente noutros espaços. Do ponto de vista do ensino, o processo de reorganização das ofertas formativas iniciada na sequência da implementação do processo de Bolonha parece ter significado nos últimos anos uma sobreposição crescente de ofertas formativas entre os dois subsistemas. Essa sobreposição parece aliás operar em ambos os sentidos (quer por deriva vocacional das universidades, quer por deriva académica dos politécnicos) mas penaliza principalmente as instituições politécnicas privadas legalmente de oferecer cursos em determinadas áreas e ciclos de estudo (mestrados integrados e doutoramentos) (Lourenço et al., 2016). As pressões competitivas decorrentes da falta de reconhecimento de uma missão específica de ensino no setor politécnico e a preferência por educação formal e capital humano genérico que debatemos anteriormente adensam, por outro lado, os incentivos para que esta sobreposição aconteça e para que os aspetos híbridos do sistema se intensifiquem. A este respeito é importante considerar que, em muitos dos sistemas binários europeus que mantêm uma via profissionalizante expressiva (ex.: Suíça, Alemanha, ...), o próprio sistema de ensino dual limita a

competição entre instituições dos dois lados do sistema, criando procuras próprias para cada tipo de instituição. A segmentação que estes sistemas necessariamente consolidam será tão mais sustentável quanto menor o fosso relativo entre as condições no mercado de trabalho experimentadas por ambos os grupos de diplomados.

No que diz respeito às atividades de investigação e de criação cultural, não é igualmente claro em que moldes se poderá efetuar a construção de identidades diferenciadas entre instituições universitárias e politécnicas. O instrumento mais comum para pensar este problema é o da distinção concetual entre investigação fundamental e investigação aplicada, consagrado aliás na separação legal de missões no âmbito do sistema binário. Num trabalho recente que será futuramente publicado (Figueiredo (no prelo)) defendemos contudo que a aplicabilidade prática desta distinção no terreno é limitada e baseada numa série de mitos. Pelo contrário, argumentamos que uma forma mais útil de pensar a possível distinção de missões poderá ser representada pelo esquema apresentado na figura 10 em que se reconhecem, simultaneamente, vários tipos de atividades de investigação levadas a cabo nas instituições de ensino superior e dois grandes tipos de troca de conhecimento entre estas e o meio envolvente: um fluxo de natureza unidirecional que tem origem fundamentalmente na capacitação científica e tecnológica das instituições de ensino superior e um fluxo bidirecional que implica um elevado grau de interação com o meio, considerando-o como *input* de investigação, e a realização de atividade de investigação com fortes preocupações de uso por parte de *stakeholders* externos.

Figura 10. Missões de investigação e criação cultural das instituições de ensino superior e ligação ao meio



Fonte: Figueiredo (no prelo)

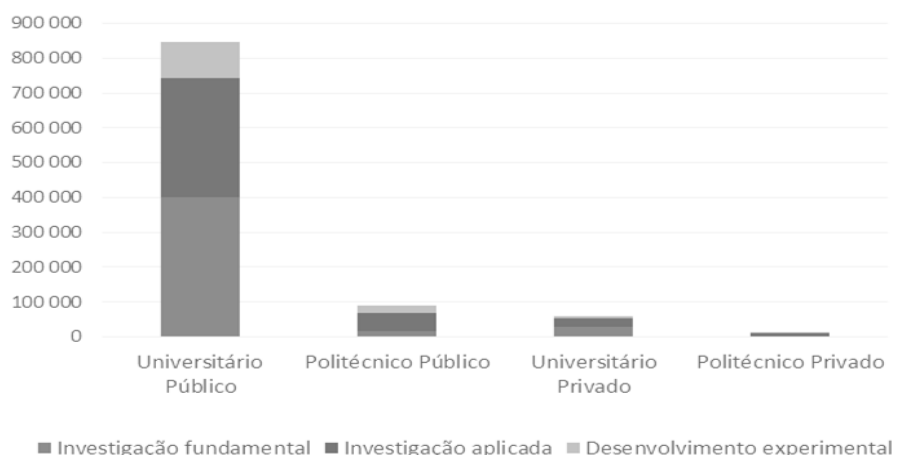
O trabalho de campo realizado no âmbito do projeto de investigação em causa (Saúde et al. (no prelo)) deixou-nos pessoalmente convencidos que, a existir, o potencial específico de criação de valor do subsector politécnico estará sobretudo neste tipo de atividades de colaboração e integração do meio envolvente, assim como em verdadeiro trabalho de “serviço público” de colaboração com *stakeholders* regionais¹⁰. O reconhecimento desta especificidade é aliás feito pelo próprio ministério do ensino superior (MCTES 2016) ao definir a “investigação baseada na experiência” como o foco potencial da atividade das instituições politécnicas. Também aqui, contudo, o atual quadro institucional não promove necessariamente a especificidade dessa

¹⁰ Isto não significa contudo que, em alguns institutos politécnicos, não existam já instaladas capacidades científicas de excelência em áreas específicas. Também por essa razão existe o perigo da política pública, ao limitar as ambições científicas de alguns destes grupos de investigação, mesmo que isolados, poder contribuir para destruir alguns destes recursos já acumulados.

missão existindo já, pelo contrário, fortes sintomas de sobreposição de missão entre universidades e politécnicos e fortes incentivos para a deriva académica destes últimos. Em primeiro lugar, não é verdade que as instituições universitárias confinem já a sua missão à investigação fundamental ou mesmo a atividades de transferência de tecnologia (Abreu et al., 2009). Ao mesmo tempo, estas relações com o meio beneficiam também do prestígio académico e de relações pessoais como elemento de sinalização de competências. A presença do subsector universitário em atividades de investigação aplicada (figura 11) e de forte interação com o meio é já hoje de tal magnitude que torna difícil aliás a separação de missões por via política.

A questão da criação de mecanismos de financiamento próprios para diferentes tipos de instituições serve aqui como um bom exemplo. O reconhecimento do valor das instituições politécnicas e o apoio próprio para atividades de inovação feito centralmente ou a partir de agências regionais é uma característica de muitos sistemas de investigação binários na Europa. A falta de mecanismos de financiamento próprio para as instituições politécnicas está também em Portugal em vias de ser corrigida a partir da criação de um programa de I&D aplicado (MCTES 2016). No entanto, e embora o objetivo do Ministério pareça ser o de permitir o acesso das universidades a este programa apenas a prazo – para permitir a criação de competências de investigação próprias nas instituições politécnicas – será eficiente, em vista das competências já criadas no terreno, que assim seja? Será esse objetivo exequível? Não resultarão exercícios de “separação de águas” deste tipo numa excessiva destruição de recursos de investigação já criados no terreno?

Figura 11. Despesa em I&D no setor Ensino Superior, por tipo de ensino e tipo de investigação (2013, 000s euros)



Fonte: DGEEC - DGEEC/MEC, Inquérito ao Potencial Científico Nacional 2013 (IPCTN13).

Mais importante e com maior *feedback* relativamente à missão de ensino, parece-nos ser a tendência de deriva académica que decorre dos critérios de avaliação do desempenho individual e coletivo em termos de investigação e progressão na carreira. Estando fundamentalmente ancorados em critérios de produção científica fundamental, não estão criados quaisquer incentivos para aumentar a diversidade de carreiras universitárias e, consequentemente, da experiência em contexto aplicado dos docentes e das trocas de *inputs* de conhecimento entre instituições e meio envolvente. Criar essa diversidade seria contudo decisivo para combater as expectativas de uma carreira universitária tradicional que acabam por ser criadas nos docentes do subsistema politécnico, seja pela sua cada vez mais frequente obtenção de doutoramentos em contexto universitário, seja, sobretudo, pela sua crescente integração em unidades de investigação muitas delas localizadas nas universidades. A este respeito não resistimos aliás a comentar a recente polémica em torno da possibilidade de atribuição de doutoramentos de carácter profissionalizante por parte dos politécnicos. Partindo do pressuposto, que nos parece correto, que as atividades de investigação com forte ligação ao meio não são necessariamente menos complexas, essa possibilidade, desde que devidamente regulada, poderia constituir um importante contributo de

criação de recursos de investigação com esse mesmo meio com importantes *spillovers* para a dimensão do ensino, até pela criação de relações de parceria. Deixar essa possibilidade confinada ao setor universitário, pelo contrário, será ou um sintoma da natureza já muito híbrida do sistema e da invasão e menorização do espaço politécnico pelas instituições universitárias (Velindro, 2016), ou, uma oportunidade perdida de contribuir para a diversificação do sistema.

De forma talvez excessivamente estilizada, deixamos uma última interpretação do atual momento do sistema binário português. A tabela 1 apresenta algumas das características essenciais que caracterizam dois casos-modelo de sistemas de ensino superior europeus (Lepori & Kyvik, 2010): o suíço claramente diferenciado em termos binários (Lepori, 2008) e o do Reino Unido. Embora o modelo unificado encerre vários perigos de deriva académica, de perda de diversidade e de hierarquização do sistema, a questão fundamental será a de perceber se o sistema português, ao não ter a coerência dos modelos de diferenciação que pretende assumir como referência, não estará já hoje num ponto de não-retorno dada a sua natureza híbrida. Se este não-retorno for inquestionável, qualquer tentativa de artificialmente o contrariar conduzirá a uma significativa destruição de recursos instalados, algo de dificilmente compreensível face aos desafios de desenvolvimento que o país enfrenta.

Tabela 1. Modelos-tipo de organização das instituições de ensino superior

Modelo “Diferentes mas Iguais” (ex.: Suíça)	Modelo “Integrado e Hierarquizado” (ex.: Reino Unido)
<ul style="list-style-type: none"> • forte sentido de identidade das instituições de ciências aplicadas e papel ativo em investigação para a inovação 	<ul style="list-style-type: none"> • desejo de reconhecimento como universidades da generalidade de instituições; movimentos de parceria resultam em processos de integração
<ul style="list-style-type: none"> • reconhecimento externo e institucional das instituições de ciências aplicadas 	<ul style="list-style-type: none"> • mesmos estatutos de carreira e possibilidade de conferir graus académicos avançados
<ul style="list-style-type: none"> • apoio ativo a instituições de ciências aplicadas por parte de entidades regionais 	<ul style="list-style-type: none"> • nichos isolados de excelência na investigação
<ul style="list-style-type: none"> • fontes de financiamento de investigação separadas para os dois subsistemas 	<ul style="list-style-type: none"> • mesmo acesso formal a fontes de financiamento
<ul style="list-style-type: none"> • baixa competição com setor universitário 	<ul style="list-style-type: none"> • concentração e hierarquização crescente no acesso a fontes de financiamento
<ul style="list-style-type: none"> • menos sucesso nas áreas não-tecnológicas 	

Conclusões

Portugal continua hoje a enfrentar um importante desafio de qualificação da sua força de trabalho e da sua estrutura produtiva. O sistema de ensino superior e a diversificação das suas ofertas formativas e dos perfis das suas instituições têm certamente um papel decisivo a assumir nesse desígnio. O país não está certamente em condições de abrandar o ritmo de qualificação da sua população ativa e deverá provavelmente continuar a ignorar a voz daqueles que, ciclicamente, dizem que “há já diplomados, mestres ou doutores a mais”. Deverá igualmente saber agora transformar o potencial científico que tem vindo a acumular em melhorias efetivas de produtividade promovendo, nomeadamente, maior articulação entre instituições de ensino superior e atores externos, sejam empresas ou mesmo outras entidades do setor público e terceiro setor. As estratégias de diversificação, nos moldes que fomos defendendo ao longo deste texto,

poderiam ter um papel importante a desempenhar na resposta a ambos os desafios. Por um lado, na promoção de uma massificação de níveis de ensino superior assente em novos perfis de competências, com o potencial de reduzir desencontros de expectativas e gastos desnecessários de recursos. Por outro, na promoção de novos perfis de missão para as instituições de ensino superior, assentes em maior ligação ao meio, que podem em si mesmo ter um papel importante na criação de mecanismos de *feedback* no reconhecimento do valor dessa diversidade e aumento de procura destas instituições por parte de alunos e empregadores.

O sistema de ensino superior português é já hoje, contudo, caracterizado por um elevado nível de hierarquização e desigualdade. A questão que se coloca é a de sabermos se esse nos parece um cenário inevitável, em vista dos vários incentivos que existem hoje presentes no sistema, ou se pretendemos promover um cenário alternativo de maior diversidade. Esta aliás não é uma via fácil na medida em que é necessariamente mais interventiva do ponto de vista da ação pública, podendo, nomeadamente, exigir uma forte capacitação tecnológica das próprias instituições mais vocacionadas para a interação com o meio. Ainda assim, a ideia que procuramos ir construindo ao longo de todo o texto é a de que um gasto eficiente de recursos na promoção dessa maior diversidade está dependente da criação de um quadro coerente de incentivos. Argumentamos contudo que, pelo contrário, o sistema de ensino superior português é hoje caracterizado por uma forte incoerência entre os objetivos que estão definidos legalmente no quadro do seu sistema binário e os incentivos que estão efetivamente criados no terreno, diminuindo em muito a utilidade do sistema binário como instrumento de diferenciação. O resultado dessa descoordenação poderá ser a involuntária e progressiva hierarquização do sistema e o consequente aumento do nível de desigualdade entre alunos e instituições, agravada pelo uso e gasto ineficiente de recursos coletivos na tentativa de regulação do sistema. Uma imagem possível para ilustrar este cenário poderia ser a de um caminho curvilíneo e tortuoso que, mesmo mudando e invertendo bruscamente de direção repetidas vezes, se dirige afinal para um destino não desejado, com a agravante de exigir um esforço acrescido.

Referências bibliográficas

- Abreu, M., Grinevich, V., Hughes, A., & Kitson, M. (2009). *Knowledge exchange between academics and the business, public and third sectors*. London: University of Cambridge and Imperial College London.
- Brown, P., Lauder, H., & Ashton, D. (2010). *The global auction: The broken promises of education, jobs, and incomes*. Oxford University Press.
- Cardoso, A. (2007). Jobs for Young University Graduates. *Economics Letters*, 94(2), 271–77.
- Carneiro, P. (2014). A educação em Portugal numa perspetiva comparada: factos e prioridade de política. *Alexandre, Bação, Lains, MF Martins, Portela & Simões (Orgs.). A Economia Portuguesa na União Europeia, 1986-2010*, 313-327.
- CEDEFOP, S. (2010) *Skills: supply and demand in Europe. Medium-term forecast up to 2020*. Luxemburgo.
- Elias, P., & Purcell, K. (2004). Is Mass Higher Education Working? Evidence from the Labour Market Experiences of Recent Graduates. *National Institute Economic Review*, 190(1), 60–74.
- Figueiredo, H. (no prelo). O Ensino Superior Politécnico Português na Encruzilhada: que missão de investigação e perfil de especialização? In M. J. R. Sandra Saúde, Ana Melo, Carlos Borralho, Hugo Figueiredo, Isabel & I. F. Machado, Paula Rocha, Ricardo Biscaia e Sandra Lopes (Eds.), *Indicadores de Desempenho para as Instituições de Ensino Superior Politécnico: Investigação Aplicada, Criação Cultural e Impacto Regional*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Figueiredo, H., Biscaia, R., Rocha, V., & Teixeira, P. (2015). Should we start worrying? Mass Higher Education, skill demand and the increasingly complex landscape of young graduates' employment. *Studies in Higher Education*, 1-20.
- Figueiredo, H., Figueiredo, A. & Marques, J.L. (2013), “Do Sistema Binário à Fragmentação do Sistema: algumas notas sobre o presente e o futuro do ensino superior politécnico em Portugal” in *Redes do Ensino Superior: Contributos Perante os Desafios do Desenvolvimento*. Rego, C., Caleiro, A., Vieira, C., Vieira, I. e Baltazar, M.S. (eds). Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia, Évora.
- Figueiredo, H., Teixeira, P., & Rubery, J. (2013). Unequal futures? Mass higher education and graduates' relative earnings in Portugal, 1995–2009. *Applied Economics Letters*, 20(10), 991-997.
- Goldin, C. D., & Katz, L. F. (2009). *The race between education and technology*. Harvard University Press.
- Heitor, M., & Horta, H. (2012). Science and technology in Portugal: From late awakening to the challenge of knowledge-integrated communities. In G. Neave, A. Amaral (eds), *Higher Education in Portugal 1974-2009* (pp. 179-226). Netherlands: Springer.
- Lepori, B., & Kyvik, S. (2010). The Research Mission of Universities of Applied Sciences and the Future Configuration of Higher Education Systems in Europe. *Higher Education Policy*, 23, 295-316.

- Lepori, B. (2008). Research in non-university higher education institutions. The case of the Swiss Universities of Applied Sciences. *Higher Education*, 56(1), 45-58.
- Lindley, J., & Machin, S. (2016). The Rising Postgraduate Wage Premium. *Economica*, 83(330), 281-306.
- Lourenço, D., Sá, C., Figueiredo, H., & Teixeira, P. (2016). *Trends in the Portuguese Binary System: overlaps in the supply of undergraduate courses by universities and polytechnics before and after the Bologna Process*. Paper presented at the 29th Annual CHER Conference: The University as a Critical Institution?, Queens' College, University of Cambridge, Cambridge, United Kingdom.
- MCTES (2016). *Programa de modernização e valorização dos institutos superiores politécnicos*. Lisboa: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.
- OECD (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>
- Público (2008), “Ministro do Ensino Superior critica politécnicos que querem ser universidades”. 15 de Outubro de 2008.
- Santos, J. M., Horta, H., & Heitor, M. (2016). Too many PhDs? An invalid argument for countries developing their scientific and academic systems: The case of Portugal. *Technological Forecasting and Social Change*.
- Sandra Saúde, M. J. R., Ana Melo, Carlos Borralho, Hugo Figueiredo, Isabel, & Machado, I. F., Paula Rocha, Ricardo Biscaia e Sandra Lopes (Eds.). (no prelo). *Indicadores de Desempenho para as Instituições de Ensino Superior Politécnico: Investigação Aplicada, Criação Cultural e Impacto Regional*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Simões, M., Sousa Andrade, J. & Duarte, A. (2012), “Crescimento e Convergência” in A Economia Portuguesa na União Europeia. Alexandre, F., Bação, P., Lains, P., Martins, M., Portela, M., & Simões, M. (eds). Actual Editora
- Velindro, M. (2016). Doutoramentos nos politécnicos: falta de coragem, receio ou preconceito? *Jornal Público*.

ACCREDITATION AND RECOGNITION

David Dill¹

Introduction

The definition of academic quality is frequently a point of debate. From my perspective academic quality is best defined as equivalent to academic standards, i.e., the knowledge, skills, and attitudes achieved by graduates as a result of their academic program or degree. Over their lifetimes this “human capital” developed by graduates provides both private and public economic benefits as well as valued social benefits in the form of improved parenting, healthier lifestyles, greater civic participation, and increased social cohesion. This conception of academic quality is increasingly reflected in national higher education policies concerned with improving academic outcomes, the educational “value-added” of an academic program or degree.

In my view the key challenge is to make our institutional governance of academic programs and instruction as rigorous, as evidenced-based, and as subject to continual review by academic peers as are the institutional processes governing research in our best universities.

Strengths and Weaknesses of Contemporary National Academic Quality Assurance Policies

Public policies designed to assure and improve academic quality have had a mixed impact (Dill and Beerken, 2013). National policies designed to increase the “transparency” of higher education by providing better information about academic institutions to student applicants could improve educational choices. But studies of university or subject rankings (Dill and Soo, 2005) reveal they frequently emphasize research performance measures or reputational ratings primarily influenced by

¹ University of North Carolina – Chapel Hill

research. These rankings thereby encourage all institutions of higher education to engage in a “reputation race” based upon research rather than teaching. This race distorts institutional missions, encouraging polytechnics and other baccalaureate-oriented institutions to aspire to university status and the provision of research doctorates. And this race also distorts the quality of education, encouraging academic institutions to cross-subsidize research expenditures with funds originally intended for instruction (Ehrenberg, 2012) as well as motivating academic staff to invest more time in research and less time in instruction. This distortion of academic mission is apparent in many countries, including Germany, where polytechnic institutions are now seeking university status.

National policies emphasizing external quality evaluations of the overall university are often too “top down” or comprehensive in their focus to positively impact the educational quality of academic programs. These institutional reviews also encourage a “culture of compliance” in which universities adopt highly visible, but superficial mechanisms to impress external evaluators, such as the appointment of Academic Quality Officers and the adoption of required student satisfaction surveys. These external reviews also sometimes encourage institutions to manipulate the data and information provided to reviewers in order to receive better evaluation ratings.

National policies or external reviews encouraging increased authority for university administrators also have been implemented in a number of countries. In the contemporary world active promotion of effective education and research within universities is becoming more essential and strong presidential leadership has long been a characteristic of the best colleges and universities in the US (Dill, 2014). However, if national policies or external reviews instead encourage centralized decision making and diminish faculty influence over academic governance – often described as “managerialism” – such policies may undermine needed efforts to improve academic quality and university efficiency. An econometric study of US universities (Carroll, Dickson, and Ruseski, 2012) discovered decisions made primarily by administrators led to an

over-investment in university “non-academic quality” – such as athletics, amenities for student life, residential facilities – and led as well to higher total costs for undergraduate students. In contrast decisions reflecting greater faculty participation in institutional governance led to lower investments in non-academic quality and to increased academic quality as measured by the scope and rigor of academic program offerings as well as faculty qualifications.

Some EU countries, similar to Portugal, have implemented national assessments or accreditations of each subject field within an institution of higher education. These accreditations have encouraged greater faculty attention to improving program instruction, but over time they have proven expensive, wearying to program faculty, and appear to result in diminishing returns and decreasing faculty support. A recent study in a Germany university (Ganseuer and Pistor, 2016) regarding faculty attitudes toward external study program accreditations described them as being “bureaucratic,” “pseudo-objective,” and even “absolute nonsense.” In the case of newly emerging inter-disciplinary or cross-disciplinary fields, such as my own field of Public Policy, external subject accreditations may prove ineffective or retard their development. External subject accreditations also lessen the incentive for universities themselves to develop collective actions by the overall academic staff to assure academic quality in all programs. Consequently a number of EU countries, such as Germany, are now offering “system accreditation,” the option of accrediting an institution’s internal quality assurance system as a replacement for the external accreditation of each study program.

In addition to external quality evaluations there is another factor influencing academic quality that warrants our attention — innovations in information technology or online learning. Economists traditionally argued that institutions of higher education were subject to the “cost disease” (Bowen, 2013). That is, similar to other personal services such as medicine, academic instruction requires direct in-person interaction. Therefore academic wages necessarily rise at a rate greater than increases in productivity, because technical efficiencies are difficult to achieve in

these fields. Economist William Bowen, co-author of the “cost disease” concept, later became President of Princeton University and a noted US researcher on higher education. However he now asserts productivity growth in higher education instruction and student learning has become both technically feasible and essential.²

As evidence he reports on a rigorous study (Bowen, Chingos, Lack, and Nygren, 2014) he conducted of a statistics course using Carnegie Mellon University’s Open Learning Institute online instructional software³ plus one face-to-face meeting a week. This “hybrid” course also employed adaptive learning techniques, which provide timely on-line hints to students as well as valuable feedback data to the teachers. The study was carried out at six US public university campuses and university students were randomly assigned to either a conventional classroom version of the course or to the hybrid model in order to control for selection effects. Findings were remarkably consistent across campuses. The hybrid course was found to yield essentially the same learning outcomes with much less face-to-face staff time and 25% less reported time invested in the course by students. Another key finding was that an important sub-set of students, those who were relatively less prepared academically, did as well with the hybrid model as did their better-prepared classmates.

Bowen *does not* conclude on-line education can be an effective substitute for traditional university first degree programs. But his analysis led him to call for openness to new means of instruction by institutions of higher education and he emphasized the need for reforms in our institutional processes of academic governance:

Decisions ... have to be made as to how to shape the export and import of new pedagogies across institutions as well as across fields of study. Advances in technology make it imperative to move away from historical notions that departments must drive all decisions of this kind. Moving away from a vertical,

² For an especially informative related presentation regarding on-line education and university instruction, see J. L. Hennessy, Information Technology and the Future of Teaching and Learning, The 2015 Atwell Lecture: <https://www.youtube.com/watch?v=QLLMLG-jqxc> (accessed 5/2016).

³ Open Learning Initiative, CMU: <http://oli.cmu.edu/> (accessed 5/2016)

departmental “silo,” approach to resolving important questions will not be easy, but it is essential. We have to organize ourselves to think more horizontally (Bowen, 2016, 14-15)⁴.

How Best to Improve and Enhance Quality Assurance Within Universities?

Recent intensive case studies (Paradeise and Thoenig, 2013) of leading universities in the EU and the US have developed generalizations regarding the “internal governance” processes by which contemporary universities sustain or attain standards of excellence in research. These studies concluded that academic quality was primarily sustained through the social interactions that occur within and between academic subunits and among academic staff at the host university. These collegial processes play a major role in building shared identities, developing valuable common knowledge in research among academic staff members, as well as generating and communicating communal norms and values through socialization and internal regulation. Finally, these processes legitimate certain decision making criteria within academic institutions and have an impact as well on the distribution of authority and power within the university.

But external evaluations of the quality of university education suggest traditional collegial processes do not appear to be as effective in assuring the quality of teaching and student learning (Dill and Beerkens, 2010). University quality evaluations often reveal substantial variance in the academic norms influencing teaching, student assessment, and marking standards across disciplines and fields within the same university.

As discovered in the studies of leading universities (Paradeise and Thoenig, 2013) the evaluations and influence of respected faculty peers is a much more powerful incentive for real academic change than government edicts, market forces, or administrative policies. In their

⁴ W. G. Bowen, *Issues Facing Major Research Universities at a Time of Stress and Opportunity*

<http://www.sr.ithaka.org/publications/issues-facing-major-research-universities-at-a-time-of-stress-and-opportunity/> (accessed 5/2016).

research, scholarship faculty members continually learn and improve their performance based upon peer reviews, criticisms of their papers and publications, as well as through contacts with esteemed colleagues.

Similarly the best means for cultivating faculty engagement in academic quality assurance within a university is through a rigorous process of “academic quality work” (AQW) -- a term coined by Professor Bill Massy of Stanford University, who designed and helped implement the University Grant Committee’s Academic Audit Process in Hong Kong (Massy, 2010; Massy, Graham, and Short, 2007). In AQW each academic program or department’s procedures for assuring and improving the quality of its educational provision are carefully reviewed by a panel of university peers. These reviews examine an academic program’s stated learning objectives, the design of its curriculum and co-curriculum, the teaching and learning processes employed in its courses, its means of assessing student learning, and the processes the program uses to assure educational quality.⁵

This focus on supporting and motivating collective actions by the faculty of each academic program to re-design their curriculum and courses to maximize the effectiveness of instruction and student learning is consistent with recent research on university education. Research in northern Europe (Hovdhaugen, 2011) confirms the positive influence of the structure or “cohesion” of an academic program on student progression and degree completion. Similar research in the US (Pascarella and Terenzini, 1991) indicates students’ learning of academic content and their cognitive development are most significantly associated with the pattern and sequence of the courses in which they enroll, by program requirements that integrate learning from separate courses, and by the

⁵ AQW was developed in Hong Kong with an emphasis on improving teaching and student learning and was also initially implemented in this form in the US public university systems of Missouri and Tennessee. However the concept of academic quality improvement can also be applied to academic research. In Missouri the AQW process was subsequently successfully adapted to include both the review of a program’s quality of teaching and student learning as well as the quality of its research. For a discussion of this combined process see Massy, Graham, and Short, 2007.

frequency of communication and interaction among faculty members in the subject field.

The most effective peer-based academic quality assurance process I have observed was at a highly respected university in Hong Kong where an elected Faculty Senate Committee on Teaching and Learning Quality reviewed annual reports from each academic program on its process for assuring teaching and learning quality. When the committee had questions about the rigor or effectiveness of a program's processes, they met in person with the program's faculty to discuss needed changes and improvements and then followed up systematically on proposed reforms.

Some may question whether a process emphasizing collective faculty discussion of quality assurance will be truly influential, but organizational research (Ostrom and Walker, 1997) emphasizes face to face communication in social dilemmas is *the* most effective means of producing substantial increases in needed cooperation and coordination over time. Similarly research on professional settings (Hage, 1974) reveals communication influential on individual behavior is not vertical as with administrators, not primarily written as in reports or procedural documents, and not focused on the detection or transmittal of sanctions. Rather, communication helpful to professional practice is horizontal, with respected peers, largely verbal and face-to-face, and focused on the exchange of information about means of improving core professional tasks.

Because the rigor and effectiveness of quality assurance often varies across departments and degree programs within the same university, peer review of a program's quality assurance practices by university colleagues is more beneficial if truly cross-disciplinary – or horizontal as Professor Bowen has suggested. Faculty members in the humanities need to discuss their quality assurance tools and processes with faculty members from medicine, social scientists need to compare their methods with scientists, and so on. This is the most effective means for assuring academic standards within a university as well as for promoting the transfer of effective tools for improving instructional quality and student learning

among academic programs. If the overall faculty of each academic institution is collectively responsible for the academic standards of each academic program, this reality should be clearly manifest in the design of internal academic governance processes for assuring academic quality.

Valid and Reliable Information for Improving Academic Education

The challenge of developing more valid and useful measures of academic value-added has led to experiments with standardized tests of general knowledge and skill such as the Graduate Skills Assessment (GSA)⁶ in Australia and the Collegiate Learning Assessment (CLA)⁷ in the US. But there are significant issues regarding the validity and reliability of these types of instruments as means of differentiating the educational quality of universities (Dill and Beerkens, 2013).

The statement “if you can’t measure it, you can’t improve it” does have relevance to academic work, certainly with regard to the progress made in the improvement of knowledge from academic research over the last century. But as the recent experience with the OECD AHELO Project suggests, the search for universal, valid measures of academic value added at the university level appears similar to a quest for the Holy Grail and often distracts academic institutions from the needed reform of internal processes.

A major focus of effective institutional quality assurance should be providing incentives and support for collective actions by the academic staff *within* each program or department to develop valid, direct measures of learning outcomes *at the subject level*. As Pascarella and Terenzini (2005, p. 648) concluded in their exhaustive review of the available empirical research on teaching and learning in higher education:

⁶ Graduate Skills Assessment (GSA): <https://www.acer.edu.au/gsa> (accessed 5/2016)

⁷ Collegiate Learning Assessment:

<http://cae.org/participating-institutions/cla-references/cla-supporting-materials/> (accessed 5/2016)

Assessment of department-specific learning outcomes can be a useful vehicle for change. *Assessment plans and activities developed and approved by faculty* can provide an empirical foundation of systematic and ongoing rethinking, redesigning, and restructuring programs and curricula. For faculty members, trained to be skeptical about claims, evidence is the gold standard in the academy, and they are unlikely to adopt new ways of thinking or behaving without first being convinced that the new pedagogies and organizational structures are better than the old. In addition, *the findings of assessment studies specific to faculty members' academic units will generate more interest and action than general or institution-wide evidence.* (emphasis added).

Tests such as the mentioned Graduate Skills Assessment and the Collegiate Learning Assessment, however, as well as US measures of the student experience such as the National Survey of Student Engagement (NSSE)⁸ and The University of California Undergraduate Experience Survey (UCUES)⁹ could be valuable as *diagnostic* tools within universities. For example, they could be used to help identify academic programs or departments doing particularly well or poorly in quality assurance. Such “evidence” could be influential in motivating the academic staff of a program to collectively address needed improvements in instruction and student learning. These measures could also help the academic institution identify effective practices and tools from high scoring programs that could be usefully transferred to programs with needs.

Developing Evidence-Based Academic Governance Processes

Universities have always had internal processes by which the collective academic staff assured academic standards. These core processes include: the institution's processes for developing, approving, and evaluating academic courses and programs; the processes for evaluating and improving instruction; and the institutional processes for assuring both the integrity of grading standards across subject fields and the validity of means for assessing student learning outcomes.

⁸ National Survey of Student Engagement (NSSE): <http://nsse.indiana.edu/> (accessed 5/2016)

⁹ The University of California Undergraduate Experience Survey (UCUES): <http://studentsurvey.universityofcalifornia.edu/> (accessed 5/2016)

A number of the more influential subject accreditation processes – the learning-oriented review processes developed by the former Teacher Education Accreditation Council¹⁰ and the Accreditation Board for Engineering and Technology (ABET)¹¹ in the US, as well as the review process of the General Medical Council in the UK¹² – provide potentially valuable models for the design of more effective collective quality assurance processes within universities as well (Dill and Beerens, 2013). An important component of these accreditation processes is the adoption of a more rigorous evaluation methodology conforming to social scientific standards of evidence. These reviews strongly emphasize development within universities of a “culture of evidence” (Shavelson, 2010) for assuring and improving academic standards through progress monitoring, feedback, and encouragement of active experimentation in academic programs.

From this perspective the key issue for effective institutional quality assurance is not whether an institution’s core academic processes requires formal submissions of information and reports by academic programs. Rather the critical question is whether evidence-based judgments about academic program quality have been made through these core academic processes that result in selective scrutiny, effective support, and observable improvement in identified programs.

Finally, the adoption of a public means of rating the relative performance of each academic program’s Academic Quality Work can contribute to a “culture of evidence.” For example the University Grants Committee in Hong Kong adopted a five level “capability maturity scale” describing the relative effort or stage of development of a program or institution’s AQW (Massy, 2010). Immature entities can thereby be encouraged to do better while mature entities can be appropriately celebrated.

¹⁰ Teacher Education Accreditation Council (TEAC): <http://www.teac.org/> (accessed 5/2016)

¹¹ Accreditation Board for Engineering and Technology (ABET): <http://www.abet.org/> (accessed 5/2016)

¹² General Medical Council: <http://www.gmc-uk.org/education/qaf.asp> (accessed 5/2016)

Case Study of the University of Duisburg–Essen (UDE)

I conclude by illustrating number of my general points with a case study of institutional quality assurance at a German research university (Ganseuer and Pistor, 2016). Both Germany and Portugal are subject to the Bologna reforms, both have binary systems of higher education, and academic accreditation in Germany has evolved in a similar fashion to the policy in Portugal. Therefore this appears an especially relevant comparison. The case study of institutional quality assurance at the University of Duisburg–Essen (UDE) was recently published by UNESCO IIEP and is one of the most objective and informative such assessments I have seen.

UDE, located in the North-Rhine Westphalia region, is one of the ten largest universities in Germany. It is a comprehensive university with over 230 courses of study in eleven faculties including the humanities, social sciences, and natural sciences, as well as business studies, engineering, and medicine. However, because of the recent “massification” of higher education in Germany, more than half of UDE’s enrollment is composed of non-traditional students whose parents did not enter higher education. Furthermore, a quarter of the student population is either a first or second generation migrant. Consequently, many of UDE’s students have educational needs in terms of language qualifications or their preparedness for academic study, which makes UDE’s efforts at institutional quality assurance of particular interest.

Generally, the evolution of quality assurance in higher education institutions starts with the implementation of tools for collecting information and data. The development of effective processes to ensure a follow-up of the acquired data usually only happens as a second step. In the course of UDE preparing an application for “system accreditation,” it became clear the number of quality assurance tools at the university had to be reduced to ensure data really were of use for assuring and improving academic standards.

UDE reports its internal quality assurance was fostered by evidence based decision-making, i.e. measurable facts, numbers, and figures that serve as

a basis for valid strategic decisions. The more autonomous institutions of higher education become, the more institutional decision makers require valid data on which to base decisions. The underlying rationale of UDE's quality assurance system was a balanced interconnection of decentralized and central governance as well as evidence-based decision-making processes. These evidence-based processes include:

- Module evaluations applied when course evaluation results indicate problems in a particular module. The make-up and structure of the module, the modalities and organization of the module examinations, and the targeted qualifications and learning outcomes achieved by the students are assessed.
- Workload recording is an optional tool used whenever the results of student course evaluation indicate the need for a thorough check of the students' academic workload. Utilizing a simple on-line survey, UDE collects study-related workload data from a sample of students over an entire semester, including lecture-free periods.
- The student panel is a longitudinal, cross-sectional student study, assessing individual and institutional determinants of study success. Students who participate in the panel are questioned several times with an aim of tracking their individual study progress, as well as analyzing the specific problems of particular student cohorts. The survey pays particular attention to the daily study routine, study conditions, and the problems and needs of the students.
- Graduate tracer studies are used to obtain information about the subsequent life and career trajectories of UDE graduates.

German universities regularly stress the need for institutional and faculty autonomy, but the UDE study reports external subject accreditations were an important factor in motivating faculty support and engagement in the development of effective institutional quality assurance. Because all study programs had previously undergone external accreditation, this provided a good basis for the revision of existing quality assurance tools, the development of new ones especially at the study program level, as well as

the implementation of a coherent quality assurance system. Indeed, external accreditation processes helped sensitize the institution and its staff to the demands of external stakeholders and prompted internal university discussions about the quality of its study programs.

Because of the tradition of highly autonomous faculties and departments within UDE, it is no surprise that respect for autonomy was emphasized in the case study as one of the most important factors for the success of the university's reform of internal quality assurance. UDE allows a significant amount of freedom for academic sub-units to manage their own strategic development. Therefore the UDE experience suggests institutional quality assurance policy should leave space for the demands of faculties and departments to be as adaptable as possible within the framework of a given institutional quality culture and only as standardized as is strictly necessary.

This means the degree of standardization of internal quality assurance processes – both large and small – needs to be thoroughly considered. For example at UDE relevant data on course evaluations, module evaluations, student workload evaluations, the student panel, and tracer studies are reported to the faculties every year. Each faculty is required to conduct yearly a “quality conference,” a forum at which participants reflect on the quality of teaching and learning at both department and study program level. However the faculties can use their own discretion in deciding the format of their quality conference. Whatever format they choose, faculties must prepare a report once the quality conference has taken place. With regard teaching evaluations UDE has become convinced standardized course evaluation have significant limitations. Standardized paper-based questionnaires, in which students report their level of satisfaction with their courses, have been utilized at UDE since 2004 when the state required them as part of new quality assurance policies. Because of their limitations UDE has recently implemented qualitative tools for evaluating teaching. The “teaching analysis poll” (TAP) is a mid-term evaluation method providing lecturers with detailed, activity-oriented student feedback. “Course evaluation via student representatives” (CESR), like

TAP, is aimed at promoting dialogue between lecturer and students as to how teaching can be developed and improved. Two to five representatives are elected by the students on a course. They meet the lecturer three times during the semester to discuss course content, the study environment, and potential problems.

UDE also discovered providing extensive and continuous information is essential when establishing internal quality assurance tools and procedures in order to respect the diverse structures, demands, and cultures of its sub-units. Information on quality assurance activities, as well as the revision of UDE's quality assurance system to achieve System Accreditation, was channeled to members of the university community through a project steering committee and an advisory board comprising members of all faculties. Since quality assurance particularly affects staff members working in teaching and research, additional efforts were made to inform staff who are not directly involved in strategic decision-making.

Finally UDE's institutional quality assurance system links internal quality assurance with other processes of organizational change. The linkages made with curriculum design, human resource development, organizational development, institutional planning, and data management are important for the creation of an interconnected and coherent system, which is geared towards continuous quality enhancement. Favorable mention was also given to the importance of establishing a support unit which advocates the creation of internal quality assurance structures, supports the faculties in their quality work, as well as does the groundwork on quality development for the rectorate and faculties.

Conclusion

Given the critical importance of higher education to individuals and society, collective actions to improve the effectiveness of each academic institution's internal processes for assuring and improving academic standards are genuinely in the public interest. Consistent with the traditional values of academic research, I believe the best means for assuring and continually improving instruction and student learning is

through systematic, evidence-based analysis, and continual review by institutional academic peers. I would further argue the rigor and integrity of this type of process is relevant to assuring academic quality at all types of higher education institutions, whether public or private, whether research universities, polytechnics, or distance-learning institutions.

References

- Bowen, W. G. (2013) *Higher Education in the Digital Age*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bowen, W. G., Chingos, M. M., Lack, K. A., and Nygren, T. I. (2014) Interactive Learning Online at Public Universities: Evidence from a Six-Campus Randomized Trial. *Journal of Policy Analysis and Management*, 33(1): 94–111.
- Carroll, K., Dickson, L., and Ruseski, J. (2012) *Do faculty matter? Effects of faculty participation in university decisions*. Department of Economics, University of Maryland, Baltimore County (UMBC). Online. http://economics.umbc.edu/files/2014/09/wp_13_06.pdf (accessed 11 April 2016).
- Dill, D. D. (2014) Academic Governance in the US: Implications of a ‘Commons’ Perspective. In M. Shattock (ed.), *International Trends in University Governance: Autonomy, Self-Government and the Distribution of Authority*. Oxford, UK: Routledge.
- Dill, D. D. and Beerkens, M. (2010) *Public Policy for Academic Quality: Analyses of Innovative Policy Instruments*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Dill, D. D. and Beerkens, M. (2013) Designing the Framework Conditions for Assuring Academic Standards: Lessons Learned about Professional, Market, and Government Regulation of Academic Quality. *Higher Education*, 65(3): 341–357.
- Dill, D. D. and Soo, M. (2005) Academic Quality, League Tables, and Public Policy: A Cross-National Analysis of University Ranking Systems. *Higher Education*, 49(4): 495–533.
- Ehrenberg, R.G. (2012) American Higher Education in Transition. *Journal of Economic Perspectives*, 26(1): 193–216.
- Ganseuer, C. and Pistor, P. (2016) *From Tools to a System: The Effects of Internal Quality Assurance at the University of Duisburg-Essen*. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Hage, J. (1974) *Communication and Organizational Control: Cybernetics in health and welfare settings*. New York: John Wiley.

- Hovdhaugen, E. (2011) Do Structured Study Programmes Lead to Lower Rates of Dropout and Student Transfer from University? *Irish Educational Studies*, 30(2): 237-251.
- Massy, W. F. Graham, S. W., and Short, P. M. (2007) *Academic Quality Work: A Handbook for Improvement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Massy, W. F. (2010) Academic Quality Audit as Applied in Hong Kong. In D. D. Dill and M. Beerkens, *Public Policy for Academic Quality: Analyses of Innovative Policy Instruments*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Ostrom, E. and Walker, J. (1997) Neither Markets nor States: Linking Transformation Processes in Collective Action Arenas. In D. C. Mueller (Ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Paradeise, C. and Thoenig, J-C. (2013) Academic Institutions in Search of Quality: Local Orders and Global Standards. *Organization Studies*, 34(2): 189-218.
- Pascarella, E. T. and Terenzini, P. T. (1991) *How College Affects Students: Findings and Insights from Twenty Years of Research*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pascarella, E. T., Terenzini, P. T. (2005) *How College Affects Students*, vol. 2. *A Third Decade of Research*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Shavelson, R. J. (2010) *Measuring College Learning Responsibly: Accountability in a New Era*. Stanford, CA: Stanford University Press.

A GARANTIA DA QUALIDADE E A DIVERSIFICAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO SUPERIOR

Alberto Amaral¹

Culturas de qualidade e diversidade das instituições

Segundo Harvey e Stensaker (2008) o fundamental nos processos de garantia da qualidade consiste na sua definição como transformação, como um processo de mudança que vê a educação como um processo contínuo de transformação do participante, isto é, do aluno. Para o conseguir é preciso compreender a forma como os académicos e as instituições reagem à garantia da qualidade e como se envolvem com as ações de melhoria.

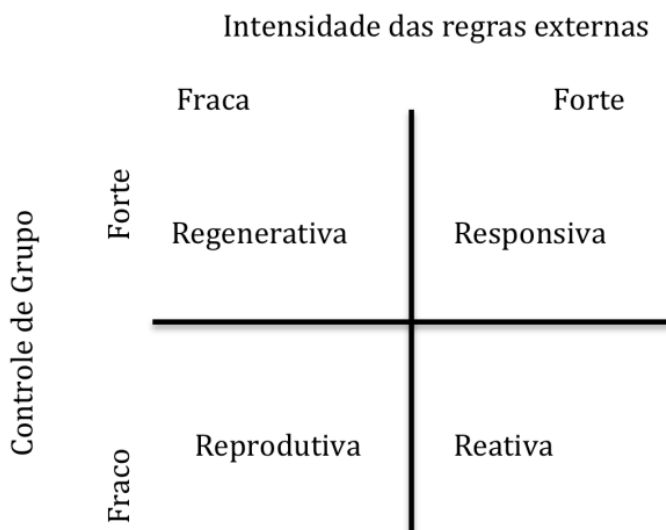
Em Portugal a investigação já produzida mostra alguma alienação dos académicos, ou seja, que os processos de garantia da qualidade não penetraram nos valores e convicções académicas (Veiga et al. 2013). A questão dos valores e convicções traz à colação o conceito de ‘cultura da qualidade’. Stensaker et al. (2011) realçaram dois conceitos diferentes de qualidade: um que consiste na existência de normas e valores profundos e bem assumidos e outro que vê a cultura como sendo influenciada por estruturas formais, hierarquias, lideranças e tomadas de decisão. No primeiro conceito a cultura é profunda e inseparável da organização, é algo que a organização é. No segundo conceito cultura é um elemento a ser mudado, algo que a organização tem.

Estes dois conceitos coexistem na definição de cultura da qualidade proposta pela *European University Association*. Por um lado há um elemento (individual) cultural/psicológico de valores, crenças, expectativas e compromissos com a qualidade compartilhados e, por outro lado, um elemento (institucional) estrutural/administrativo com processos definidos para melhorar a qualidade e coordenar as ações individuais (EUA 2006: 10).

¹ Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior

Harvey e Stenseker (2008) propuseram a existência de quatro tipos ideais de culturas da qualidade tendo por base a teoria cultural (Douglas 1982; Thompson, Ellis, and Wildavsky 1990). Esta tipologia baseia-se em duas dimensões, uma que resulta das relações dentro da instituição, ou seja o grau de controlo pelo grupo e a outra que resulta da regulação externa, dependendo da intensidade das regras impostas externamente. A combinação destas duas dimensões gera quatro tipos ideais de cultura (ver Figura 1): regenerativa, responsiva, reprodutiva e reativa.

Figura 1. Tipos ideais de culturas de qualidade



No caso do sistema de garantia de qualidade de Portugal verifica-se a existência de um conjunto muito significativo de restrições que resultam quer de legislação nacional (e.g. Lei 38/2007, de 16 de agosto; Decreto-Lei 369/2007, de 5 de novembro; Decreto-Lei 74/2006, de 24 de março, alterado pelo Decreto-Lei 230/2009, de 14 de setembro, pelo Decreto-Lei 115/2013, de 7 de agosto e pelo Decreto-Lei 63/2016, de 13 de setembro) quer de normas comunitárias como os *European Standards and*

Guidelines. Por esse motivo as culturas de qualidade serão ou Responsivas ou Reativas:

- Responsiva – a instituição usa os imperativos externos para implementar uma agenda de melhoria sem perder de vista a prestação de contas e o cumprimento das regras. Falta de posse de uma cultura de qualidade, desligada da prática diária.
- Reativa – a instituição valoriza a prestação de contas e o cumprimento das regras mas há dúvidas sobre os resultados positivos da avaliação da qualidade. Pouca ou nenhuma sensação de posse e a qualidade é delegada num gabinete de qualidade. Para os académicos é um exercício de “box ticking”.

O controlo pelo grupo está associado à participação dos *stakeholders*. Um estudo recente sobre a implementação de sistemas internos de garantia da qualidade (Tavares, Sin and Amaral 2015) em instituições de ensino superior em Portugal mostra que as instituições consideram que a participação dos *stakeholders*, nomeadamente os internos, é considerada uma força nos relatórios de autoavaliação. Pelo contrário, os relatórios de avaliação externos apontam para fraquezas na participação dos *stakeholders* e alertam para que as instituições, na procura de fazer as coisas bem feitas, podem estar a ignorar o objetivo principal de melhoria da qualidade. Ou seja, as instituições são responsivas sob o ponto de vista interno mas reativas do ponto de vista externo.

No entanto, implementar procedimentos e requisitos formais pode criar uma falsa sensação de “estar a fazer bem as coisas” ao mesmo tempo que a instituição perde de vista o objetivo primordial da melhoria da qualidade. A investigação feita mostra, ainda, que os relatórios externos apontam mais fraquezas na atribuição de prioridade aos processos em relação à melhoria no caso dos politécnicos, pode inferir-se que estes têm um comportamento mais reativo e as universidades têm um comportamento mais responsivo.

Distinção entre universidades e politécnicos

A distinção entre instituições universitárias e instituições politécnicas é referida em diversos textos legislativos. Assim, na Lei de Bases do Sistema Educativo refere-se o seguinte:

Artigo 11.º

- 3 – O ensino universitário, orientado por uma constante perspectiva de promoção de investigação e de criação do saber, visa assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica.
- 4 – O ensino politécnico, orientado por uma constante perspectiva de investigação aplicada e de desenvolvimento, dirigido à compreensão e solução de problemas concretos, visa proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais.

Essa distinção é reforçada no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei 62/2007, de 10 de setembro):

Artigo 6.º

Instituições de ensino universitário

- 1 – As universidades, os institutos universitários e as demais instituições de ensino universitário são instituições de alto nível orientadas para a criação, transmissão e difusão da cultura, do saber e da ciência e tecnologia, através da articulação do estudo, do ensino, da investigação e do desenvolvimento experimental.

Artigo 7.º

Instituições de ensino politécnico

- 1 – Os institutos politécnicos e demais instituições de ensino politécnico são instituições de alto nível orientadas para a criação, transmissão e difusão da cultura e do saber de natureza profissional, através da articulação do estudo, do ensino, da investigação orientada e do desenvolvimento experimental.

O Decreto-Lei 74/2006, de 24 de março, alterado pelo Decreto-Lei 107/2008, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei 230/2009, de 14 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei 115/2013, de 7 de agosto e pelo Decreto-Lei 63/2016, de 13 de setembro, reserva a lecionação de

Mestrados Integrados e de Doutoramentos para as Universidades e introduz algumas diferenças quanto às Licenciaturas e aos Mestrados:

Artigo 8.º

Ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado no ensino politécnico

- 1 – No ensino politécnico, o ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado tem 180 créditos e uma duração normal de seis semestres curriculares de trabalho dos estudantes.
- 2 – Excetuam-se do disposto no numero anterior os casos em que seja indispensável, para o acesso ao exercício de determinada atividade profissional, uma formação de até 240 créditos, com uma duração normal de até sete ou oito semestres curriculares de trabalho, em consequência de normas jurídicas expressas, nacionais ou da União Europeia, ou de uma pratica consolidada em instituições de referencia de ensino superior do espaço europeu.
- 3 – No ensino politécnico, o ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado deve valorizar especialmente a formação que visa o exercício de uma atividade de carácter profissional, assegurando aos estudantes uma componente de aplicação dos conhecimentos e saberes adquiridos às atividades concretas do respetivo perfil profissional.

Artigo 9.º

Ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado no ensino universitário

- 1 – No ensino universitário, o ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado tem 180 a 240 créditos e uma duração normal compreendida entre seis e oito semestres curriculares de trabalho dos estudantes.
- 2 – Na fixação do numero de créditos deste ciclo de estudos para as diferentes áreas de formação, as instituições de ensino universitário devem adotar valores similares aos de instituições de referencia de ensino universitário do espaço europeu nas mesmas áreas, tendo em vista assegurar aos estudantes portugueses condições de mobilidade e de formação e de integração profissional semelhantes, em duração e conteúdo, as dos restantes Estados que integram aquele espaço.

Artigo 18.º

Ciclo de estudos conducente ao grau de mestre

- 3 – No ensino universitário, o ciclo de estudos conducente ao grau de mestre deve assegurar que o estudante adquira uma especialização de natureza académica com recurso à atividade de investigação, de inovação ou de aprofundamento de competências profissionais.
- 4 – No ensino politécnico, o ciclo de estudos conducente ao grau de mestre deve assegurar, predominantemente, a aquisição pelo estudante de uma especialização de natureza profissional.

A legislação estabelece, ainda, distinções muito significativas ao nível do pessoal docente que, nas instituições universitárias, têm por base o docente doutorado, ao passo que nas instituições politécnicas a base é o especialista, ou seja, aquele que exerce ou tenha exercido profissão na área em que leciona ou se propõe lecionar, para além de outras condições definidas na lei.

As consequências em termos de avaliação/acreditação

Convirá, agora, analisar as diferenças nos parâmetros de avaliação/acreditação entre instituições universitárias e instituições politécnicas. Neste aspeto é relevante o estabelecido na Lei 38/2007, de 16 de agosto, que aprovou o regime jurídico da avaliação da qualidade no ensino superior português. Assim:

Artigo 4.º

Parâmetros de avaliação da qualidade

- 1 – São parâmetros de avaliação da qualidade relacionados com a atuação dos estabelecimentos de ensino superior, designadamente:

[...]

- b) A qualificação do corpo docente e a sua adequação à missão da instituição;

[...]

- d) A atividade científica, tecnológica e artística devidamente avaliada e reconhecida, adequada à missão da instituição;

[...]

- 2 – São parâmetros de avaliação da qualidade relacionados com os resultados decorrentes da atividade dos estabelecimentos de ensino superior, designadamente:

- a) A adequação do ensino ministrado em cada ciclo de estudos às competências cuja aquisição aqueles devem assegurar;

[...]

- g) A produção científica, tecnológica e artística adequada à missão da instituição;

- h) O contacto dos estudantes com atividades de investigação desde os primeiros anos;

i) A valorização econômica das atividades de investigação e de desenvolvimento tecnológico adequadas à missão da instituição;

[...]

l) O contributo para o desenvolvimento regional e nacional adequado à missão da instituição;

[...]

Além disso, pretende-se sistematizar, nos institutos politécnicos, o desenvolvimento de atividades e projetos de investigação e desenvolvimento (I&D) baseados na experiência (i.e., *experience or practice based research*), obrigatoriamente em estreita articulação com o tecido produtivo, social ou artístico, e orientados por temas relevantes em termos económicos e sociais locais e ou políticas públicas específicas.

Pode, assim, verificar-se que as principais diferenças nos critérios de avaliação/acreditação incidem, no essencial, sobre:

- 1) Adequação da formação à natureza do subsistema (gaus oferecidos e suas características) e à missão da instituição.
- 2) Composição do corpo docente
- 3) Adequação das atividades de investigação à natureza do subsistema e missão da instituição.

Estas diferenças devem estar refletidas nos guiões de autoavaliação e de avaliação externa. No entanto haverá que desenvolver metodologias e padrões para a avaliação da investigação baseada na experiência.

Internacionalização

A internacionalização tem vindo a desempenhar um papel crescente na atividade das instituições. Porém, os racionais da internacionalização têm estado a afastar-se dos académicos e culturais e a aproximar-se dos económicos (Wende 1997). As instituições procuram na internacionalização captar alunos estrangeiros tendo em vista, essencialmente, o incremento das suas receitas, o que pode criar

problemas de qualidade como se verificou, por exemplo, com universidades inglesas e australianas.

A legislação portuguesa fomenta, também, a internacionalização das atividades de avaliação e acreditação. Assim, de acordo com a Lei 38/2007, de 16 de agosto:

Artigo 13.º

Participação de entidades externas

- 2 – O sistema de avaliação pode integrar os resultados de avaliações de estabelecimentos de ensino ou de ciclos de estudos realizadas por instituições nacionais, estrangeiras ou internacionais que desenvolvam atividade de avaliação dentro dos princípios adoptados pelo sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior.

Artigo 14.º

Internacionalização

- 1 – A avaliação externa integra obrigatoriamente a participação de peritos de instituições estrangeiras ou internacionais nos painéis para ela competentes, em número significativo.
- 2 – A agência pode promover a avaliação dos estabelecimentos de ensino e ciclos de estudos em conjunto com instituições estrangeiras dotadas de atribuições similares, designadamente com o objectivo de promover a comparação dos níveis de desempenho à escala internacional de instituições ou cursos congéneres.

É por estes motivos que as comissões externas de avaliação incluem sempre um perito estrangeiro e que a A3ES tem, em diversos casos, utilizado os resultados de avaliações feitas por outras entidades. Por exemplo, foram utilizados os resultados de avaliações da ABET (*Accreditation Board for Engineering and Technology, Inc.*) a pedido da Universidade Nova e está em curso uma avaliação no Instituto Politécnico do Porto. Também no caso da Universidade Católica foi solicitada à AVEPRO (Agência do Vaticano) a avaliação dos cursos de Ciências Religiosas.

A A3ES está igualmente disponível para avaliações conjuntas de ciclos de estudos que conferem *joint degrees*, desde que seja possível estabelecer um acordo entre as várias agências relevantes para o caso em apreço.

Finalmente existe um problema por resolver e que é uma consequência da Diretiva de Serviços da Comunidade Europeia que visa o estabelecimento de um mercado interno de serviços. De acordo com a Comissão Europeia, tendo por base uma sentença do Tribunal Europeu de Justiça, a competência para acreditar serviços de educação em regime de franquias é do Estado onde está sediada a instituição “exportadora”, não podendo o Estado “hóspede” intervir, o que causa evidentes problemas de garantia da qualidade (Rosa et al. 2016).

Referências bibliográficas

- Azevedo, Joaquim (2002). O fim de um ciclo? A educação em Portugal no início do século XXI. Porto: Edições Asa
- Azevedo, José; Cabral, Ilídia; Alves José e Melo, Paulo (2015). Escolaridade obrigatória. Consultado em 24/4/2016. Disponível em: http://fundacao-betania.org/ges/Educacao2015/PENSAR_A_EDUCACAO_Escolaridade%20Obrigatoria.pdf
- Bettencourt, Ana Maria (2010). Sessão de abertura. In Colóquios e conferências parlamentares (pp.4-6). Assembleia da República. Lisboa: Assembleia da República. Consultado em 2/5/2016. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CurrSecXXI.pdf>
- Bolívar, António (2007). Um olhar atual sobre a mudança educativa: onde situar os esforços de melhoria? In Leite, Carlinda e Lopes, Amélia (Orgs). Escola, currículo e formação de identidades. Estudos de investigação. Porto: Edições Asa, pp. 13-50
- Domingos, José (2003). A autonomia da classe docente. Porto: Porto Editora
- Fernandes, Margarida Ramires (2000). Mudança e Inovação na Pós-Modernidade. Porto: Porto Editora
- Justino, David (2010). Difícil é educá-los. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Justino, David (2014). 50 anos de políticas. Escolaridade obrigatória: entre a construção retórica e a concretização política. Escolaridade obrigatória em perspetiva histórica em educação. Consultado em 30/4/2016. Disponível em: <http://sociologia.davidjustino.com/wp-content/uploads/2014/11/escolaridade-obrigat%C3%B3ria.pdf>
- Lafond, André (1998). A avaliação dos estabelecimentos de ensino: novas práticas, novos desafios para as escolas e para a administração. In Autonomia, gestão e avaliação das escolas. Porto: Edições Asa, pp.9-24
- Leite, Carlinda (2010). Uma opinião sobre os desafios da escola básica no período da reforma dos finais dos anos 80 (séc.XX). In Colóquios e conferências parlamentares (pp.4-6). Assembleia da República. Lisboa: Assembleia da República. In Colóquios e conferências parlamentares (pp.22-28). Assembleia da República. Lisboa: Assembleia da República. Consultado em 7/5/2016. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CurrSecXXI.pdf>

Lei de bases do sistema educativo: balanço e prospetiva

MEC (2015). Educação pré-escolar, ensino básico e secundário. Relações internacionais. Lisboa: Editorial do MEC

Roldão, Maria do Céu (1999). Os professores e a gestão do currículo perspectivas e práticas em análise. Porto: Porto Editora

Sebatião, João e Correia, Sónia. A democratização do ensino em Portugal. Consultado em 30/4/2016. Disponível em:
http://www.eses.pt/projectos/artigos_fct/a%20democratiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20ensino%20em%20portugal.pdf

INTERNACIONALIZAÇÃO E ENSINO SUPERIOR EM PORTUGAL: TENDÊNCIAS, PROCESSOS E DESAFIOS¹

Pedro Teixeira²

Introdução

A internacionalização é um tema de crescente importância para o ensino superior. Essa importância manifesta-se não apenas nas preocupações dos decisores políticos e institucionais, mas também nas atitudes e comportamentos dos atores individuais – estudantes, docentes e investigadores, sendo que muitos destes já não equacionam as suas opções futuras ou a sua atividade presente numa forma delimitada ao espaço nacional. Assim, ao longo das últimas décadas assistimos a um crescimento muito significativo da mobilidade internacional discente e docente, bem como ao desenvolvimento de colaborações individuais e institucionais em atividades de ensino e de investigação.

Embora possamos dizer que o ensino superior teve sempre uma dimensão internacional, este fortalecimento recente é significativo e marca uma diferença com o passado mais recente. No caso português, este processo tem algumas especificidades, refletindo o percurso histórico do país e do sistema de ensino superior. Assim, o nosso sistema de ensino superior foi também ele crescentemente moldado por essa dimensão internacional, embora este processo tenha, por vezes, sido mitigado e/ou mediado por certos atores e processos específicos.

Este texto visa refletir de modo sucinto acerca da relevância da internacionalização para o ensino superior português. Numa primeira parte analisaremos os percursos desse processo de crescente internacionalização através de alguns marcos importantes que moldaram a crescente

¹ Partes deste texto foram publicadas numa versão preliminar em trabalhos anteriores do autor sobre este tema.

² Faculdade de Economia | Universidade do Porto

integração internacional do sistema de ensino superior português. Em seguida, refletiremos acerca de um conjunto de tendências que marcam a realidade crescentemente global do ensino superior. Numa última parte analisaremos brevemente os passos que o Ensino Superior em Portugal está a dar do ponto de vista da integração desta mudança global, bem como dos desafios colocados por essas mudanças globais.

A crescente integração do Ensino Superior Português à escala internacional

Portugal tem sido influenciado por algumas das principais tendências que definiram a agenda das políticas de ensino superior nas últimas décadas (veja-se Teixeira et al., 2003). O seu atraso – nomeadamente em termos de competências, educação e formação – tem frequentemente levado a centrar a atenção nos seus homólogos internacionais, em especial os europeus, em busca de afinidades, soluções e erros a evitar. Esta busca por orientação também criou uma oportunidade para a influência dos atores e organizações internacionais. Esta trajetória não é apenas uma especificidade nacional refletindo também os avanços do processo de globalização, o qual tem favorecido o desenvolvimento de semelhanças institucionais e organizacionais nos sistemas político, económico, cultural e social de países de todo o mundo. De acordo com alguns teóricos, as instituições e configurações nacionais são crescentemente moldadas a um nível supranacional pelos valores e processos dominantes (Meyer, 2009; Giddens, 2002). Neste contexto, é também realçado o papel que instituições internacionais desempenham na propagação de padrões e tendências mundiais no campo da educação seja nos modos de regulação, nas práticas organizacionais e profissionais, ou nas questões curriculares.

Com a crescente integração de Portugal na União Europeia, intensificou-se a relevância da trajetória dos sistemas de ensino superior de outros países europeus para as decisões políticas e os percursos institucionais e individuais no ensino superior português. O processo de integração europeia foi o ponto de partida para mudanças subtis, mas importantes no ensino superior Português. Confrontadas com o aumento da integração económica, política e social, os vários tipos de instituições nacionais

procuravam cada vez mais semelhanças nas suas congéneres europeias. Assim, o sistema de ensino superior português progressivamente assumiu que era parte de um padrão europeu, com problemas semelhantes e, eventualmente, partilhando soluções semelhantes. Não é surpreendente que o país tenha ecoado mais fortemente os debates sobre as políticas de ensino superior, nomeadamente as conducentes a IES mais autónomas, ágeis e eficientes.

Este processo ganhou uma visibilidade acrescida com o desenvolvimento do processo de Bolonha, a partir das declarações da Sorbona (1998) e de Bolonha (1999). Este processo desencadeou um conjunto amplo de reformas no ensino superior de muitos países, muito para além de mudanças na duração e organização dos ciclos de estudos (Amaral et al., 2009).³ Com o processo de criação das áreas europeias de ensino e de investigação, intensificou-se a integração das instituições de ensino superior, reforçando ainda mais a relevância da questão da internacionalização no ensino superior português. No entanto, aquele processo comporta, também, mudanças sistémicas e institucionais complexas que requerem tempo, adaptação e compromisso político e institucional.

A identidade e a missão da Universidade no espaço europeu estão profundamente associadas a um conjunto de modificações que marcaram a transição para a chamada época contemporânea na viragem para o século XIX. As reorganizações napoleónica e humboldtiana do ensino superior, que assinalam o surgimento da universidade moderna, marcaram-na como um agente da reconstrução nacional e de mudança na maneira como os novos funcionários do aparelho de Estado eram recrutados (Neave, 2012). A universidade tornou-se o elemento fundamental na formação da

³ O processo de Bolonha teve ao longo dos últimos anos uma visibilidade significativa ao nível do sistema e das instituições, embora os resultados de um estudo recente (Veiga e Amaral, 2008) sugiram que a sua implementação em Portugal tenha sido, em muitos casos, mais nominal do que substantiva. Esta situação, detetada também noutros países, tem a ver também com o facto de os objetivos do processo de Bolonha implicarem uma mudança de paradigma do ensino para a aprendizagem, com implicações importantes nas rotinas, valores e representações dos estudantes, docentes e gestores académicos.

burocracia profissional, sendo esperado que as instituições de ensino superior assumissem um papel crucial no processo que visava o fortalecimento da identidade política nacional pela preservação e valorização da cultura nacional. Esta identificação criou laços crescentes entre as instituições de ensino superior e o Estado, o qual assumiu, por um lado, o papel de principal financiador do sistema e garante da sua sustentabilidade e, por outro lado, assumiu uma crescente influência na organização interna e na governação das instituições de ensino superior.

Em termos de autonomia institucional, Portugal tem acompanhado as tendências europeias, refletindo, todavia, algumas especificidades nacionais. Se, por um lado, nalguns aspetos o grau de autonomia avançou significativamente, permitindo às instituições de ensino superior um grau de liberdade significativo nas suas decisões; por outro lado, parece existir uma relutância por parte do Estado em ceder algum do controlo processual e em exercer uma regulação do sistema através de resultados contratualizados com as instituições (Teixeira & Amaral, 2010). Esta dificuldade decorre, em parte, duma tradição fortemente regulamentadora do sistema de ensino superior, enquanto parte da administração pública. Além disso, é de reconhecer que a regulação por resultados requer do Estado uma capacidade técnica e administrativa que nem sempre parece estar ao alcance do Estado português. Assim, emerge um padrão que poderá ser caracterizado de Estado interferente, em que o Estado já não tem os mecanismos do modelo de controlo estatal, mas que tenta enxertar um grau de controlo significativo num modelo de supervisão, criando inevitável conflitualidade e maior incerteza.

O processo europeu de integração contribuiu também, indiretamente, para criar um contexto favorável ao surgimento de comportamento de quase-mercado no ensino superior português (Teixeira et al., 2004). Em primeiro lugar, este foi criado, estimulando a convergência do sistema com um padrão europeu enfatizando a autonomia institucional e capacidade de resposta das IES, juntamente com a prestação de contas e avaliação. Também foi criado um contexto no qual as instituições de ensino superior eram muito mais permeáveis a estímulos externos e pudessem

responder-lhes de forma mais eficaz. E se os incentivos mais fortes ainda vêm do corpo principal de financiamento (o governo), outros atores externos estão lenta, mas continuamente, a crescer em importância (empresas, organizações profissionais e autoridades locais). Em segundo lugar, o comportamento do mercado foi estimulado através da promoção da mobilidade estudantil e da comparação curricular interinstitucional, dirigindo a atenção das IES para as exigências dos alunos e, lentamente, aumentando a sensibilização face a um mercado estudantil integrado e mais competitivo, especialmente ao nível da pós-graduação.

Deste modo, o ensino superior português apresenta uma integração crescente na rede de ensino superior e de ciência internacionais, nomeadamente através do seu processo de integração europeu. Esta integração reflete-se ao nível das tendências de evolução do sistema e das políticas públicas, bem como nas estratégias institucionais e nos comportamentos individuais. No entanto, se a evolução significativa do sistema de ensino superior português permitiu uma maior participação nessas redes internacionais, também é certo que o ritmo de mudança à escala internacional não abrandou, bem pelo contrário. Assim, importa dedicar alguma atenção às principais tendências no ensino superior à escala global, para perceber melhor de que forma o sistema português poderá ter capacidade para acompanhar dum modo adequado essas mudanças.

Educação Superior – Tendências num Mundo em Mudança

O Ensino Superior vive um período de profundas e significativas mudanças, as quais têm contribuído para afirmar a sua relevância à escala internacional e a sua crescente integração. A primeira dessas cinco tendências a destacar é bem ilustrada por uma capa recente da revista *The Economist*, que provocadoramente dizia: “Todo o mundo vai para a Universidade” (Figura 1). Quando olhamos para os dados e vemos aquilo que tem sido o crescimento avassalador do número dos estudantes do ensino superior a nível mundial, reconhecemos que esse título não é tão excessivo quanto poderia parecer à primeira vista e que este crescimento maciço se encontra sobretudo fora dos países onde tradicionalmente o

ensino superior se desenvolveu e se massificou mais rapidamente (ou seja, os países ocidentais).

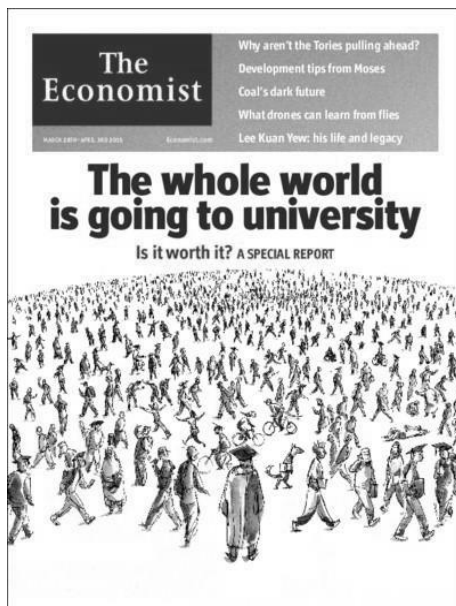
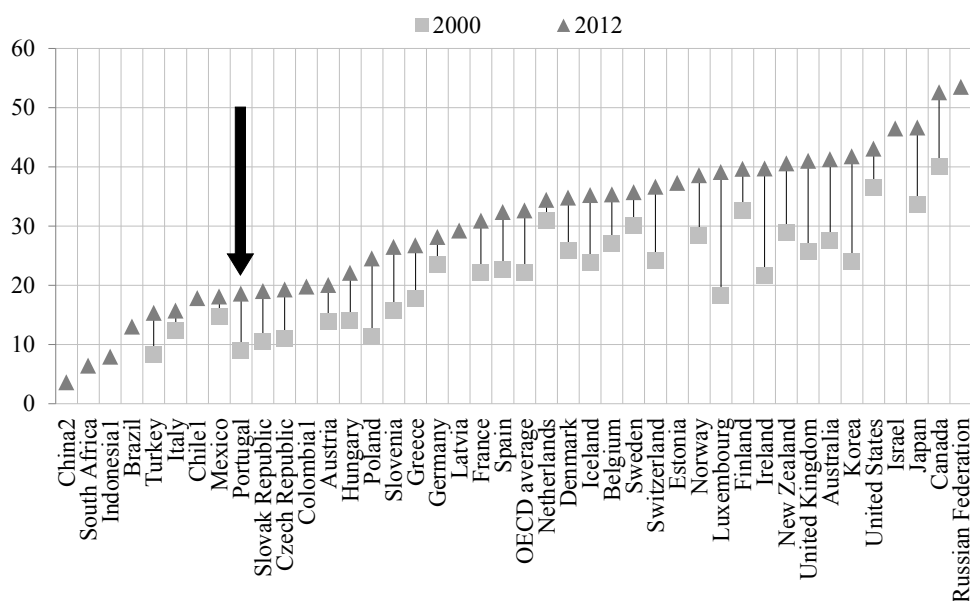


Figura 1.

Segundo alguns dados, em menos de 20 anos, passamos de 79 milhões de estudantes no ensino superior, o qual já era um valor muito significativo, para quase 200 milhões no início desta década. Nesta altura, já certamente este valor foi ultrapassado, sobretudo se olharmos para o ritmo do crescimento da população universitária na China, a qual se multiplicou de forma tão significativa. Aliás, as mutações económicas destas regiões economicamente emergentes vêm acompanhadas dum crescimento muito significativo do ponto de vista do ensino superior, transformando-se hoje em dia a China no maior sistema de ensino superior à escala mundial. O ritmo de crescimento do ensino superior noutras regiões (por exemplo, o Brasil) é claramente mais lento e isso talvez também tenha alguma coisa a ver com a maior lentidão do ritmo do crescimento económico e de modernização dessas regiões, quando comparamos com os países emergentes com transformações mais rápidas.

Quando temos em conta os países da OCDE, verificamos que a mudança tem sido enorme (Morrison & Murtin, 2009). Portugal cresceu muito, do ponto de vista do ensino superior, mas, apesar da expansão, continua bastante atrás da generalidade destes países (Figura 2). Aliás, para uma população entre 55 a 65 anos de idade, o nível de qualificação de Portugal era mais baixo do que o da Turquia, México ou Brasil. Portanto, Portugal tem estado a recuperar terreno, mas não está a avançar ao ritmo que outros países ocidentais que também tinham populações menos qualificadas e que, em 15-20 anos, têm dado um salto muito maior. Quer dizer que o país terá de acelerar o ritmo para acompanhar esta expansão.

Figura 2. Percentagem da População Adulta que completou Ensino Superior – 2000-2012



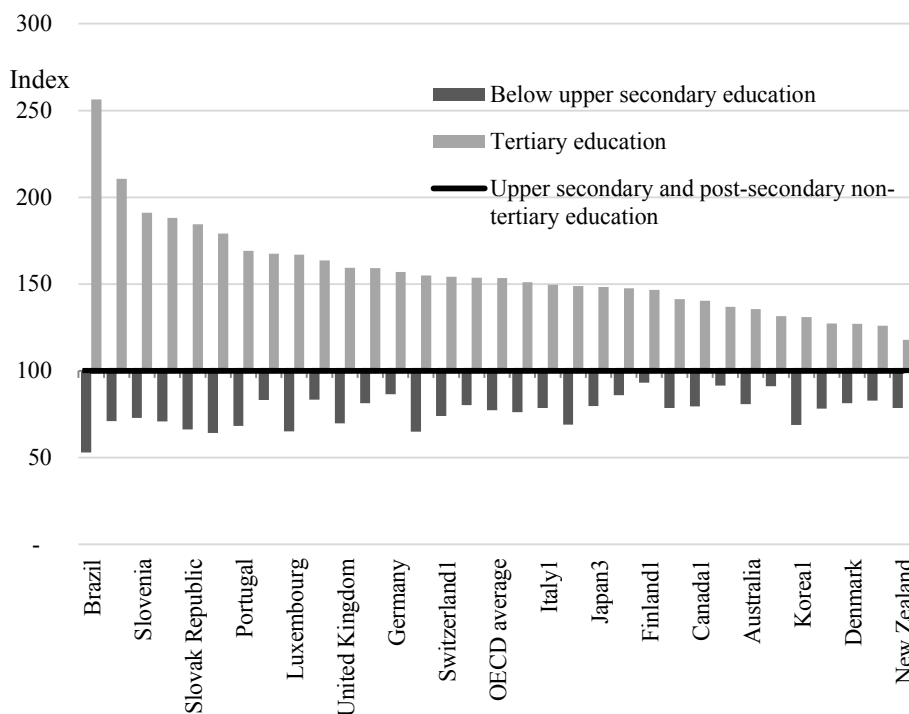
Fonte: OCDE – Education at a Glance (2014)

Um dos aspetos que marcam de uma forma muito visível esta expansão global do ensino superior, é a de que este tem sido encarado como um dos mecanismos mais eficazes do ponto de vista de melhoria de condições de vida pessoais e da promoção da mobilidade social ascendente (Grubb & Lazerson, 2004). Quando olhamos para países com estruturas produtivas muito diferentes, com níveis de participação no

mercado do trabalho também diferentes, ou com níveis de desigualdade salarial diferentes, há uma tendência comum que é a seguinte: em média os indivíduos mais qualificados têm um nível salarial claramente superior àqueles que são menos qualificados (Psacharopoulos & Patrinos, 2004). Isto levou alguns economistas importantes a designar por investimento em capital humano, identificando importantes benefícios sociais e individuais para esse tipo de despesas (veja-se, por exemplo, Becker 1993 e Mincer 1993), explicação que teve crescente eco dum ponto de vista social e político.

Desse ponto de vista, Portugal é um dos países onde a vantagem salarial é mais significativa e persistente (Figura 3). Esta tendência tem sido muito persistente, apesar da expansão do ensino superior, sendo um dos países onde a vantagem salarial decorrente de ter formação superior face a ter ensino secundário, ou mesmo ter ensino secundário face a quem tem o ensino básico, é significativa e persistente (Figueiredo et al., 2015). Por detrás desta média, encontram-se níveis de diferenciação muito grandes, sendo uma tendência que se observa em países mais avançados e com grande nível de consolidação da expansão das qualificações superiores, como o Reino Unido ou os EUA (Perrachi, 2006). Nas últimas duas décadas observa-se, também, em Portugal, uma crescente dispersão salarial, ou seja, o nível de vantagem salarial das pessoas mais qualificadas ou entre o grupo das pessoas mais qualificadas está também a alargar-se. Portanto, já não basta ter formação superior, sendo necessário que essa formação superior tenha determinadas características, sendo esta também uma mudança importante na forma como os indivíduos e as sociedades encaram o ensino superior (Brown et al., 2011), nomeadamente em países como Portugal que apresentavam benefícios privados significativos (Figueiredo et al., 2013).

Figura 3. Vantagens salariais em completar formação superior. Comparação dos níveis de Rendimentos do Trabalho para o grupo etário 25-64 por nível de escolaridade (2009 ou ano mais recente) – Ensino secundário = 100

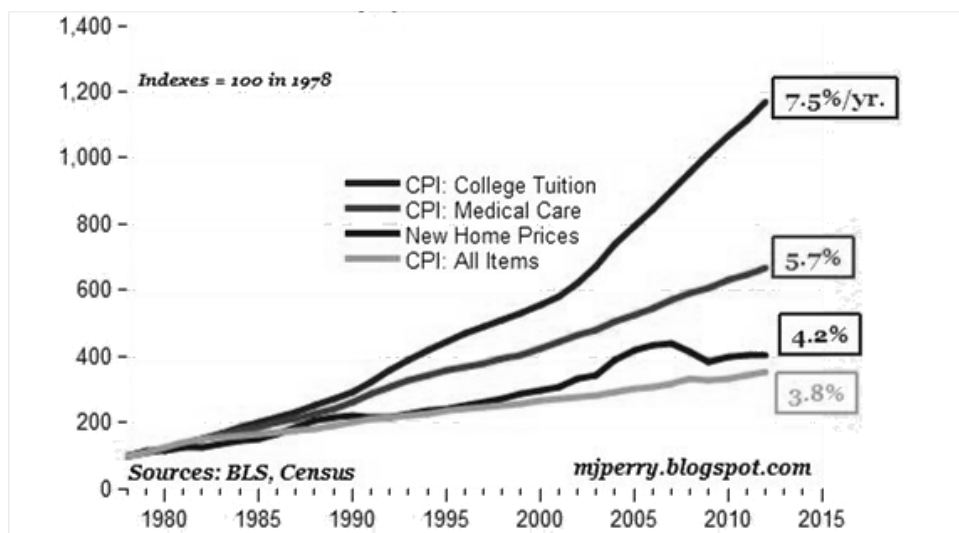


Fonte: Education at a Glance. OCDE, 2014

Uma das tendências associadas à forte expansão do ensino superior é o seu custo crescente. O exemplo mais significativo desse ponto de vista é o dos EUA, nomeadamente através duma comparação para os últimos 35-40 anos daquilo que aconteceu com o custo das propinas no Ensino Superior Americano (Archibald & Feldman, 2010). Compare-se essa evolução com, por exemplo, o crescimento do custo dos cuidados de saúde, o qual foi também ele bastante significativo ao longo deste período ou como é claramente superior ao crescimento do custo da habitação. Ou seja, o crescimento do custo de frequência do ensino superior, do custo pago pelos estudantes e pelas famílias, foi provavelmente o item que mais cresceu, ao longo dos últimos 30 anos (Figura 4). Claramente este é um

desafio para as sociedades ocidentais, havendo quem considere que esta será uma das questões mais sérias do ponto de vista do sistema financeiro, em países como os EUA ou a Inglaterra, para os próximos anos.

Figura 4. College tuition vs. Medical care vs. Home prices vs. CPI: All items 1978 to 2012



Este custo crescente tem contribuído para repensar o Ensino Superior, nomeadamente tirando partido de mudanças tecnológicas. Aliás, noutra capa recente do *The Economist* apresentava-se, de modo algo provocatório, essas transformações como uma explosão à vista (Figura 5). Esta explosão tanto poderá ser encarada num sentido virtuoso (numa explosão de criatividade e de mudança), como também numa explosão preocupante, tendo em conta as ameaças financeiras já mencionadas (Bowen, 2015). Existem mudanças muito significativas do ponto de vista do ensino superior, a nível mundial, as quais não são circunscritas aos países mais avançados tecnologicamente ou com acesso mais massificado como os Estados Unidos ou a Europa ocidental. Dentre estas destaca-se a questão do ensino a distância e as possibilidades tecnológicas decorrentes desse modo de ensino, bem como as parcerias que vão sendo estabelecidas nesse sentido. Este potencial é certamente complexo, como sugerem

algumas experiências recentes, indicando que não será fácil substituir o contacto humano, entre professores e estudantes, por um mecanismo tecnológico, sem perder eficácia nos processos de ensino e aprendizagem. Provavelmente, o *modus operandi* que estará a emergir no ensino superior será uma combinação de contacto direto e de contacto mediado pela tecnologia, mas com mutações importantes face ao presente.



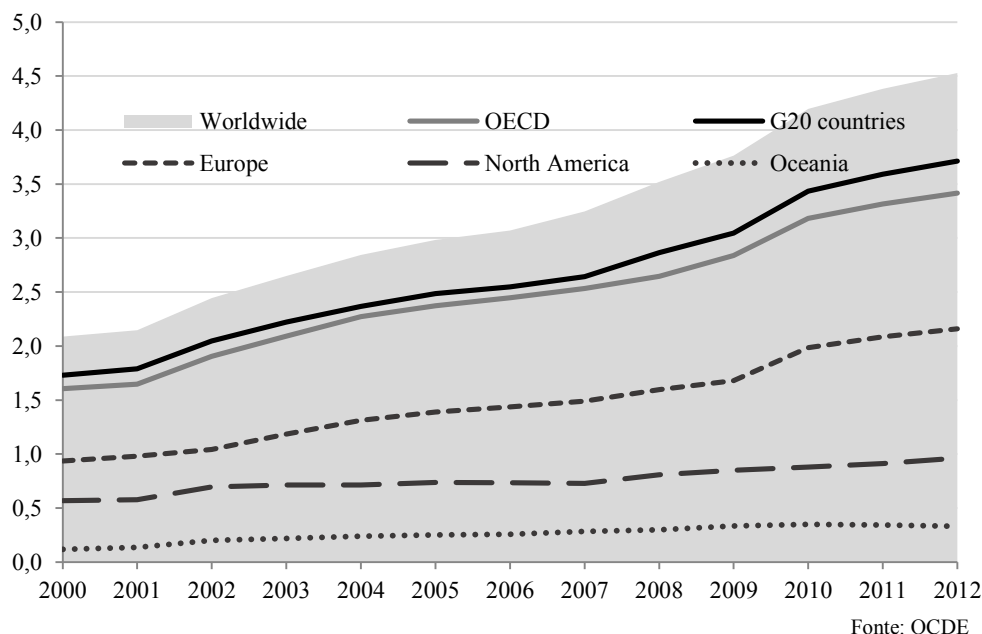
Figura 5.

Um exemplo claro disso tem sido o desenvolvimento dos MOOCs – *Massiva Open Online Courses*, algo que tem estado muito presente nas discussões recentes do ensino superior. Um dos aspetos a destacar é como este tem sido um veículo para chegar a populações muito diversificadas do ponto de vista da sua localização territorial. Estas plataformas tecnológicas estão a permitir a universidades, ou a consórcios de universidades, ou a consórcios de universidades e empresas, chegar a uma população muito diversificada. Esta diversidade de nacionalidades e de culturas terá também implicações nos modos de ensino e de avaliação,

nos conteúdos e no modo como se concebe a educação superior, refletindo uma população cada vez mais diversificada.

Essa diversificação de públicos está também a acontecer, porque a população que frequenta o ensino superior é também uma população cada vez mais móvel dum ponto de vista geográfico. Dados recentes da OCDE relativamente à evolução do número de estudantes inscritos que está a estudar noutro país (diferente daquele que é o seu país de nacionalidade) indicam como, em pouco mais de dez anos, passamos de pouco mais de 2 milhões para já nos aproximarmos dos 5 milhões de estudantes que já estão a estudar fora do seu país de nacionalidade (Figura 6).

Figura 6. Evolução (Nº) estudantes inscritos noutro país por região de destino (2000 a 2012)



Esta é uma tendência que é visível para um conjunto muito alargado de países e que está a traduzir-se em desenvolvimentos importantes, por exemplo, do ponto de vista daquilo que nós chamaríamos educação transfronteiriça (Clotfelter, 2010). É uma oportunidade de mercado que está a ser aproveitada por um conjunto de empresas que têm hoje já

presença em países europeus, como Espanha e Portugal. Alguns destes grupos têm presença em vários continentes, conjugando oferta de ensino superior e não superior em dezenas de países. Há mudanças muito significativas que ligam a questão da expansão com a questão da globalização e que têm também a ver, por exemplo, com o crescimento dos *Educational Hubs*. Não é por acaso que vários deles estão a surgir em países emergentes, em países onde a oferta local de ensino superior é muito limitada e onde por isso têm funcionado muitas vezes como atração de instituições americanas ou europeias para tentar localizar delegações, sucursais, presença nesses *Educational Hubs*.⁴ Há também exemplos de Universidades que começam a ser pensadas à escala global. O que está a acontecer do ponto de vista da expansão e do ponto de vista da integração à escala global do ensino superior é muito diferente daquilo que era o padrão mais residencial e localizado fisicamente que conhecíamos.

Deste modo, observamos que o ensino superior à escala global apresenta tendências de significativa mudança. Por um lado, existe uma procura crescente de formação superior, nomeadamente em países cujos sistemas se desenvolveram mais lenta e tardiamente, particularmente motivados pelos benefícios pecuniários e outros associados à frequência e conclusão de formação superior. Essa procura não parece sentir-se condicionada pela oferta nacional, existindo uma proporção crescente de indivíduos que considera as suas opções de formação a uma escala regional ou mesmo global. Por outro lado, a oferta de ensino superior tem-se adaptado, tirando partido de oportunidades tecnológicas e duma maior porosidade dos sistemas nacionais à entrada de instituições de ensino superior estrangeiras. Deste modo existem possibilidades crescentes de formação por parte de entidades de outros países, seja a distância, seja nos países onde está essa procura. Em suma, quer a oferta, quer a procura de ensino superior parecem evoluir duma escala local ou nacional, para uma escala continental ou mesmo global. Estas tendências terão necessariamente

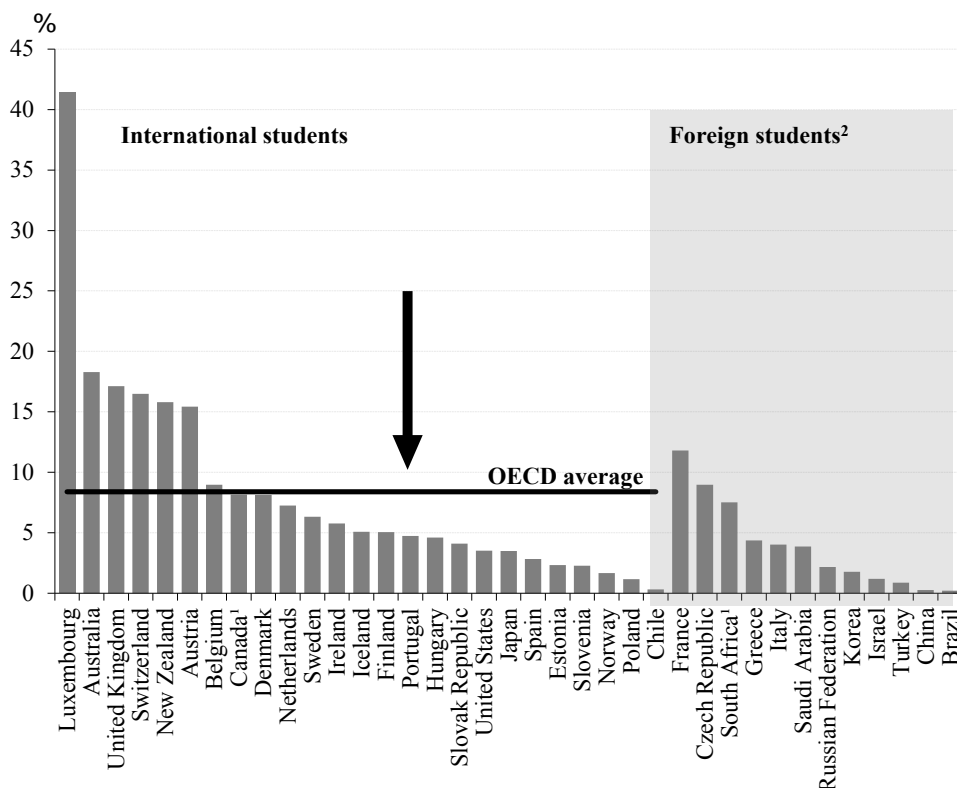
⁴ Alguns exemplos muito significativos são os da península arábica (Qatar, Dubai, Abu Dhabi), mas também, por exemplo, Singapura, país que é hoje um grande Educational Hub na Ásia.

implicações ao nível dos sistemas de ensino superior e das instituições que deles fazem parte.

Ensino Superior Português: tendências e desafios da globalização

Estas tendências de mudança no ensino superior à escala global devem estar presentes quando pensamos a dimensão internacional do ensino superior em Portugal. Deste modo, será importante analisar sucintamente o que é que está a acontecer do ponto de vista de internacionalização e que desafios é que o ensino superior português tem desse ponto de vista. Do ponto de vista da capacidade de participação de Portugal na competição global por talento (Brown et al., 2011), o caminho ainda é muito limitado. Esta fragilidade é significativa quando olhamos, por exemplo, para a proporção de estudantes internacionais, ou seja, estudantes que vieram estudar para cada um destes países, para fazer um grau completo, ou seja, não estamos a falar ainda de estudantes de mobilidade. Estamos a falar da capacidade dos sistemas do ensino superior atraírem aquela população crescente, aqueles quase 5 milhões, que estão a estudar fora do seu país de nacionalidade. Desse ponto de vista, Portugal tem uma posição ainda muito insipiente, que contrasta com outros países europeus (Figura 7).

Onde tem havido um avanço mais significativo é na questão da mobilidade de estudantes. Quando olhamos para o número de estudantes em mobilidade internacional em Portugal o quadro muda de figura e isso tem sido um influxo de mudança e de alteração do quadro de funcionamento de muitas instituições. Hoje temos, a cada ano, no ensino superior em Portugal, vários milhares de estudantes de outras nacionalidades que fazem parte da sua formação em instituições portuguesas. Embora esta população de estudantes internacionais tenha uma composição claramente ancorada naqueles países que têm uma proximidade histórica, geográfica, linguística com Portugal: Brasil, Angola, Cabo Verde, Espanha, Itália, também se começam a observar algumas mudanças interessantes. Reparem que os países que vêm logo a seguir são a Polónia e a Alemanha.

Figura 7. Proporção de estudantes internacionais em % do total de estudantes (2012)

¹ Year of reference 2011

² Foreign students are defined on the basis of their country of citizenship, these data are not comparable with data on international students and are therefore presented separately in the chart.

Countries are ranked in descending order of the percentage of international or foreign students in total tertiary education.

Fonte: OECD

Do mesmo modo, quando olhamos para os fluxos de mobilidade de estudantes, ou seja, para onde vão os estudantes portugueses em mobilidade internacional e de onde vêm os estudantes internacionais em mobilidade em Portugal, o país que se destaca, porventura sem surpresas, é a Espanha, seguida da Itália (Figuras 8 e 9). Estas escolhas tenderão a ser determinadas pela proximidade cultural, geográfica e linguística. Curiosamente o terceiro país é a Polónia. Certamente que o fator custo tem relevância nestas escolhas, as quais poderão também estar associadas a

outras determinantes tais como os percursos de internacionalização de muitas empresas portuguesas (embora esse estudo esteja ainda por fazer). Ou seja, as escolhas de mobilidade são determinadas por fatores de curto prazo, mas também de médio e longo prazo, tendo em conta as possibilidades que essas experiências de mobilidade podem abrir a nível das trajetórias profissionais.

Figura 8. Estudantes portugueses em mobilidade internacional por países de destino 2009-2012

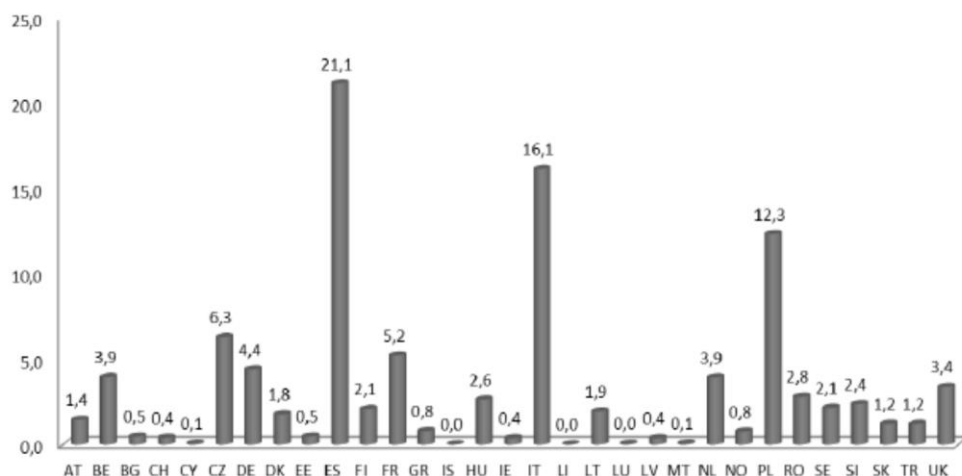
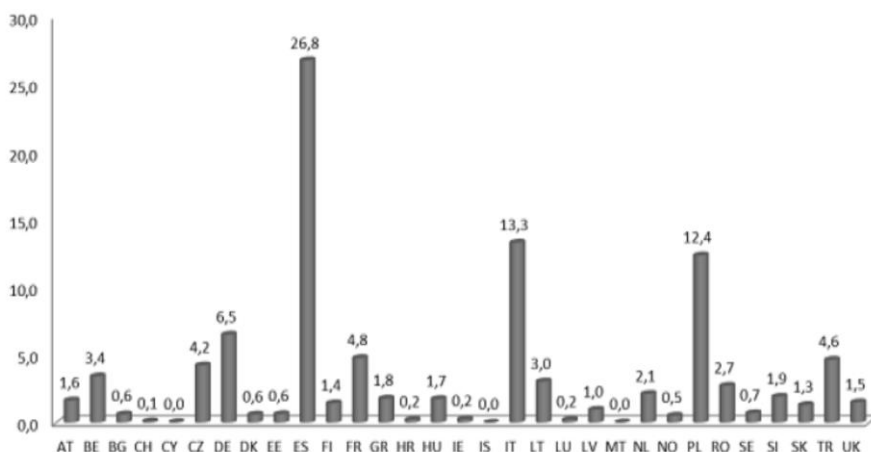


Figura 9. Estudantes internacionais em mobilidade em Portugal por países de origem 2009-2012



Outro aspeto a destacar é que este crescente processo de integração à escala internacional não é homogéneo do ponto de vista de áreas de formação, ou seja, há claramente grupos diferentes, tem a ver com o perfil dos estudantes, tem a ver com a transferibilidade das competências e do capital humano. Portanto, há áreas profissionais onde esta dimensão da globalização do ponto de vista das qualificações e do ponto de vista do mercado de trabalho, está já hoje muito mais presente. Estas experiências de mobilidade têm tido um impacto muito significativo na questão das competências linguísticas, mas, também noutras características pessoais como seja a sua capacidade de desenvolver as competências de autonomia, de autocontrolo, de autoconfiança, bem como as competências interculturais, a capacidade de perceber e lidar com as diferenças do ponto de vista linguístico, e com as diferenças culturais.

Num estudo europeu recente, coordenado pela rede *Empowering European Universities*, procura-se relacionar o grau de autonomia, em diferentes dimensões consideradas pelo estudo da EUA, com um conjunto de indicadores que visam aferir o desempenho dos diferentes sistemas de ensino superior europeu (Horeau et al., 2012). Em termos de desempenho, o estudo considera as seguintes dimensões: produtividade e atratividade científica (p. ex., publicações científicas internacionais, número de instituições nos rankings internacionais, número de bolsas e prémios de investigação internacionais, etc.); acesso (p. ex., taxas de participação no ensino superior; percentagem de alunos a frequentar o ensino superior cujos pais não têm educação superior, etc.); taxas de conclusão e de empregabilidade dos diplomados; e internacionalização.

No que concerne ao posicionamento do sistema português, o estudo coloca Portugal no grupo intermédio em termos de atratividade e produtividade científicas. Posição idêntica é observada em termos de desempenho nos aspetos relativos a taxas de conclusão e de empregabilidade dos diplomados. No que se refere ao sistema de inovação (e à sua articulação com o sistema de ensino superior), Portugal surge mais uma vez colocado numa posição intermédia quando comparado com o conjunto dos países europeus. No entanto, no que se refere a variáveis relacionadas com

aspectos de internacionalização, o estudo revela um posicionamento claramente inferior ao já de si baixo da média europeia. Além disso, o estudo identifica sinais que auguram a deterioração do nível de autonomia das instituições de ensino superior portuguesas, o que poderá reforçar aquelas perspetivas negativas em termos de desempenho em aspetos como os relativos à promoção de maior internacionalização.

Estas limitações são significativas, dado que para muitas instituições de ensino superior tornou-se claro que o espaço regional e até mesmo o nacional eram muito restritos em comparação com um "mercado europeu" aberto. Isto era especialmente verdadeiro no nível da pós-graduação e da participação das IES em redes internacionais por causa duma maior internacionalização. De certa forma, o lento processo presente de construção de novas representações e de formas de organização pode facilitar uma estrutura curricular mais aberta e flexível sob a influência Europeia. Esta evolução também reflete o facto de, ao longo das últimas décadas, sucessivos governos fizeram esforços para promover a internacionalização do sistema de ensino superior português. Por um lado, apoiaram com bolsas os seus alunos de pós-graduação em países como a França, o Reino Unido e a Alemanha e, por outro lado, abriram vagas no ensino superior para certos tipos de alunos (lusu-descendentes e alunos dos PALOP). Todavia, depois da integração de Portugal na União Europeia, os programas europeus tornaram-se na mais importante ferramenta para promover tanto a mobilidade dos alunos portugueses como a Europeização e a internacionalização das instituições de ensino superior portuguesas.⁵

⁵ O processo de integração europeia teve também um impacto significativo através dos mecanismos de avaliação e de certificação de qualidade. Alguns anos atrás, o antigo CRE (atual *EUA – European Universities Association*) lançou um programa de avaliação institucional com a participação da Universidade do Porto na sua fase inicial de implementação. Mais tarde, quando o projeto foi disponibilizado para todas as universidades-membro do CRE, todos os membros portugueses passaram por processo de avaliação. Esta foi a consequência da estratégia do CRUP de utilizar as recomendações comuns das equipas de avaliação para influenciar o governo a promover mudanças legais necessárias para um sistema moderno de ensino superior europeu.

Num outro estudo foram analisadas as estratégias de internacionalização das instituições de ensino superior portuguesas (Veiga et al., 2006). Os resultados desse estudo indicavam que a principal abordagem utilizada pelas instituições portuguesas em termos de internacionalização estava centrada no intercâmbio de alunos/académicos e na participação em redes e programas de investigação (ao nível europeu) e na inscrição de um número significativo de alunos de língua portuguesa. Os programas europeus tiveram um papel muito importante na promoção da mobilidade discente a docente, tendo havido uma evolução para uma crescente institucionalização das relações internacionais e a sua sistematização com base em escolhas e decisões institucionais, após uma fase inicial onde a mobilidade havia sido o resultado de redes de contactos pessoais. Essa crescente internacionalização refletiu-se na criação de estruturas dedicadas às relações internacionais, nomeadamente ao contacto com outras instituições europeias.

Em termos de motivações para a internacionalização, os mesmos autores notavam uma evolução nas justificações dadas para um maior envolvimento institucional. Historicamente, as justificações de natureza cultural e linguística tinham alguma predominância, ancoradas na ligação ao espaço dos países lusófonos. No entanto, mais recentemente observava-se uma evolução para razões de natureza económica ou estratégica, em particular na cooperação no espaço europeu. Embora as justificações de natureza cultural persistissem, ligadas a valores como a promoção da cidadania europeia e a pertença a um espaço social e cultural comum, as instituições de ensino superior portuguesas tendiam a olhar cada vez mais a internacionalização como um meio para aumentar a qualidade da educação e da investigação. Aliás, esta última parecia afirmar-se como a principal força motriz do processo, fortemente apoiada por preocupações académicas institucionais e individuais e do estabelecimento de um grande número de contactos e parcerias com colegas e instituições de ensino e investigação estrangeiras.

Nessa altura, e de acordo com as percepções recolhidas no referido estudo, a visão prevalecente tendia a considerar que a internacionalização ainda

tinha um papel menor nas dinâmicas institucionais, embora tivesse havido mudanças importantes nos anos mais recentes. Os fatores normalmente apontados como responsáveis para esta menor visibilidade consistiam na falta de uma estratégia coerente para a internacionalização do ensino superior (incluindo um quadro legal apropriado) e no limitado apoio financeiro dado à internacionalização da investigação e educação. A internacionalização ainda não era vista em muitos casos como um fator chave de desenvolvimento pelas instituições, o que se refletia numa insuficiente coordenação das atividades de internacionalização e em fragilidades ao nível da estratégia de atração de alunos e/ou docentes estrangeiros. Em muitos casos parecia persistir uma abordagem *ad hoc* na resposta às oportunidades crescentes criadas ao nível da internacionalização (Knight, 2004).

Seria importante refazer este estudo, tentando perceber em que medida persistem ou se alteraram alguns dos principais resultados. É possível que se encontrem algumas mudanças, pois existem elementos indiciando o desenvolvimento em muitas instituições de uma abordagem mais sistemática da internacionalização. Estas mudanças institucionais são particularmente necessárias de forma a enquadrar com sucesso a mobilidade crescente detetada ao nível docente e discente, o crescimento das parcerias ao nível de investigação, bem como o aumento da atratividade para estudantes de grau e para docentes e investigadores. Neste último caso, a aprovação da legislação relativa ao estudante internacional parece corresponder a algumas daquelas aspirações e poderá criar oportunidades significativas para algumas instituições e para algumas áreas mais competitivas em termos internacionais. No entanto, as mudanças institucionais precisam de ser mais significativas e mais profundas atendendo às supramencionadas tendências de rápida mudança que se desenham no ensino superior à escala global.

Notas Finais

Num contexto de rápida mudança no ensino superior à escala global, o ensino superior português enfrenta significativos desafios para manter a sua relevância e a sua atratividade. Ainda que exista uma procura

crescente de formação superior, essa procura não parece sentir-se condicionada pela oferta nacional, existindo uma proporção crescente de indivíduos que considera as suas opções de formação a uma escala regional ou mesmo global. Por outro lado, existem possibilidades crescentes de formação por parte de entidades de outros países, seja a distância, seja nos países onde está essa procura. Em suma, a oferta e a procura de ensino superior parecem evoluir numa escala local ou nacional, para uma escala continental ou mesmo global.

Estas tendências terão necessariamente implicações ao nível dos sistemas de ensino superior e das instituições que deles fazem parte e colocam desafios complexos a vários níveis. Num primeiro nível temos desafios relevantes no sistema. Por um lado, na capacidade do país ser capaz de (mais do que) compensar a provável saída de indivíduos em busca de qualificação ou de outras oportunidades profissionais (a conhecida questão do *brain drain/brain gain*). Por outro lado, a crescente diversificação da oferta coloca questões relevantes em termos da certificação e da qualidade dessa formação, a que terão de estar atentas as entidades reguladoras.

Estes desafios colocam-se também ao nível institucional. Desde logo, é importante que as estratégias de internacionalização fortaleçam as instituições, nomeadamente nas suas missões tradicionais de ensino e de investigação, em vez de as fragmentarem ou dispersarem entre múltiplas atividades e iniciativas sem aparente coerência entre si. Isso significa também que essas estratégias deverão ser adaptadas às especificidades institucionais e que a capacidade de replicação de estratégias “de sucesso” alheias é algo limitada e discutível. Estas mudanças institucionais não poderão ficar apenas a um nível organizacional ou estratégico, mas terão de ter implicações científicas e pedagógicas, por exemplo nos conteúdos de formação, nos métodos de ensino e aprendizagem, nos métodos de avaliação, etc. Por outro lado, as consequências estarão também presentes ao nível do perfil do corpo docente e dos estudantes.

Afrontar estes desafios requer mudanças importantes para as instituições, para os professores, para os estudantes, mas também para o sistema de ensino superior e também para o país. Numa competição crescente em

termos de talento, o sistema de ensino superior desempenha um papel essencial na capacidade do país não apenas formar quadros competentes e criativos, mas também em retê-los e atrair outros que possam compensar possíveis saídas. A resposta a estes desafios passa pela capacidade para aproveitar as oportunidades emergentes, nomeadamente através de estratégias institucionais mais coerentes e persistentes.

Referências: Bibliográficas

- Amaral, A. and Magalhães, A. (2007). Market Competition. Public Good and Institutional Governance. *Higher Education Management and Policy*, 19.1, pp. 63-76.
- Amaral, A., Neave, G., Maassen, P. and Musselin, C. (2009) *European Integration and Governance of Higher Education and Research*, (Dordrecht: Springer).
- Archibald, Robert B., e David H. Feldman. 2010. *Why Does College Cost So Much?*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Bowen, W. (2015) *Higher Education in the Digital Age*, Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Brown, P., Lauder H. and Ashton, D. (2011) *The Global Auction – The Broken Promises of Education, Jobs, and Incomes*, Oxford: Oxford University Press. Becker, G. S. 1993, *Human Capital*, Chicago: Chicago UP
- Brown, P., Lauder, H. and Ashton D. (2011) *The Global Auction – The Broken Promises of Education, Jobs, and Incomes* (Oxford: Oxford University Press).
- Clotfelter, Charles T. (2010) *American Universities in a Global Market*; Chicago and London: Chicago University Press and NBER.
- Figueiredo, H., P. Teixeira & J. Rubery (2013). Unequal futures? Mass Higher Education and Graduates' Relative Earnings in Portugal, 1995–2009. *Applied Economics Letters*, 20 (10), 991–997.
- Figueiredo, Hugo; Biscaia, Ricardo; Rocha, Vera; Teixeira, Pedro N. (2015) Should We Start Worrying? : Mass Higher Education, Skill demand and the Increasingly Complex Landscape of Young Graduates' Employment.; In: *Studies in Higher Education*, DOI:10.1080/03075079.2015.1101754, forthcoming.
- Horeau, C.; Ritzen, J.,; e G. Marconi (2012) *The State of University Policy for Progress in Europe – Policy and Country Reports*; Maastricht: EEU; disponível em <http://empowereu.org>; acedido em 9 de Janeiro de 2013
- Meyer, John and Francisco O. Ramirez (2000) *The World Institutionalization of Education*, reprinted in Georg Krücken and Gili Dori (eds.) (2009) *World Society – The Writings of John Meyer*; Oxford: OUP, pp. 206-221.
- Mincer, J. (1993). *Studies in Human Capital*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Morisson, Christiane e Fabrice Murtin (2009) *The Century of Education*; *Journal of Human Capital*, vol. 3, no. 1: 1-42.

- Neave, G. (2012) *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering Higher Education in Western Europe* (London and New York: Palgrave/MacMillan).
- Neave, G. and Van Vught F. (Eds.) 1991. *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. Pergamon Press, London.
- Peracchi, F. (2006). Educational wage premia and the distribution of earnings: an international perspective. *Handbook of the Economics of Education*, 1, 189–254.
- Psacharopoulos, George e Harry Anthony Patrinos (2004): Returns to investment in education: a further update, *Education Economics*, 12:2, 111-134
- Teixeira, Amaral, and M. J. Rosa, (2003) Mediating the Economic Pulses: International Institutions and Portuguese Higher Education. Volume 57, No. 2, April 2003, pp 181–203.
- Teixeira, P. and Amaral, A. (2010); Portuguese Higher Education: More Competition with less Market Regulation? In Roger Brown (ed.) *Higher Education and the Market*; Routledge.
- Teixeira, P.; Dill, D.; Amaral, A. and Ben Jongbloed (Eds.) (2004) *Markets in Higher Education*, Kluwer, Amsterdam.
- Teixeira, Pedro; Simões, Marta; Sá, Carla; Cerejeira, João e Miguel Portela (2014) Educação, economia e capital humano - notas sobre um paradoxo", in Alexandre, Fernando, Pedro Bação, Pedro Lains, Manuel M.F. Martins, Miguel Portela and Marta Simões (orgs), 2014. *A Economia Portuguesa na União Europeia - 1986-2010*. Coimbra: Almedina.

INTERNACIONALIZAÇÃO E MOBILIDADE

Daniel Traça¹

A mobilidade internacional dos alunos do ensino superior no espaço europeu e global é, frequentemente, referida como uma das maiores conquistas da integração europeia e da ação da Comissão Europeia. De acordo com o Eurostat, em 2012 existiam cerca de 670 000 alunos em programas de intercâmbio na Europa e no relatório *Education at a Glance 2016*, publicado recentemente, a OCDE afirma que de 2005 a 2012 o número de alunos internacionais *worldwide* aumentou 50%. A reforma de Bolonha alargou, radicalmente, o espectro da mobilidade internacional com um número crescente de alunos a frequentarem programas de mestrado fora dos seus países de origem e/ou a inscreverem-se em programas partilhados entre várias escolas (dupla-titulação ou titulação conjunta).

Os drivers deste crescimento da mobilidade internacional não são apenas a flexibilização e a standardização do normativo europeu ou o aumento do financiamento comunitário. Mais importante é o aumento do valor das competências de multiculturalidade, exposição à diversidade, criatividade e resiliência que a mobilidade internacional desenvolve nos alunos, bem como a apetência de uma geração de *millenials* a experienciar transnacionais com potencial de autodescoberta e de abertura ao mundo. É interessante notar nos recentes fenómenos políticos, no mundo ocidental, como esta nova atitude entre jovens está a gerar um choque geracional.

Assim, com um mundo crescentemente globalizado, com a tecnologia a unir e a mudar a sociedade a velocidades vertiginosas, com as empresas cada vez mais à procura de novas competências e com uma mudança de atitude geracional que só se pode intensificar, a mobilidade internacional no ensino superior tenderá a crescer de forma muito acelerada. Dentro do espaço europeu, este crescimento será ainda mais acentuado, dado o

¹ Nova School of Business and Economics | Universidade Nova de Lisboa

esforço de coordenação que resultou da reforma de Bolonha. Estou seguro que a tendência que se vive agora no segundo ciclo, rapidamente se propagará ao primeiro ciclo.

A expectável consolidação na Europa

Do ponto de vista da estruturação da oferta de ensino superior, este fenómeno implicará alterações radicais na próxima década. A experiência do mercado norte-americano, onde a integração levou à consolidação do mercado e ao alinhamento de universidades líderes por um período muito longo, concentradas em alguns estados (Massachusetts, Califórnia, Nova Iorque, Nova Jérсия), serve de exemplo para o que se poderá vir a passar na Europa. Um fenómeno importante para esta consolidação é o aparecimento de rankings, que na Europa, nomeadamente na área das *business schools*, são já um elemento incontornável do setor. As razões para esta consolidação prendem-se com o ciclo virtuoso do sucesso no ensino superior: as escolas que atraem melhores alunos atraem os melhores empregadores, obtêm mais fundos para atrair os melhores professores e desenvolver melhores serviços, e têm maior capacidade para inovar, o que lhes permite atrair os melhores alunos,... e assim sucessivamente.

Do ponto de vista de Portugal e das suas ambições de desenvolvimento e crescimento económico, fortemente condicionadas na economia do século XXI pela capacidade de atrair e reter talento, este processo de consolidação representa um enorme desafio. É interessante notar, olhando para a consolidação no mercado norte-americano acima referida, que os estados líderes na consolidação das universidades são também aqueles que melhor se posicionam na economia do século XXI. O risco de não atrair e reter talento, através de um ensino superior de excelência e de vocação internacional, é a estagnação económica e a deterioração do nível de vida.

Como para todas as nações envolvidas, no desafiante processo da globalização, este é um desafio que se depara a Portugal. O sistema universitário português tem de ser capaz de atrair, reter e desenvolver o melhor talento, português e estrangeiro, para facilitar a competitividade da

economia portuguesa e das empresas nacionais e estrangeiras a operar em Portugal. Como já foi referido, na economia do século XXI, competitividade e atração e retenção de talento são indissociáveis.

O potencial de Portugal

Felizmente para o nosso país, a capacidade do nosso ecossistema de ensino superior para desenvolver programas de elevada qualidade, e de atrair para estudar em Portugal o melhor talento, representa um espaço de credenciais já estabelecidas e de enorme potencial de crescimento. Segundo o jornal Público, citando números da Direção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência, o número de alunos estrangeiros inscritos no ensino superior subiu de 19 425 em 2008/09 para 33 809 em 2013/14.

As razões deste sucesso na atração de alunos internacionais são de várias ordens. Em primeiro lugar, as universidades portuguesas dão hoje cartas nos vários rankings internacionais pela qualidade dos seus programas. Três universidades portuguesas incluem hoje o *ranking* internacional *Times Higher Education* das melhores 150 universidades mundiais com menos de 50 anos. A Universidade NOVA de Lisboa faz parte do ranking QS das melhores 50 universidades com menos de 50 anos. Na área da gestão, três escolas portuguesas, mais do que países como a Alemanha ou a Itália, estão reconhecidas nos mais exigentes *rankings* europeus. A excelência de algumas universidades portuguesas é uma realidade incontornável.

Mas, para além da excelente qualidade das nossas universidades, os alunos internacionais, jovens entre os 20 e os 25 anos, são atraídos por alguns aspetos específicos do nosso país e da nossa sociedade. Na experiência da Nova SBE, três aspetos são relevantes. Em primeiro lugar, a hospitalidade, as condições meteorológicas, o baixo custo de vida, a segurança, a praia e o surf ou a festa portuguesa, são elementos de um *lifestyle* único que Portugal oferece e que os jovens da Europa e do mundo gostam de associar à sua experiência académica. Quem não gostaria? Em segundo lugar, a ligação histórica, cultural e linguística ao espaço geográfico da

língua portuguesa, oferece aos alunos internacionais a capacidade de aprender sobre estas áreas e sobre questões relevantes de desenvolvimento global, com o benefício de obter um diploma reconhecido na Europa, num ambiente de maior segurança. Em terceiro lugar, e com crescente relevância, o desenvolvimento do empreendedorismo jovem, sobretudo na região de Lisboa, é também um elemento de atração para uma população jovem que sonha com a possibilidade de criar a sua própria empresa ou de se afirmar pela capacidade de inovar.

Assim sendo, Portugal tem de facto a potencialidade única de se afirmar no processo de consolidação do ensino superior na Europa, aumentando ainda mais a qualidade das suas universidades, alavancando ainda mais as suas vantagens competitivas específicas, potenciando ainda mais a sua capacidade de atrair e reter talento. E assim, o país poderá desenvolver uma plataforma de sucesso para a economia do talento no século XXI.

É importante clarificar que o projeto de internacionalização do ensino superior proposto se define pela excelência e pela capacidade de atrair para Portugal os melhores alunos, professores e investigadores. Não se deve confundir com o desenvolvimento de um setor de baixa qualidade, pouca exigência e falta de rigor, comerciante e exportador de diplomas ao melhor preço. O risco de fenómenos deste tipo, que afetam transversalmente a imagem doméstica e internacional do ensino superior em Portugal, e aos quais o país não é estranho, exige uma vigilância constante, nomeadamente das agências de acreditação.

Os desafios

Explorar o potencial de criar em Portugal um ensino superior de excelência capaz de atrair e reter o melhor talento internacional não está isento de desafios, que infelizmente e paradoxalmente, têm crescido nos últimos tempos. Para muitas universidades portuguesas de excelência que se encontram na área pública, a explosão da complexidade burocrática e a pressão financeira do período pós-crise tornou-se insuportável e o maior aliado da inação. Hoje, a gestão financeira, administrativa e pedagógica das universidades públicas portuguesas está atolada num emaranhado de

leis e regulamentos que consomem a maior parte do tempo de quem devia estar a pensar na melhor forma de atrair e desenvolver talento e promover a investigação. Este é, para as escolas que querem enfrentar de forma agressiva o desafio da internacionalização o maior de todos os desafios.

Se por um lado as dificuldades orçamentais do estado português explicam, em parte, o desafio financeiro, a complexidade regulatória não faz qualquer sentido, levando ao desperdício de enormes recursos de tempo e dinheiro em atividades não produtivas, aumentando o risco legal e desincentivando a inovação para quem toma decisões de gestão, destruindo a autonomia das universidades, o seu espaço de experimentação e inovação e impossibilitando a implementação de regras de boa gestão. Se no ambiente não concorrencial em que decorre a maior parte da atividade do estado esta dificuldade é geradora de desmotivação e desperdício, no ambiente de competição internacional em que hoje vive o ensino superior a consequência é uma brutal perda de competitividade relativamente a outras escolas, na Europa e no mundo, que não defrontaram as mesmas dificuldades. É urgente reconhecer que o ambiente de concorrência internacional que justifica a exceção no tratamento de alguns setores estatais da economia portuguesa, como a banca ou o transporte aéreo, se deve aplicar de sobremaneira no ensino superior.

Para além da flexibilização legal e administrativa, a questão do financiamento não pode deixar de ser levantada. Não apenas do ponto de vista do aumento das transferências do orçamento, que de forma direta ou através da promoção da investigação estarão no curto prazo sujeitas às exigências do rigor orçamental, mas sobretudo através de uma racionalização do setor e de uma afetação mais eficiente dos recursos. O sistema de *numerus clausus* é hoje um anacronismo. Por um lado, pela injustiça que cria, fechando o acesso de muitos alunos às melhores escolas (que têm hoje capacidade para os receber); por outro pela ineficiência e desperdício que gera ao penalizar a geração de receitas próprias dessas escolas.

O segundo desafio é interno às próprias universidades. Num ambiente competitivo desta natureza, serão vencedoras as organizações mais

flexíveis, mais inovadoras e mais abertas. O setor universitário é, pela natureza das suas estruturas e das suas relações hierárquicas e colegiais, pouco apto a mudanças bruscas ou a inovações disruptivas. Este não é certamente um fenómeno especificamente português nem, penso, tendo tido experiências académicas em vários países, que o nosso país seja um caso particularmente difícil. No entanto, é preciso que cada instituição reconheça o papel que a capacidade organizacional para inovar e para se ajustar à mudança terá como elemento preponderante no potencial de sucesso perante o ajustamento competitivo já referido. A relação colegial das universidades não deve servir de desculpa ao imobilismo e à falta de agressividade competitiva. Um exemplo de disrupção fundamental é a necessidade de preparar e motivar o corpo docente para oferecer um número crescente de cursos em Inglês.

Em terceiro, refira-se o desafio da criação e da gestão da marca “Portugal”. Apesar do sucesso internacional de algumas escolas portuguesas, da extraordinária experiência de muitos alunos de todo o mundo que decidem estudar em Lisboa ou dos fatores únicos que o país tem para oferecer neste setor, Portugal é ainda um lugar pouco associado à excelência no ensino superior pela maior parte dos jovens da Europa e do mundo. O relativo atraso da economia portuguesa, o reduzido número de empresas nacionais que sejam líderes internacionais em setores de ponta, a associação a uma emigração pouco qualificada ainda recente, o desenvolvimento muito recente do ensino superior no país, são fatores que fazem do país uma referência improvável no setor. Urge dar a conhecer ao mundo a qualidade do que em Portugal se faz neste setor e os atributos específicos que fazem de Portugal um dos melhores lugares para estudar na Europa. Este é um esforço com benefícios transversais para todas as instituições de ensino superior do país, que exige alguma coordenação entre as diferentes escolas nacionais com ambição internacional e, se possível, com o apoio do governo português e das instituições públicas.

Por último, o desafio mais difícil para nossa maneira de ser é o da seleção e da segmentação. Devemos ser realistas e reconhecer que nem todas as instituições portuguesas têm hoje capacidade ou vontade para embarcar

em tamanho desafio. Promover internacionalmente uma marca “Portugal” de excelência no ensino superior, implicará escolher algumas escolas líderes, pela sua história, pelas suas credenciais académicas e pela sua ambição e estabelecer com elas um contrato exclusivo: por contrapartida de resultados ambiciosos na internacionalização do ensino e da investigação, deve permitir-se a flexibilização administrativa e o apoio financeiro que permitem a implementação das estratégias necessárias. A aversão ao elitismo que caracteriza a nossa cultura recente torna difícil uma estratégia deste tipo. No entanto, será impossível que todas as universidades portuguesas se envolvam num desafio desta dimensão, nem tal faria sentido. Se o preço é que nenhuma o faça e o país perca a capacidade de competir na economia do talento, será certamente demasiado elevado.

A experiência da Nova SBE

Não podia concluir sem referir o projeto que tenho o privilégio de levar a cabo com os meus colegas docentes e discentes na Nova SBE. Nos últimos 10 anos, a Nova SBE levou a cabo algumas alterações no seu funcionamento e no seu curriculum académico que resultaram na atração de um número crescente de alunos internacionais e no reconhecimento em vários rankings internacionais.

Nos programas de segundo ciclo, o número de alunos estrangeiros subiu de 43 em 2009/2010 para 144 em 2016/2017. Em 2016/2017, cerca de 55% dos candidatos aos programas de mestrado são internacionais, representando 90 nacionalidades e com origem em 600 escolas diferentes. Uma curiosidade: 32% dos alunos internacionais de Mestrado vêm da Alemanha e várias empresas de topo alemãs, como por exemplo, a *McKinsey* Alemanha, deslocam-se hoje ao nosso campus nas suas campanhas de recrutamento. Todos os anos os nossos graduados são colocados em mais de 25 países do mundo: Alemanha, Reino Unido, França, Bélgica, Holanda, China, Brasil, entre muitos outros.

No *ranking* global do *Financial Times*, o *International Masters in Finance* da Nova SBE ocupa a 14^a posição, enquanto o *International Masters in*

Management ocupa a 17ª. Por sua vez, o *Masters in Economics*, ocupa a 5ª posição no *ranking* da *Eduniversal*.

As conquistas da Nova SBE resultam da interseção de dois fenómenos críticos: um interno e outro externo. O fenómeno interno relaciona-se com uma identidade marcadamente internacional implantada pelos seus fundadores que, em pleno período revolucionário da década de 70, se propuseram criar uma escola de cariz internacional marcada pelo modelo das melhores escolas americanas. O princípio era simples: enviar alunos para doutoramentos nos EUA para trazer para a Nova SBE as melhores práticas. Tendo eu próprio beneficiado desse vanguardismo, não posso deixar de reconhecer a contribuição que significou para mim, para a escola e para o país, a visão de quem fundou a Nova SBE. Alguns exemplos desse vanguardismo são a adoção do ensino em inglês ou o voluntarismo na adoção da reforma de Bolonha.

O fenómeno externo, já descrito anteriormente, passa pelas alterações da economia internacional, das preferências dos jovens e do enquadramento institucional do ensino superior na Europa, que cria um quadro competitivo extremamente dinâmico caracterizado pela mobilidade dos alunos. Neste quadro, vence quem tiver maior capacidade de reagir e alavancar esta dinâmica.

Neste contexto, o carácter marcadamente internacionalista da escola, o potencial do país para atrair talento jovem internacional e a dinâmica internacional do mercado, conjugaram-se para oferecer à Nova SBE a possibilidade de se afirmar pela sua visão internacional, pela sua cultura de rigor e pela sua ambição. Não deixa de ser sintomático que a muitos daqueles que hoje se empenham no ambicioso projeto de internacionalização da Nova SBE sejam antigos alunos da escola que beneficiaram da visão dos fundadores que internacionalizar é a melhor forma de aprender. A vontade da Nova SBE de confrontar sem complexos de inferioridade o desafio que a consolidação do ensino superior na Europa acima referida tem implicado três grandes eixos de ação:

- a proximidade com as empresas e a sociedade, por forma a desenvolver soluções relevantes para o seus problemas e talento com as competências para as aplicar;
- o ênfase no desenvolvimento integral dos alunos, focando não apenas nos aspetos académicos, mas também em elementos como a resiliência, a multiculturalidade, as *soft-skills*, ou a aprendizagem pela ação e pela experiência; e
- a internacionalização transversal, que inclui a atração de alunos e professores estrangeiros, o contacto com empresas internacionais para a empregabilidade dos alunos, as experiências de internacionalização no curriculum e a atenção ao papel instrumental dos *rankings* internacionais.

A Nova SBE lança-se agora num projeto ainda mais ambicioso: já não chega sermos uma escola regional, queremos tornar-nos uma escola pan-europeia e global; queremos ser uma daquelas escolas que, depois da consolidação que esperamos que ocorra na Europa, passe a competir na “primeira liga” europeia. Hoje, a Nova SBE ambiciona tornar-se uma plataforma incontornável de talento na Europa.

Pensamos que o país tem os atributos necessários para ter pelo menos uma dessas escolas, na área da gestão e da economia. Considerámos que um campus icónico que materialize os fatores do *lifestyle* é importante para essa ambição. Encontrámos na sociedade portuguesa alguns parceiros dispostos a embarcar connosco neste objetivo, apoiando o financiamento do campus e ajudando-nos a modernizar o que fazemos e como funcionamos.

Acima de tudo, porque hoje somos o resultado de gerações que desenvolveram a Nova SBE e nos formaram a nós, acreditamos no potencial enorme que o país continua a ter. Cremos que, como algumas outras escolas em Portugal, podemos contribuir para atrair, reter e desenvolver em Portugal o melhor talento e assim contribuir para atingir, na terceira década deste século, o desenvolvimento que iludiu o país nas duas primeiras. Afinal, a mobilidade internacional de estudantes pode ser

Lei de bases do sistema educativo: balanço e prospectiva

uma das melhores oportunidades da nossa história. Cumpre-nos aceitar o desafio!

FORMAÇÃO DE PROFESSORES: dilemas e desafios

24 de outubro de 2016

INVESTIGAÇÃO & FORMAÇÃO CONTÍNUA

Luís Tinoca¹

A formação de professores como pedra angular do sistema educativo

São diversos os autores que identificam a qualidade dos professores como o fator mais determinante para o sucesso do sistema educativo em geral, e para a aprendizagem dos alunos em particular (Darling-Hammond, 1999; Loucks-Horsley and Matsumoto, 1999; *National Research Council*, 2001). O relatório do *National Research Council* (2001) enfatiza a importância crucial dos professores para o sucesso dos seus alunos, e apresenta diversas recomendações direcionadas tanto à formação inicial como contínua.

Por outro lado, temos assistido a uma grande transformação no discurso público sobre a educação ao longo dos últimos anos (Korthagen, Loughran, & Lunenberg, 2005; Murray, 2008; Nóvoa, 2007). Com particular incidência tem sido referida a necessidade de melhorar a formação de professores, como pedra angular de um sistema que não conseguirá mudar se não for através do investimento e reforço da classe docente (Bransford, Darling-Hammond, & LePage, 2005). Implicando, consequentemente, que a própria forma como é feita a formação de professores (inicial e contínua) terá também que mudar. Desta forma, as estratégias de formação da classe docente têm sido desafiadas a desenvolver novas perceções sobre o que significa formar professores, sobre a identidade dos próprios formadores de professores, e dos currículos dessa formação (Hokka, Etelapelto, & Rasku-Puttonen, 2010).

A investigação como estratégia de formação

Numa sociedade baseada no conhecimento, a sustentação das políticas públicas e de práticas baseadas em investigação de qualidade torna-se um

¹ Instituto de Educação | Universidade de Lisboa

requerimento imprescindível de modo a promover a tomada de decisões sustentada no melhor conhecimento disponível (Niemi, 2008). Esta perspectiva é defendida pela OCDE e pela União Europeia (Schuller, 2006) para os diversos ramos da sociedade, promovendo o recurso a abordagens interdisciplinares que suportem a tomada decisões. Também no caso da educação em geral, e da formação de professores em particular, a promoção de investigação de qualidade e o desenvolvimento de uma prática pedagógica baseada em investigação é um imperativo defendido pela União Europeia (2007).

Na União Europeia têm sido diversos os grupos trabalho que procuram promover a qualidade da profissão docente bem como sua atratividade. Os professores são reconhecidos pela sua relevância para o desenvolvimento económico, social e cultural na Europa. No entanto, a realidade é que a profissão docente tem ainda um estatuto social baixo na maioria dos países (a Finlândia será a exceção onde os programas de formação de professores são dos mais procurados no Ensino Superior) (Kansanem, 2003). Os grupos de trabalho da União Europeia sobre formação de professores têm defendido que profissão docente deve ser vista como uma carreira exigente, sendo que os professores devem investir no seu desenvolvimento profissional ao longo de toda carreira.

O documento da Comissão Europeia “Melhorar a qualidade dos estudos e da Formação de Professores” (Comissão Europeia, 2007) reforça a importância da reflexão sobre a prática e da investigação feita pelos professores sobre o seu próprio trabalho:

“as with the members of any other profession, teachers have responsibility to develop new knowledge about education and training. In a context of autonomous lifelong learning, their professional development implies that teachers:

- continue to reflect on their practice in a systematic way;
- undertake classroom based research;
- incorporate into their teaching the results of classroom and academic research;
- evaluate the effectiveness of their teaching strategies and amend them accordingly; and assess their own training needs”

(Comissão Europeia, 2007, p. 14)

De facto, apesar da reduzida divulgação, em Portugal a profissão docente destaca-se como uma daquelas onde o nível académico é mais elevado. Será tarefa difícil identificar outra profissão em Portugal onde o número de profissionais com qualificação profissional, mestrados e doutoramentos seja maior. Apesar disso, o reconhecimento da imagem pública da profissão docente continua debilitado. Desta forma, é fundamental estabelecer claramente, dentro e fora da profissão, no âmbito do discurso público e político, a fortíssima sustentação da profissão docente em investigação, continuamente ao longo de toda a carreira, de forma a transformar sua imagem pública.

Como enfatiza Niemi (2008), a formação de professores é uma área multidisciplinar com exigências muito diversificadas. Os professores têm a responsabilidade de cativar os seus alunos, de promover a sua aprendizagem e desenvolvimento de competências diversificadas. Têm de estar familiarizados com os desenvolvimentos mais recentes da sua área científica, e saber de que forma apresentar os seus conteúdos de modo a promover aprendizagem de um grupo de alunos cada vez mais diversificado. Têm que ter conhecimento sobre desenvolvimento humano e psicológico, e conhecimento sobre métodos e estratégias a utilizar em diversos contextos de ensino-aprendizagem. Isto implica que também na área do conhecimento pedagógico os professores têm que estar continuamente atualizados em relação às investigações mais recentes. Recentemente, surgiu também a necessidade estar atualizado relativamente à utilização de ferramentas de tecnologias da informação e comunicação. Claramente, a base de conhecimento da profissão docente é extremamente alargada e exigente. Os professores trabalham em condições e contextos onde encontram, observam e compreendem a complexidade dos processos educacionais, enquanto lidam com fontes de informação/dados muito diversificadas.

Berliner (2002) e McCormick (2003) consideram a investigação educacional como a mais difícil das ciências dada a exigência e desafio de querer promover políticas e práticas baseadas na investigação, enquadradas pela enorme complexidade do contexto educacional.

Dinâmicas em que os professores se assumem como investigadores e agentes da prática, que participam na recolha e análise de situações que ocorrem nas suas escolas, sobretudo ligadas à aprendizagem dos estudantes, têm sido estudadas e valorizadas em diversos contextos por todo mundo (Dick, 2006).

Também na formação inicial é necessário valorizar a componente investigativa da profissão. Exemplos desta abordagem podem ser encontrados no contexto finlandês, onde os futuros professores desenvolvem competências de investigação ao longo dos seus programas de formação inicial de cinco anos. Também em Portugal, nos Mestrados em Ensino, necessários para obter a profissionalização para a profissão, os futuros professores têm que desenvolver uma componente investigativa ligada à sua experiência de prática pedagógica.

Ao nível da formação contínua esta problemática torna-se ainda mais relevante. De facto, são os professores que estão na escola, quem melhor conhece o seu contexto e quem melhor sabe quais os problemas que enfrenta. É na classe docente que se encontra o conhecimento e a competência para melhor lidar com estas problemáticas.

Este papel crucial que os professores desempenham como pedra angular determinante para o sucesso do sistema educativo reflete-se claramente na sua própria formação. A formação docente é uma formação altamente especializada e longa, com um mínimo de cinco anos de formação inicial à qual se seguem muitos mais de formação contínua e de desenvolvimento profissional ao longo de toda a carreira. Aqui, é preciso reconhecer que modelos tradicionais de formação contínua de professores têm sido progressivamente abandonados em favor de abordagens inovadoras que melhor valorizem os saberes próprios dos docentes, reconhecendo os seus conhecimentos teóricos, práticos, da experiência, da reflexão, da investigação, da partilha, e de contextos educativos que mudam continuamente e que são eles que melhor conhecem.

O choque tradicional em que os professores são colocados entre conhecimento disciplinar, pedagógico, didático, e profissional docente (Shulman, 2005) tem que ser ultrapassado. É importante reconhecer que a

profissão integra todas estas dimensões de forma entrelaçada e extremamente complexa podendo até ser assumida como tendo uma epistemologia própria que resulta da reconfiguração de todos estes tipos de conhecimento que acontecem necessariamente dentro da profissão. Assume-se assim o valor central que a prática docente tem para o próprio conhecimento sobre a profissão, construindo uma cultura profissional própria, sobretudo a partir da reflexão sobre essa mesma prática, de forma a poder integrar as diversas dimensões do conhecimento docente sejam elas teóricas, práticas e/ou simbólicas (Avalos, 2011; Nóvoa 2007; Vescio, Ross & Adams, 2008). Não se pretende assim transformar o conhecimento em prática pedagógica, mas sim transformar a prática em conhecimento profissional (docente). Isto implica, necessariamente, uma mudança no conceito de conhecimento profissional que deixa de ser visto como estático e transmissível, para passar a ser encarado como renovável, e construído colaborativamente pelos próprios professores através de processos de partilha e participação.

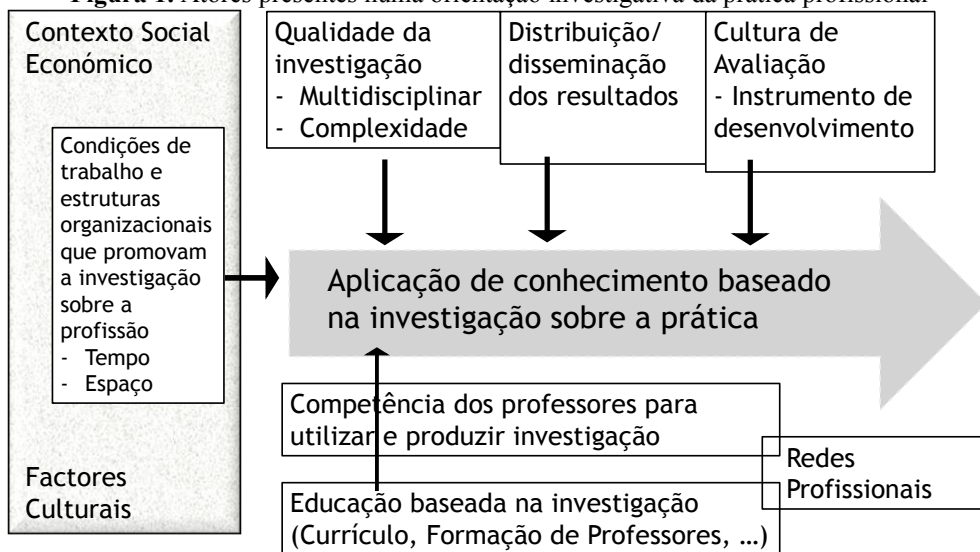
Como nos diz Nóvoa (2007), é necessário centrar o desenvolvimento profissional do professor no coração da profissão. Isto passa necessariamente pelo reforço de lógicas de partilha e de colaboração na profissão, rompendo com o individualismo ainda presente em alguns contextos e assumindo inequivocamente a dimensão coletiva da profissão docente. Isto implica o desenvolvimento de uma cultura de trabalho que valoriza fatores contextuais e o conhecimento profissional dos professores, reforçando a construção de redes de trabalho colaborativo e uma postura investigativa perante a profissão. Significa assumir que os professores são profissionais altamente especializados e comprometidos com as problemáticas da profissão e empenhados em continuamente observar, estudar, analisar e compreender a complexidade do processo educativo.

Com efeito, a Formação de Professores deve proporcionar à classe docente o acesso a conhecimento baseado em investigação recente, de forma a promover o seu desenvolvimento profissional, a melhoria da prática docente, e a reflexão crítica sobre a mesma. A integração de conhecimento científico e prática profissional é fundamental para construir a ponte entre

estas duas dimensões de forma a permitir aos professores melhorar continuamente a sua competência profissional.

De acordo com Comissão Europeia (2007), são várias as condições necessárias para promover uma prática baseada na investigação para a educação no geral e para a formação de professores em particular. Para começar, é necessário reconhecer que nenhuma ação ou prática isolada é o suficiente para promover uma verdadeira postura baseada na investigação. Para Niemi (2008), os principais fatores que devem ser considerados incluem: 1) o desenvolvimento de competências de investigação desde a formação inicial de professores; 2) condições de trabalho que promovam uma prática baseada na investigação; 3) a qualidade da investigação feita e dos dados recolhidos; 4) a facilidade e eficiência no acesso aos dados/evidências; 5) uma cultura de avaliação que valorize os fatores contextuais e o conhecimento dos profissionais; e 6) o desenvolvimento de comunidades de prática profissionais.

Figura 1. Atores presentes numa orientação investigativa da prática profissional



Fonte: Adaptado de Niemi, 2008

O desenvolvimento de uma prática profissional baseada na investigação e na recolha de dados/evidências no contexto da escola depende de muitos

fatores que se influenciam mutuamente. As condições presentes em escolas provenientes de contextos muito diversificados, bem como as situações de trabalho de professores e de outros profissionais podem ser muito diferentes. Por esse motivo, devemos ainda mais valorizar o conhecimento contextualizado dos profissionais presentes no terreno, relativamente à relevância das problemáticas enfrentadas.

A Figura 1 ilustra a complexidade deste processo, e a sua dependência de uma grande variedade de fatores. Agentes políticos, investigadores, e professores precisam de ter a capacidade para compreender de que forma as evidências são construídas para poder chegar a processos de tomada de decisão sustentados em investigação. Quanto maior for a sua responsabilidade na tomada de decisões maior será a necessidade de uma literacia científica crítica que permita compreender e validar a relevância da informação baseada na investigação.

Neste contexto, as evidências recolhidas por professores presentes na prática, no contexto da escola, através da reflexão e investigação sobre a sua prática e na partilha daquilo que é a experiência do contexto educacional é fulcral para qualquer decisão. Os contextos e as decisões educacionais são sempre um fenómeno extremamente complexo pelo que decisões/ações baseadas em investigação e evidências sólidas têm também elas que ser construídas a partir de uma abordagem multidisciplinar, incorporando as perspetivas de múltiplos profissionais. Aos professores deve ser dada a oportunidade de construir a ligação entre o ensino e a aprendizagem, construindo a ponte com a investigação mais recente de forma a poderem incorporar nos seus métodos e práticas do trabalho as estratégias que melhor se adequem aos contextos em que desenvolvem a sua profissão. Isto requer uma nova forma de colaboração entre a comunidade académica e os representantes da classe docente. Exigindo, também, das instituições de Ensino Superior a disponibilidade para desenvolver modelos e plataformas de criação conjunta do conhecimento, tanto na formação inicial como na formação contínua de professores.

Para promover uma prática baseada na investigação não é suficiente que os professores recebam de forma hierárquica os resultados da investigação

feita por outros. É importante que eles próprios tenham a competência para recolher diferentes tipos de evidências de forma a informar a sua prática e as suas decisões. Consequentemente, parece claro que sem experiência de investigação, conhecimentos de metodologias de investigação e a participação em projetos de investigação e /ou reflexão sobre a prática, se torna extremamente difícil internalizar e desenvolver uma prática baseada na investigação.

As condições de trabalho nas escolas devem permitir aos professores crescer como profissionais. A profissão docente deve oferecer uma carreira intelectual e moralmente estimulante com um elevado estatuto na sociedade. Para tal, é imprescindível que os representantes da classe tenham a capacidade para trabalhar como verdadeiros profissionais incluindo o tempo, espaço e recursos para agir nessa condição. Em muitos casos, isto passará imprescindivelmente pela melhoria de salários, dos diferentes esquemas salariais, e de estruturas administrativas que encorajem e apoiem os professores no desenvolvimento da sua prática profissional.

Melhorar/facilitar a colaboração entre docentes, promovendo o seu desenvolvimento profissional, requer a construção de comunidades de investigação com qualidade que contribuam com iniciativas de investigação reconhecidas externamente, bem como desenvolva uma comunicação e colaboração eficientes com os decisores políticos. Neste sentido, é preciso promover o desenvolvimento de uma nova geração de professores/investigadores que compreendam e se envolvam em dinâmicas colaborativas de construção do conhecimento. Mais ainda, a construção de redes de colaboração representa uma das componentes fundamentais da profissão docente, devendo estas ser consideradas tanto na formação inicial como na contínua e implementadas ao longo de toda a sua carreira.

Quatro percursos de Investigação & Formação

Com efeito, o tipo de estratégias formativas que envolvem os professores em dinâmicas de investigação, potenciando a reflexão sobre a sua prática e consequente melhoria e revisão das estratégias pedagógicas utilizadas, não

é nova nem original, tendo até uma tradição relevante dentro da formação de professores. No entanto, pelos motivos apresentados anteriormente, será importante dar-lhes uma nova força, reforçando o seu potencial e refletindo sobre possíveis estratégias que promovam este tipo de transformação e valorização da prática docente. Nesse sentido apresentamos agora 4 possíveis percursos de investigação e formação fortemente sustentados nesta abordagem: *Practitioner-Research*; Investigação-Ação; Estudos de Aula; e *Design-Based Research*. Destes 4 exemplos, os dois primeiros têm já uma tradição muito forte na formação de professores, muito embora não sejam provavelmente implementados e utilizados com a frequência e profundidade que gostaríamos de ver. Por outro lado, os dois últimos são mais recentes, mas têm tido um grande crescimento na última década, devido exatamente ao reconhecimento que lhes está associado para potenciar de forma sustentada e pragmática a transformação e melhoria das práticas pedagógicas dos docentes envolvidos. Como pontos comuns a todas elas podemos observar: 1) o foco no trabalho docente no contexto da escola; 2) a escolha de problemáticas de investigação reconhecidas como relevantes pelos professores no terreno, com especial incidência na aprendizagem dos alunos; 3) a valorização do conhecimento dos professores; 4) o trabalho colaborativo entre grupos de professores; 4) a inclusão de processos de reflexão sobre as estratégias desenvolvidas e a sua implementação; e 5) a revisão cíclica de forma contínua e iterativa das intervenções propostas de forma a continuamente melhorar a sua eficácia.

Practitioner-research

A chamada *Practitioner-Research* é uma estratégia com uma longa tradição na formação de professores, especialmente no contexto anglo-saxónico, mas também em Portugal. Esta estratégia permite aos professores investigar a sua prática de forma sistemática, com o objetivo de melhorar a sua compreensão sobre as estratégias pedagógicas utilizadas, e consequentemente a sua própria prática pedagógica (Bartlett & Burton, 2006). Tem também o potencial de poder informar os decisores políticos ao proporcionar resultados de investigação emergentes do

“terreno”, claramente contextualizados na realidade da escola vivenciada pelos professores. Uma das suas características fundamentais é a valorização da reflexão sobre a prática. Através da reflexão os professores começam por decidir e definir prioridades sobre as problemáticas a investigar, e também através da reflexão vão avaliar e reelaborar as propostas de investigação desenvolvidas. Desta forma a *Practitioner-Research* potencia a profissão docente como uma verdadeira comunidade de prática/aprendizagem, ao valorizar o conhecimento e experiência detidos pelos professores por um lado, e ao divulgar e partilhar com eles os resultados alcançados por outro. De facto, uma das características mais representantes deste tipo de trabalho é a partilha colaborativa entre docentes da mesma escola com o objetivo de estudar, mudar e melhorar as suas práticas em conjunto.

Investigação-Ação

A Investigação-Ação pode ser considerada como um caso específico de *Practitioner-Research* (Kemmis, 2009). Esta estratégia pode resumir-se como um processo de investigação sistematizado, conduzido por professores (individual ou colaborativamente) para melhorar ou reconstruir a sua prática docente. Também aqui temos uma valorização clara dos contextos e problemáticas valorizadas pelos docentes. Desta forma, é considerada pelos participantes como naturalmente relevante para a sua prática, dado serem eles próprios, e os seus alunos, os principais “consumidores” e beneficiários dos resultados alcançados. Esta relevância e foco na melhoria contínua da prática docente, em contexto de sala de aula, é provavelmente uma das características mais valorizadas pelos professores que desenvolvem projetos de investigação-ação, ao poderem “ver” de forma clara o impacto dos projetos desenvolvidos na sua prática letiva e na aprendizagem e desenvolvimento dos seus alunos.

Esta estratégia tem um carácter cíclico marcante, sendo caracterizada pelo desenvolvimento de diversos ciclos de investigação e melhoria continuada. Os professores participantes começam por escolher um foco, definir um problema ou área de intervenção ligado à sua prática letiva; investigar sobre possíveis estratégias para o ultrapassar; recolher e analisar

dados provenientes do seu próprio contexto; e tomar decisões informadas e sustentadas na investigação realizada de forma a recomençar todo o processo. Paralelamente, deverão também divulgar e partilhar os resultados da investigação realizada com os seus pares. De facto, embora a investigação-ação até possa ser feita de forma individual por um professor isoladamente, esta partilha dos resultados alcançados poderá beneficiar toda a escola promovendo a reflexão dos restantes colegas e consequentemente também o seu desenvolvimento profissional.

Estudos de aula

Esta estratégia de formação, originária do Japão, mas com grande crescimento por todo o mundo nos últimos anos, é caracterizada pelo trabalho colaborativo de um conjunto de professores, focado numa área específica, para o desenvolvimento da aprendizagem dos seus estudantes (Dudley, 2012). Os professores participantes, utilizam a sua experiência e conhecimentos prévios, para colaborativamente investigar, planificar, lecionar e observar uma série de aulas, fazendo uso de estratégias de discussão e reflexão, incluindo também o contributo de um especialista que ajude a guiar e redirecionar as intervenções desenvolvidas.

Esta estratégia de formação, à semelhança das anteriores, é também ela caracterizada por 3 fases distintas: 1) a fase da planificação, onde se dá a seleção do tema e a investigação sobre as melhores estratégias para o desenvolver, de forma a colaborativamente discutir com os colegas implicações pedagógicas relacionadas com a sua aprendizagem; 2) a fase da observação, onde um dos colegas participantes tem a oportunidade de implementar a planificação construída colaborativamente numa das suas turmas, sendo que os restantes colegas estão presentes na qualidade de observadores da intervenção, focando a sua atenção especialmente na reação e comportamento dos estudantes com o objetivo de compreender de que forma reagem e interagem com as estratégias propostas para desenvolver a sua aprendizagem, também nesta fase (ou posteriormente) é possível questionar desde logo os estudantes presentes sobre a sua experiência de aprendizagem de forma a avaliar a implementação das estratégias propostas, sempre com o foco na aprendizagem dos estudantes;

e 3) a fase da revisão e reflexão, na qual no seguimento da fase anterior os professores participantes têm a oportunidade de colaborativamente refletir sobre as observações realizadas, discutindo implicações relativas às estratégias utilizadas, focando sempre a aprendizagem dos estudantes, considerando a sua reação às propostas pedagógicas implementadas, de que forma foram ao encontro das expectativas iniciais e porquê, e que alternativas seria importante rever em resultado das reações e das aprendizagens realizadas na turma observada.

Design Based Research

A *Design Based Research* (DBR), ou Investigação Baseada em *Design*, é certamente uma das estratégias de investigação em educação mais recentes à qual tem sido reconhecida um grande potencial para poder informar os contextos educativos, promovendo a sua melhoria de forma sustentada a partir de processos de investigação fundamental. Para Wang e Hannafin (2005) a DBR caracteriza-se por ser uma metodologia sistemática, mas flexível, focada na melhoria das práticas educacionais, através de processos cíclicos de análise, *design* de soluções/intervenções, o seu desenvolvimento e implementação, construído sempre a partir da colaboração entre investigadores e docentes presentes nos contextos analisados, de forma a dar origem a possíveis princípios de *design* (intervenções) e teorias que estejam claramente ancoradas em contextos reais e cujos resultados informem e sejam relevantes para esses mesmos contextos. Desta forma a DBR é apresentada por diversos autores (Anderson & Shattuck, 2012; Cobb, Jackson & Dunlap, 2016) como uma metodologia com o potencial para encurtar a distância entre a teoria e a prática, tantas vezes apontada como um dos principais problemas em investigação educacional. De facto, uma das principais características da DBR é o seu pragmatismo. Esta característica emerge de diversas formas. Os objetivos de investigação têm que ser sempre focados na resolução de problemas de contextos reais, reconhecidos como relevantes pelos professores presentes nesses contextos, e com o objetivo de dar origem a intervenções e teorias que permitam resolver/melhorar as situações identificadas. A DBR é simultaneamente sustentada em referências

teóricas e contextos reais, e desenvolve-se ao longo de um processo cíclico, interativo de intervenção no terreno e em colaboração com os professores aí presentes e flexível, fazendo uso de qualquer tipo de abordagem metodológica ou instrumental que se considere pertinente.

Em conclusão

Como nos diz David Rodrigues (2016), por vezes podemos cair no mito de que a formação de professores é a solução para todos os problemas do sistema educativo. Se por um lado, somos capazes de constatar a falácia dessa posição, reconhecendo a complexidade do enorme conjunto de variáveis que afetam a escola e condicionam grandemente o trabalho docente, por outro, também devemos manifestar o nosso reconhecimento pelo lugar fundamental que eles ocupam para o sucesso do sistema educativo. Para tal, é preciso criar condições que lhes permitam desenvolver o seu trabalho com a qualidade que sabemos que têm, e que pode e deve ser constatada nos enormes progressos que a educação fez em Portugal nos últimos 40 anos, facilmente verificada nos resultados obtidos em sistemas de avaliação internacionais como o PISA. Mais do que isso, a forma exemplar como o sistema educativo português tem aberto a escola a públicos cada vez mais diversificados ao mesmo tempo que expandiu a escolaridade obrigatória, merece o nosso reconhecimento. Para mim é claro que os grandes responsáveis por esta tremenda evolução são os excelentes professores que temos. Por esse motivo, é importantíssimo promover um contexto em que a profissão docente seja valorizada e as condições para o seu desenvolvimento profissional criadas. Com esse objectivo, o reforço da vertente investigativa da profissão será certamente um dos melhores caminhos a seguir. Desta forma, ao reconhecer nos professores a competência e o conhecimento para liderar este processo, criando as condições necessárias para que eles possam refletir e investigar a sua prática, reforçando a vertente colaborativa da profissão, não só estamos a reforçar a sua formação contínua e desenvolvimento profissional, mas também a potenciar o reconhecimento e a valorização social da profissão, essencial para o bom funcionamento de todo o sistema educativo. Para que isto possa acontecer, duas coisas serão fundamentais:

1) focar a profissão no essencial – desburocratizar e retirar aos professores e à escola responsabilidades excessivas, promovendo como nos diz Nóvoa (2007) um Espaço Público da Educação no qual são diversos os atores participantes que partilham responsabilidades educativas de vários tipos, deixando os professores “livres” para se focarem no processo de ensino-aprendizagem que está no “coração” da profissão; 2) confiar na classe docente – uma das classes profissionais mais qualificadas e menos valorizadas, é nela que está o conhecimento para poder identificar as problemáticas mais relevantes para trabalhar em cada momento e contexto. Isto implica, naturalmente, que os processos de formação contínua devem ser liderados pelos professores – não de forma isolada, mas contando com a colaboração de outros parceiros essenciais como as instituições de Ensino Superior e os decisores políticos. Desta forma, eles terão a possibilidade de investir em dinâmicas de investigação da própria prática, com o apoio de outros investigadores do Ensino Superior sempre que solicitado, de forma a produzir conhecimento contextualizado e relevante com o qual se sentem implicados e identificados, contribuindo assim de forma natural para a melhoria da sua prática docente e para a tomada de decisões, pedagógicas e políticas, sustentadas em investigação relevante.

Referências bibliográficas

- Anderson, T., & Shattuck, J. (2012). Design-based research: A decade of progress in education research? *Educational Researcher*, 41(1), 16-25.
- Avalos, B. (2011). Teacher professional development in teaching and teacher education over ten years. *Teaching and Teacher Education*, 27, 10-20.
- Bartlett, S. & Burton, D. (2006). Practitioner research or descriptions of classroom practice? A discussion of teachers investigating their classrooms. *Educational Action Research*, 14(3), 395-405.
- Berliner, D. (2002). *Educational research: The hardest science of all*. Washington, D.C.: American Educational Research Association, 18-20.
- Bransford, J., Darling-Hammond, L., & LePage, P. (2005). Introduction. In L. Darling- Hammond, & J. Bransford (Eds.), *Preparing teachers for a changing world: What teachers should learn and be able to do* (pp. 1, 39). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cobb, P., Jackson, K., & Dunlap, C. (2016). Design research: An analysis and critique. In L. D. English & D. Kirshner (Eds.) *Handbook of international research in Mathematics Education* (481-503). New York, NY: Routledge.

- Comissão Europeia (2007). Melhorar a qualidade dos estudos e da Formação de Professores.
- Darling-Hammond, L. (1999). *Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence*. Center for the Study of Teaching and Policy. University of Washington.
- Dick, B. (2006). Action research literature 2004-2006: Themes and trends. *Action Research*, 4(4), 439-458.
- Dudley, P., (2012) Lesson Study in England: from school networks to national policy. *International Journal for Lesson and Learning Studies*, 1(1), 85-100.
- Hokka, P., Rasku-Puttonen, H., & Etelapelto, A. (2008). Teacher educators' workplace learning. The interdependency between individual agency and social context. In S. Billett, C. Harteis, & A. Etelapelto (Eds.), *Emerging perspectives of workplace learning* (pp. 59-71). Rotterdam: Sense.
- Hokka, P., Etelapelto, A., & Rasku-Puttonen, H. (2010). Recent tensions and challenges in teacher education as manifested in curriculum discourse. *Teaching and Teacher Education*, 26, 845-853.
- Kansanen, P. (2003). Teacher education in Finland: current models and new developments. In M. Moon, L. Vlăsceanu & C. Barrows (Eds.) *Institutional approaches to teacher education within higher education in Europe: current models and new developments* (85-108). Bucharest: Unesco-Cepes.
- Kemmis, S. (2009) Action research as a practice-based practice. *Educational Action Research*, 17(3), 463-474.
- Korthagen, F., Loughran, F., & Russell, T. (2006). Developing fundamental principles for teacher education programs and practices. *Teaching and Teacher Education*, 22, 1020-1041.
- Loucks-Horsley, S., & Matsumoto, C. (1999). Research on professional development for teachers of mathematics and science: The state of the scene. *School Science and Mathematics*, 99(5), 258-271.
- McCormick, R. (2003). *Reliable evidence for policy making in complex settings*. Paper presented to EMINENT IV Conference, Geneva, 9-10 October 2003.
- Murray, J. (2008). Towards the re-articulation of the work of teacher educators in higher education institutions in England. *European Journal of Teacher Education*, 31(1). 17-34.
- National Research Council. (2001). Educating teachers of science, mathematics, and technology: New practices for the new millennium. Washington, DC: National Academy Press.
- Niemi, H. (2008). Advancing Research into and during Teacher Education. In Brian Hudson and Pavel Zgaga (eds.) *Teacher Education Policy in Europe: a Voice of Higher Education Institutions* (183-208). Ljubljana: Littera picta d.o.o.
- Nóvoa, A. (2007). Formação de professores e qualidade de ensino. *Revista aprendizagem – a revista da prática pedagógica*, 1 (2), 33-45.
- Rodrigues, D. (2016, Abril 9). O mito da formação de professores. *Público*. <https://www.publico.pt/2016/04/09/sociedade/noticia/o-mito-da-formacao-de-professores-1728529>

- Schuller, T. (2006). International policy research: “evidence” from CERI/OECD. In Seddon Ozga and Thomas Popkewitz (Eds.) *Education Research and Policy* (78-90). London: Routledge.
- Shulman, L. S. (2005). To dignify the profession of the teacher: The Carnegie Foundation celebrates 100 years. *Change*, 37 (5), 22-29.
- Vescio, V., Ross, D., & Adams, A. (2008). A review of research on the impact of professional learning communities on teaching practice and student learning. *Teaching and Teacher Education*, 24, 80-91.
- Wang, F., & Hannafin, M. J. (2005). Design-based research and technology-enhanced learning environments. *Educational Technology Research and Development*, 53(4), 5-23.

TEACHER EDUCATION AS A MIRROR OF THE PROFESSION

Marco Snoek¹

Introduction

The Portuguese National Education Council has organized a set of seminars and conferences on structural topics under the legal framework defined by the Portuguese Education Act (The Law that rules the education system). The aim of the seminars and conferences is to provide input for a reflection about the Education Act.

The eighth seminar ‘Formação de professores: dilemas e desafios’ (Teacher education: Dilemmas and challenges) was held on the 24th of October at the Polytechnic Institute of Santarém, and focused on the main dimensions, dilemmas, tensions and challenges faced by those involved in initial and in-service teacher education and training in Portugal and elsewhere.

This keynote² aims to provide a perspective in which initial teacher education and continuous professional development of teachers are connected. Starting point is the understanding of the teaching profession as an extended profession that is characterized by a continuum of teacher learning. The keynote elaborates on four key messages:

- We need to understand the teaching profession as a collaborative profession in which teaching is constantly developed, inspired by an ongoing dialogue between practice and research.

¹ Teacher Development and School Innovation | Centre of Applied Research in Education | Amsterdam University of Applied Sciences

² This contribution is for a large part based on the insights that have been developed within the European Commission’s Working Group School, where representatives from national ministries were involved in a peer learning process on improving (initial) teacher education. These insights have been published in ‘Shaping Career-long perspectives on teaching. A guide on policies to improve initial teacher education’ (ET2020 Working Group School, 2015).

- It is characterized by a continuum of lifelong professional development, which is reflected in support structures, competence levels, career steps, school cultures and daily work.
- To realize this image of the profession, cultures in initial teacher education and schools need to be aligned and the ‘curriculum’ of teacher education needs to be understood as a curriculum that continues after finishing initial teacher education.
- Therefore, a strong collaboration between schools and ITE institutions is essential.

The extended professionalism of teachers

Societies face multiple challenges when it comes to education. These challenges include the need to create equal opportunities for pupils/students with diverse backgrounds, to accommodate a growing number of immigrants and refugees, to fight radicalism and intolerance, to engage parents, to increase learning outcomes, to reduce early school leaving, to give adequate support for students with special needs, etc. Given all these challenges, it feels that kids in Europe are ‘waiting for Superman’ (which is the title of a documentary on the American educational system). When we take a close look at all these challenges, it is not ministries, policy makers or school principals who are called upon, but it is a call to teachers to adapt their practices and meet all those challenges within their classrooms.

Then we discuss teacher education, the starting point should be the understanding that within educational systems, the real superman and superwomen are the teachers that daily support the learning of pupils and students. They can only face that challenge when we understand the profession as a collaborative profession where teachers collectively and constantly work to improve their educational practices.

This implies that we need to understand the teaching profession as a profession that is characterized by an extended professionalism of teachers, where teachers are not only responsible for delivering the curriculum, but also for designing and adapting the curriculum, where

teaching is understood as a collaborative activity which requires a professional approach combining both technical elements and values, and which is research informed (cf. Hoyle 1974).

Figure 1: Narrow professionalism versus extended professionalism (cf Hoyle 1974)

Narrow professionalism	Extended professionalism
Delivering the curriculum	Delivering and developing the curriculum
Individual	Collaborative
Technical	Professional
Practice focused	Research informed

An abrupt and lonely profession

That raises the question to what extent we support teachers to develop that extended professionalism and to be able to meet the challenges mentioned above. However, when we take a close look at the way the teaching profession within European member states is structured, we have to conclude that we actually are doing a poor job. In many professions, novice practitioners are slowly introduced in the profession with a gradual increase of responsibilities. In the first year they join an experienced professional and only after a number of years they'll get full responsibilities for projects or for daily practice. Such a slow introduction into professional life and responsibilities does not exist for teachers. Novice teachers are expected to take full responsibility for their classes the day they finish initial teacher education and start working in schools. From day 1 they have the same responsibilities in their classes as experienced teachers who have been teaching for 20 or 30 years. This creates a high level of stress for many beginning teachers. Added to that abrupt change from student to teachers is the fact that in most schools in Europe teachers work on their own. Most schools are organized around individual teachers who are responsible for their classes, their pupils and their subject. This isolated structure turns teaching into a lonely profession. During their

daily work, teachers hardly have opportunities to consult colleagues, and to share responsibilities.

This situation conveys a number of implicit messages to teachers and to society as a whole:

- After graduation you are ready for the profession
- and are able to take all responsibilities of an experienced teacher
- on your own.
- So, what is there to learn once you graduated?

The choice which has been made in many European countries (including Portugal) to raise the qualification for initial teacher education to the Master's level, actually strengthens this message: 'Master level teachers are highly educated, so there is little need for further professional development.'

These messages have a number of consequences:

- Students who feel insecure with their full responsibility and isolation, start looking at how other teachers are doing things in school. They start copying existing practices in schools instead of introducing new methodologies and ideas that they developed during teacher education.
- Teacher quality is understood as a static concept. As a consequence educational systems express concerns about teacher quality, leading to a strong focus on 'selecting the best'.
- Teacher education is blamed if students fail. This might lead to two different responses from universities: either they adapt their curricula, trying to prepare students more effectively for surviving the first years of teaching, leading to a more instrumental curriculum; or they defend their academic position, strengthen their position in the 'ivory tower' while losing connection with the reality within schools.

- National policies and school policies often lack a clear perspective of teacher learning after initial teacher education (‘developing the best’).

Five connected perspectives on the continuum of teacher learning

To support teachers in the complex challenges they face, it is essential that we redefine our understanding of teacher education and see it as a continuum of lifelong professional development, starting within initial teacher education, extending into the first years of teaching (the induction phase) and continuing during the professional career. Understanding teacher education as a continuum, implies that we need not only to think about the curriculum of initial teacher education, but also the ‘curriculum’ of the induction phase and the ‘curriculum’ for continuous professional development³: what need and can be learnt in these phases and what is the best and most effective methodology that can be used.

When we understand the teaching profession and the professional development of teachers as a continuum, it is important to align several perspectives (adapted from ET2020 Working Group School, 2015, p 17-18).

1. The pedagogical perspective: teacher concerns and learning needs

The pedagogical perspective is at the core of the continuum. It concerns the teacher and his/her learning needs, which can be characterised by different phases.

In the initial phase the focus is on *becoming a teacher*. Often, this phase is connected with the period of initial teacher training.

In the induction phase the focus is on *being a teacher*. This phase covers the first years of the profession, during which teachers are

³ In this context, the term ‘curriculum’ should not be understood as a fixed set of modules in a fixed order and with a fixed content, but as an explicit and contextual view on how aims and methodology for teacher learning in a specific phase, a specific context and a specific individual are connected.

working in schools and develop their professional identity and confidence as a teacher. The induction phase is an intense time of 'survival', adaptation and discovery, which influences whether teachers stay on in the profession and influences what kind of teacher they become. It entails changes in role, identity, and attitudes to knowledge from formal theory to practice challenges. It is argued that new teachers may find themselves in a paradoxical, vulnerable situation where they must demonstrate skills that are not fully developed, and can only learn by beginning to do what they do not yet fully understand (Feiman-Nemser, 2001).

During the phase of continuous professional development there is an emphasis on *staying and growing as a teacher*. In this phase, teachers usually undergo a phase of experimentation and consolidation, followed by a phase of mastery.

2. The instrumental perspective: support structures

The support structure consists of structures, policies and support mechanisms that are in place to assist teachers in their reflective practice and development.

This support structure begins in ITE during which student teachers are supported in becoming a teacher.

In the induction phase the support structure involves mentoring programmes and other activities. The focus of mentoring programmes is crucial in stimulating the development of teacher identity. Well trained mentors can support new teachers to move beyond an identity which is connected to teaching as a routine profession and to develop an innovative identity in which teaching is considered as an inquiring and innovative profession.

In the third phase, support structures should focus on career-long Continuing Professional Development. This period can cover a wide range of activities, including: learning from communities of practice, lesson study, action research, self-study and formal INSET courses

leading to qualifications. Support structures during this phase enable coherence between these different activities and relevance to the individual needs of teachers.

In all three phases, sources for learning come from experience (teaching and teaching practice), from peers and other key stakeholders and providers (in communities of practice and classroom observation) and from theory. Learning from theory is often limited in the teaching period after ITE. Theoretical ideas and research findings can help to build reflective teaching and this practice needs supporting. Career-long instruments, such as teacher portfolios can help to strengthen the continuum of teaching.

3. The career perspective: job market and career structures

A career or job perspective refers to how the career structure affects the way teachers develop. Understanding the teaching profession as a continuum implies that the career structure should support continuous growth in several areas: growth in competence and qualities, in responsibilities, in tasks and functions, and in salary levels. The career perspective initially refers to the qualification needed to be a teacher, for example Bachelor's or Master's degrees.

In some countries the second step is a probation period when a teacher works on a temporary basis in a school but is not yet granted the full teaching license. That is acquired only after further assessment.

The third step involves teacher appraisal and feedback; identification of personal development goals; and moving to new roles and responsibilities.

4. The professional perspective: competence levels

Formal recognition of competence levels begins with the qualifications that are expected from newly qualified teachers. Newly qualified teachers then continue to develop their individual competences while working as a teacher. New descriptions of further competences levels can be explicitly defined as landmarks

for further development, connected with periodic teacher appraisal. These levels could be used as a framework to demonstrate learning and development in teachers' portfolios and connect to a probation period, teacher registration, or to recognition as an excellent or chartered teacher or as a teacher leader. Monitoring learning outcomes as part of teachers' professional development gives direction to teachers' career paths and specialisation. Other expectations which might be externally imposed on teachers can lead to alienation of teachers from their own professional development. A coherent set of competences at different levels can strengthen the coherence of the profession. It is good practice to share language and agree frameworks for teacher development between the key institutions including training providers, educational organisations, government, local authorities, teacher associations, unions and employers.

5. The cultural perspective: local school culture

Local school cultures support the continuing development of teachers. During initial teacher education, the local culture is influenced by teacher education providers and training schools and by the extent in which these organisations see themselves as partners in the education of new teachers and whether they invest in the training of mentors for student teachers. After initial teacher education the local school culture defines how teacher learning is valued. This local culture is influenced by the extent to which learning and working as a teacher are integrated and stimulated through professional learning communities, team teaching and action research projects.

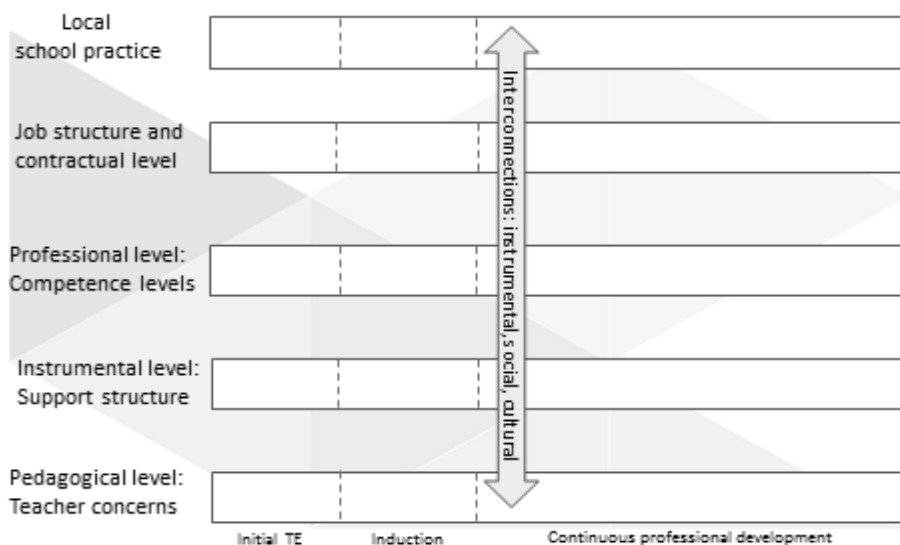
To create a profession that is focused on continuous professional development, it is important that these five perspectives are aligned and based on a shared understanding of the profession and of teacher learning

and that a similar language and similar instruments are used in the different phases of the continuum and by different stakeholders.

Figure 2: Five perspectives on the continuum of the teaching profession (based on ET202 Working Group Schools, 2015, p 19)



THE CONTINUUM OF THE TEACHER PROFESSION



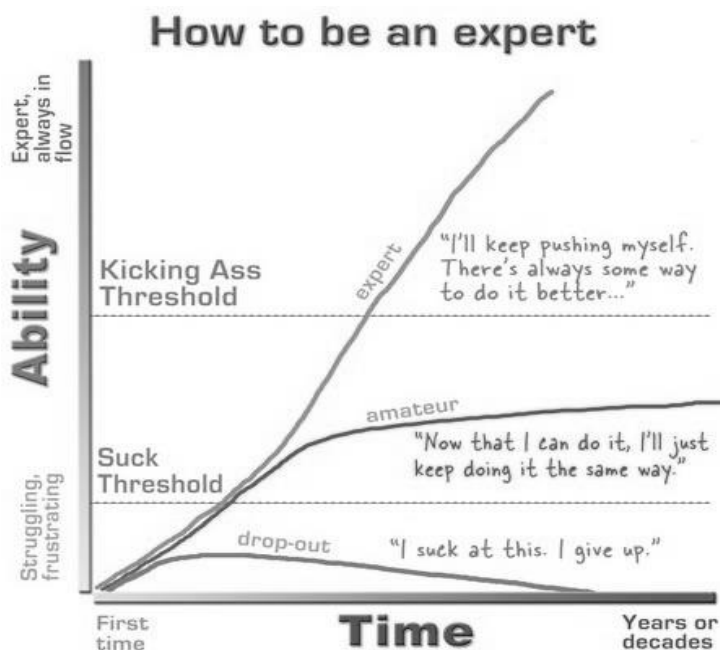
Three sources for teacher learning

Research on professional development of teachers (e.g. Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010) has shown that effective forms of teacher learning are characterized by a close connection to daily practice in schools, are organized as a collaborative activity and include a balance and constant dialogue between theory and practice. This indicates that teacher learning can be inspired by three different sources: theory and research, peers and personal experience. This understanding can be used to create a frame of reference to analyse to what extend these three sources are used within the teacher education curriculum: within universities that role of theory and research is often emphasized, but it is also important to take practice and peers into account as important sources for teacher learning.

These three sources are also important as sources for professional development of teachers during their career. However, the availability of these sources cannot be taken for granted in schools. In many school, the access of teachers to theory and research is limited as teachers have no access to research publications, and as there are little impulses to use new insights from research in adapting existing practices. Also the opportunity to learn from peers is limited as teachers mostly work on their own. They have little access to the practice of colleagues as teachers teach in their own classrooms and peer observation is only practiced in a few schools. Teacher meetings often deal with organisational issues and less with educational and pedagogical dialogues.

Finally, the possibility to learn from experience is limited. Although teachers gain lots of experience during their teaching career, in many cases these experiences lead to routine and not necessarily to improvement. This is illustrated in figure 3 below and supported by work of Van de Grift and Van der Wal (2010) who looked at the pedagogical-didactical expertise of teachers and observed a levelling effect after five years of teaching.

Figure 3. Development of ability over time (from Sierra, 2006)



Experience can only be an effective source for teacher learning when it is organized as deliberative practice (Ericsson, 2006): when practice and active reflection on practice are organized *consistently and deliberately* in such a way that the aim is to improve performance.

As the availability and use of the three sources for learning (theory & research, peers and experience) cannot be taken for granted, local and national policies that intend to stimulate a continuum of teacher learning need to develop an understanding of how the ‘curriculum’ for teacher learning extends beyond initial teacher training and how the three learning sources can be strengthened within the context of schools.

The integration of teaching and learning

In many educational systems in Europe, the need for professional development of teachers during their career is recognized as an important element to improve teaching. In support programs for school leaders, the need for active human resource policies is emphasized. In the Netherlands, school boards are stimulated to develop an explicit vision and policy regarding teacher development, identify a part of the school budget for CPD activities for teachers and arrange CPD activities in terms of staff conferences. In other countries there is a strong focus on the availability of a wide variety of INSET courses.

Although these initiative create important opportunities for teacher learning, they have one underlying fundamental problem: they separate teacher learning from the daily work of teachers. With a special policy, a special budget, special activities, separate staff conferences and separate INSET courses the implicit message is that teachers learn when they are not working. Teacher learning is disconnected from the daily work, implying that teachers do not learn when they work with pupils/students in their classes.

The challenge for schools is to rethink educational practices in schools and to arrange them in such a way that they become important sources for learning, that they invite teachers to engage in professional dialogues on their daily practices. There are several examples of activities that stimulate

an integration of teaching and teacher learning, e.g. peer observation, lesson study, team teaching, etc. In such practices, the daily work of teachers is rearranged in such a way that a professional dialogue and teacher learning are stimulated.

The role of research in schools

In recent debates on teacher education, the role of research based teacher education and of research within the curriculum of teacher education is strongly emphasized. The underlying message is that it is important that the daily work of teachers is informed about ‘what works?’. Some even call for a profession that is ‘evidence-based’, like the medical professions where medical practices and protocols are worldwide adapted based on new insights from research.

Research in the curriculum and in the practice of teachers that aims to identify ‘what works’ is not an aim in itself, but a means for two other aims.

- First of all the aim is to develop an inquiring mindset (Cochran-Smith & Lytle, 2009) where teachers ask questions about practice, evaluate their practice systematically, collect data, etc.
- The second aim is to gain input to change and improve practice.

The second aim implies that research needs to be understood as an activity that intends to intervene with existing practices. However, in many cases research is not very effective in initiating change (Broekkamp & van Hout-Wolters, 2007). In such cases, research activities are disconnected from the reality of practice, have little connection with the change agenda in schools and do not engage teachers as active participants.

When student teachers are engaged in research projects (e.g. as part of their research thesis), research should not be an aim in itself, but it should mirror the possible role of research within schools, as an inspiration and catalyst for improving practice. In a recent project in the Netherlands, both students and schools indicated that the thesis research project had little impact on school practice and therefore was hardly meaningful for

students and schools. Students indicated that they felt torn between the expectations from the university (emphasizing the need to meet academic research criteria) and the expectations from the school (emphasizing the practical impact on practice within the school). To bridge this gap, the thesis research project was redefined as a boundary activity that aimed to be a starting point for a professional dialogue between the student teachers, the supervisor from the university and the supervisor from the school. Through this dialogue, shared ownership, mutual understanding and meaningfulness for all actors was strengthened. As a result the thesis research projects could both contribute to proving the research capacities of the student and to changes within school practice.

Research and theory is an important source for teacher learning and for daily practice. However, it is not the only source for the daily practice in schools. Teaching is a profession in which morals and values play an important role. These morals and values that underlie the *purpose* of education are not the result of educational research, but are the result of professional and ethical dialogues between teachers and with the outside world. Next to the question ‘what works?’, teacher will need to answer the question ‘what is needed?’ (Biesta, 2007). This asks for the ability of teachers to engage in moral dialogues on the purpose of education and the ability to use a moral language. The ability to use such a language in professional dialogues on ethical dilemmas in schools and to relate in this dialogue to concrete situations in classes, can help (student) teachers to develop ‘practical wisdom’ in which practical experience, research and values are combined (Biesta, 2010).

Close collaboration between school and universities as a condition

To create a continuum of teacher learning that is inspired by experience, research and values it is essential to recognize that teacher learning takes place within and can be inspired by two learning environments: the university and the school. Teacher learning will be strengthened when these two learning environments are aligned through a shared vision on the teaching profession and on teacher learning.

The development of such a shared vision requires strong and sustainable university-school partnerships, that do not only focus on initial teacher education, but that extends throughout the whole of the professional continuum. Within such school-university partnerships, university teachers and mentors/principals in schools work as equal partners, each with his/her own expertise, but with a shared aim: to improve learning opportunities for children by focusing on the learning of both student teachers, newly qualified teachers and experienced teachers.

Summarizing

To summarize the above, I emphasized four key messages:

- We need to understand the teaching profession as a collaborative profession in which teaching is constantly developed, inspired by an ongoing dialogue between practice and research.
- It is characterized by a continuum of lifelong professional development, which is reflected in support structures, competence levels, career steps, school cultures and daily work.
- To realize this image of the profession, cultures in initial teacher education and schools need to be aligned and the ‘curriculum’ of teacher education needs to be understood as a curriculum that continues after finishing initial teacher education.
- Therefore, a strong collaboration between schools and initial teacher education institutions is essential.

These key messages can be used to reflect on the existing practice in initial teacher education and in the profession, on the way in which teacher learning is stimulated in both contexts, and on the way in which these contexts are aligned. This reflection can be supported by questions regarding the content of initial teacher education or regarding learning environments in schools and initial teacher education, such as:

The content of initial teacher education:

- What can reasonably be expected to be covered within the curriculum of initial teacher education and what needs to be developed after that (and be part of the ‘curriculum’ after initial teacher education)?
- How does initial teacher education create a foundation of a professional attitude of life long collaborative learning?
- How does initial teacher education prepare student teachers for engaging in dialogues on the essence of education in their school (based on values, research and experience)?
- How do content elements in initial teacher education (e.g. research assignments) relate to the reality of schools?

The learning environment:

- To what extent are the learning environments (and professional structures) in universities and schools aligned?

Answering these questions in a collaborative dialogue between teacher education institutes, schools, teacher unions and policy makers can be an effective way to develop a shared understanding that a focus on professional development of teachers is the best guarantee for the best possible education!

References

- Biesta, G. (2007). Why ‘what works’ won’t work. Evidence-based practice and the democratic deficit of educational research. *Educational Theory*, 57 (1), 1-22.
- Biesta, G. (2010). Why ‘what works’ still won’t work. From evidence-based education to value-based education. *Studies in Philosophy and Education*, 29 (5), 491-503.
- Broekkamp, H., & van Hout-Wolters, B. (2007). The gap between educational research and practice: A literature review, symposium, and questionnaire. *Educational Research and Evaluation*, 13(3), 203-220.
- Cochran-Smith, M., & Lytle, S. L. (2009). *Inquiry as stance: Practitioner research for the next generation*. Teachers College Press.

- Ericsson, K.A. (2006). The influence of experience and deliberate practice on the development of superior expert performance. In K.A. Ericsson, N. Charness, P. Feltovich, & R.R. Hoffman (Eds.), *Cambridge handbook of expertise and expert performance* (pp. 685-706). Cambridge: Cambridge University Press.
- ET2020 Working Group on Schools Policy (2015). *Shaping career-long perspectives on teaching. A guide on policies to improve Initial Teacher Education*. Brussel: European Commission.
- Feiman-Nemser, S. (2001). From Preparation to Practice: Designing a Continuum to Strengthen and Sustain Teaching, *Teachers College Record*, 103(6), 1013-1055.
- Hoyle, E. (1974) Professionalism, Professionalism and Control in Teaching, *London Education Review*, 3(2), 13-19.
- Sierra, K. (2006). How to be an expert. Posted online:
http://headrush.typepad.com/creating_passionate_users/2006/03/how_to_be_an_expert.html (retrieved, 28 October 2016).
- Van de Grift, W., & Van der Wal. (2010). The measurement of teaching skills with the Rasch model. Paper presented at the International Congress on School Effectiveness and Improvement, Malaysia.
http://www.icsei.net/icsei2011/Full%20Papers/0127_A.pdf (retrieved 28 October 2016).
- Van Veen, K., Zwart, R., Meirink, J., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. [Professional development of teachers. A review study on effective characteristics of professional development interventions of teachers]. Leiden: ICLON/Expertisecentrum Leren van Docenten.

CONTRIBUTOS PARA (RE)PENSAR A FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM PORTUGAL

Maria Assunção Flores¹

Introdução

Este texto resulta da minha intervenção no oitavo seminário do ciclo “Lei de Bases do Sistema Educativo, Formação de Professores: dilemas e desafios”, realizado no dia 24 de outubro de 2016, na Escola Superior de Saúde do Instituto Politécnico de Santarém. O argumento que procuro defender é que, apesar dos avanços significativos na formação de professores em Portugal, nos últimos 30 anos, que é visível, por exemplo, na produção científica e no quadro legal e institucional, permanecem problemas e desafios a que urge dar resposta. Esta reflexão assenta na minha experiência como formadora de professores e na investigação que tenho desenvolvido neste domínio ao longo de mais de duas décadas.

O mote desta reflexão parte da seguinte questão: estamos a formar professores para as escolas que temos ou para as escolas que queremos no futuro? Colocando a pergunta de outro modo, de que professores precisamos para as escolas do século XXI? Para enquadrar a temática, é importante referir dois pressupostos que me parecem fundamentais. A formação de professores não constitui a panaceia para todos os problemas da educação, mas pode fazer a diferença na qualidade dos professores e do ensino nas escolas e, conseqüentemente, na melhoria da aprendizagem dos alunos, como a literatura internacional tem apontado (cf. Darling-Hammond, Newton e Wei, 2010; Flores, 2016a). Contudo, ela não pode ser entendida na perspetiva da deficiência, ou seja, de aquisição e acumulação de conhecimentos e de competências, mas num *continuum* no sentido do desenvolvimento profissional dos professores, o que implica a consideração de questões como a construção da identidade profissional e o

¹ Instituto de Educação | Universidade do Minho

profissionalismo docente bem como a dimensão ética, social, cultural e política do ensino.

Neste texto, depois de uma breve referência ao quadro legal e de uma rápida incursão no panorama internacional, abordaremos cinco problemas que é possível identificar na formação de professores em Portugal e cinco desafios a que é necessário dar resposta no sentido de promover a qualidade da formação docente. Termino este texto com algumas implicações que, na minha perspetiva, são importantes para (re)pensar a formação de professores no nosso país.

A importância da formação de professores

“O ensino já não é o que era, nem a aprendizagem profissional requerida para se ser professor e para se desenvolver profissionalmente ao longo dos anos.” (Hargreaves, 2000, pp.152-153)

Esta asserção de Hargreaves aponta para uma constatação que é, ao mesmo tempo, óbvia, mas que suscita, por outro lado, algumas interrogações. É um facto que os contextos culturais, sociais e políticos da profissão docente se alteraram profundamente nas últimas décadas, mas podemos questionar até que ponto as práticas curriculares e pedagógicas dos professores, bem como os seus processos de formação, se foram transformando face aos desafios da era digital em que vivemos. De facto, ao longo das duas últimas décadas, as escolas, e consequentemente os professores, têm sido confrontados com exigências e desafios cada vez mais complexos, nomeadamente o alargamento das suas responsabilidades e dos seus papéis (em virtude, por exemplo, dos contextos multiculturais em que têm de trabalhar, das alterações ocorridas na estrutura familiar e da expansão das suas funções que ultrapassam o âmbito da sala de aula e da sua disciplina), a crescente influência dos média na educação dos alunos, a coexistência de diferentes modelos educacionais numa sociedade multicultural, o aumento de oportunidades para aprender fora da escola devido ao desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, a crescente burocracia, prestação de contas e escrutínio público, entre outros (Day, 1999; Esteve, 2000; Estrela, 2001; Hargreaves, 2001, Flores, 2011, 2012a). Também Gewirtz et

al. (2009) destacam as mudanças sociais, culturais e políticas que têm tido repercussões no trabalho dos professores, nomeadamente um maior ceticismo em relação à sua autoridade, uma cultura consumista e transformações nas tecnologias de informação e comunicação, entre outros aspetos.

Numa conferência recente questioneei, com base em imagens reais de salas de aula de vários países de todos os continentes, o que mudou efetivamente nos processos e práticas de ensino e de aprendizagem nos últimos anos. Por outras palavras, que papel têm desempenhado os professores e os alunos no contexto da sala de aula? Que traços distintivos marcam o processo de aprendizagem dos alunos no contexto da sala de aula na escola do século XXI? Estas e outras interrogações foram aprofundadas através do questionamento dos modos de ensinar e aprender sendo que, apesar das diferenças culturais e contextuais, é possível identificar práticas ditas mais tradicionais que ainda são recorrentes e que nos permitem afirmar que as mudanças realizadas nas escolas e nas salas de aula ainda não romperam com modelos que têm perdurado no tempo, de que são exemplo, entre outros aspetos, a ainda dominante transmissão de conhecimentos e a cultura da ficha ou do teste (Flores, 2016b). Esta análise implica, todavia, a consideração das tensões e paradoxos atuais da profissão docente, com base nas vozes dos professores (Flores, 2014a) e a problematização dos vários discursos que sobre ela têm proliferado. Segundo Ben-Peretz (2012), os efeitos da vigilância externa, da regulação e da lógica de medição ampliaram os dilemas dos professores enquanto educadores profissionais e intérpretes das políticas educativas, defendendo um equilíbrio entre a prestação de contas e a autonomia profissional no sentido de adaptar as políticas de prestação de contas ao seu contexto. É neste âmbito que, como referi noutro lugar (Flores, 2016b), surge a liderança dos professores como estratégia para potenciar o profissionalismo docente, a par da necessidade de promover uma formação mais consistente e mais sustentada na investigação (Flores, 2016a).

Como já sublinhei noutro texto, a formação de professores constitui uma temática que tem atraído (e continua a atrair) a atenção de investigadores, de

acadêmicos, de decisores políticos, etc. em todo o mundo, em grande medida porque nela reside um dos fatores decisivos para a melhoria da educação (Flores, 2015). Por outras palavras, uma formação de professores de qualidade contribuirá para melhorar a qualidade do ensino e, consequentemente, a qualidade das aprendizagens e dos resultados escolares dos alunos. Contudo, a visão de qualidade difere de contexto para contexto (Hilton, Flores & Niklasson, 2013, Flores, 2016a, Flores, em publicação) em resultado de um conjunto de fatores e de dimensões cuja análise ultrapassa o âmbito deste texto. Uma reflexão séria e consequente sobre a qualidade da formação de professores implica, necessariamente, entre outras vertentes, a discussão das políticas de formação, dos programas e curricula, da pedagogia de formação, mas também do papel dos formadores de professores, das finalidades da formação e dos seus modelos organizacionais. Para tal, é necessário considerar as seguintes questões: formar professores para que escolas? Que professores? Quem deve formar os professores? Onde deve ocorrer essa formação? Quais devem ser as componentes essenciais de um programa de formação de professores? Como devem estar organizados os cursos de formação? Como avaliar a qualidade da formação que é proporcionada aos futuros professores? Que evidência existe a este respeito? Quais devem ser as características ou o perfil dos formadores de professores? Como devem ser recrutados e selecionados os candidatos a professor? Como fomentar uma aprendizagem profissional de qualidade aos futuros professores e aos professores em exercício? Uma análise da literatura existente neste domínio revela a centralidade que este tema tem assumido no âmbito dos estudos educacionais e que é visível na profusão de revisões de estudos, de *handbooks* e de revistas científicas da especialidade. No entanto, sendo vasta, esta literatura evidencia também os diferentes olhares e perspetivas que lhe estão subjacentes, particularmente ao longo das duas últimas décadas (Flores 2014b).

A formação de professores no contexto internacional

Uma análise da literatura internacional sobre a formação de professores revela a coexistência de diferentes modelos, de contextos e de percursos

de formação baseados em distintos modos de olhar para o papel dos professores no desenvolvimento do currículo, para a escola e para a educação (Flores, 2011). Assim, é possível identificar diferentes modelos organizacionais e percursos de formação, com destaque para os chamados percursos alternativos (cujos casos mais paradigmáticos são o *Teach for America* nos EUA e o *Teach First* na Inglaterra, em que o recrutamento de professores é feito com base numa formação/treino de curta duração, e aqui a linguagem também é reveladora do modo de entender o papel da formação e o tipo de professor a formar), numa lógica de aposta na massificação da formação via *fast-training*, que coexistem com modelos de formação mais tradicionais, realizados na universidade (Imig, Wiseman e Neel, 2014, McMahon, 2014, Flores, 2014c). Estas diferentes formas de pensar e organizar a formação de professores radicam em pressupostos que assentam em distintos modos de olhar para o papel das universidades e das escolas no processo de aprender a ensinar, mas também em visões distintas de profissionalismo docente cuja análise não se pode descurar na reflexão sobre a formação docente (Flores, 2016a).

Se olharmos para o panorama europeu e não só, é possível identificar um conjunto de convergências e divergências no currículo da formação de professores (cf. entre outros, Loughran e Hamilton, 2016; Flores e Al-Barwani, 2016, Flores, 2016a), nomeadamente no que diz respeito à diversidade do seu conteúdo mas também à sua forma, bem como à fragmentação versus integração das várias componentes de formação, nomeadamente da prática pedagógica (Flores, 2014d).

Uma análise dos processos de reestruturação dos programas de formação de professores a nível internacional revela uma grande diversidade, incluindo distintos modos de intervenção dos governos nesta matéria (Flores, 2011, 2016a; Flores, Vieira, & Ferreira, 2014; Imig, Wiseman, & Neel, 2014; Darling-Hammond & Lieberman, 2012; Ellis & McNicholl, 2015). Assim, é possível identificar, dentro e fora da Europa, tendências contraditórias, incluindo um movimento para uma qualificação de nível superior no âmbito do Mestrado (por exemplo, Finlândia, França, Portugal, Malta, etc.), associado, em muitos casos, a uma maior ênfase na

componente de investigação, ao mesmo tempo que se assiste ao desenvolvimento de programas mais pragmáticos, mais curtos e realizados nas escolas (por exemplo, alguns programas na Inglaterra, EUA e Austrália).

Por outro lado, é possível observar distintos modos de pensar a formação e o papel dos professores que se consubstancia em modelos de formação influenciados por uma visão restrita e alinhada com políticas que apontam para uma conceção limitada de currículo e de profissionalismo docente, em que o professor é visto mais como um técnico ou consumidor do currículo do que um intérprete e um agente do desenvolvimento curricular.

Assiste-se nalguns contextos a uma didatização da formação, com ênfase no conteúdo e na didática, que, não retirando a relevância destas componentes, não são suficientes para se tornar e ser professor. Como é evidente, é fundamental o domínio da matéria a ensinar e o modo como se ensina mas é crucial, do mesmo modo, a “literacia investigativa” (BERA-SRA, 2014) e a dimensão ética, social, cultural e política da formação a que voltaremos mais adiante (cf. Flores, 2015 e Flores, 2016a).

A nível internacional, é possível ainda encontrar modelos de formação baseados na investigação cujo exemplo mais paradigmático é o caso finlandês em que a formação de professores integra, de modo consistente e explícito, as várias componentes do seu currículo, nomeadamente a prática e a teoria, o conhecimento do conteúdo, o conhecimento pedagógico do conteúdo e os estudos educacionais, bem como a prática de ensino, através de um *design* baseado na investigação (Flores, 2016a).

Assim, as mudanças nas políticas e programas de formação têm de ser entendidas nos seus contextos políticos, sociais, geográficos e culturais, destacando-se da literatura existente neste domínio uma grande diversidade, e até divergência, de perspetivas e de modelos (no contexto europeu e fora dele) e ainda distintos modos de olhar para o papel das universidades e das escolas (Flores, 2004; Flores, 2011). Contudo, é notória uma preocupação crescente com a qualidade e eficácia da formação, embora ela seja entendida de modos muito diversos em vários contextos. As chamadas “medidas brandas” (Imig, Wiseman e Neel,

2014), com as quais a comunidade académica tende a concordar, têm sido usadas para a avaliação dos cursos de formação, as quais incluem, por exemplo, as qualificações dos docentes universitários, o número de diplomas concedidos, a percentagem de alunos que conseguem emprego, a permanência na profissão docente, entre outras. Contudo, nos EUA, por exemplo, como referem Imig Wiseman e Neel (2014, p. 67), “nos últimos anos, os decisores políticos foram para além das medidas “brandas” e insistiram que os cursos de formação de professores deviam ser responsabilizados pelo desempenho dos seus licenciados nas salas de aula com base na avaliação dos resultados dos alunos do ensino pré-escolar até ao ensino secundário em testes estandardizados”. E os autores acrescentam que as instituições de formação têm agora de “proporcionar evidência que ateste que os seus licenciados influenciam a vida dos seus alunos de forma positiva. Aparentemente, espera-se que os cursos de formação devem apresentar mais evidência do sucesso dos seus alunos em contexto de sala de aula para além do âmbito da formação inicial. Até à data, tais esforços têm sido limitados a apenas alguns estados (Luisiana, Ohio e Tennessee), embora haja a promessa de que mais estados irão seguir estas orientações” (Imig, Wiseman e Neel, 2014, p. 67)

Trata-se de uma questão crítica – a da avaliação da qualidade e eficácia da formação – mas requer medidas sustentadas numa visão clara, consistente e articulada de formação e na investigação científica. Definir o que, como e quando vai ser avaliado tem de ser realizado de forma consensual, participada e comprometida, sob pena de não produzir os efeitos desejados, o que implica a resposta às seguintes questões: para que serve a formação de professores? Qual é o seu contributo para a qualidade dos professores e, consequentemente, para a qualidade da educação?

Alguns marcos na formação de professores em Portugal

Nos últimos 30 anos, desde a publicação de LBSE, em 1986, houve avanços significativos como já referi, no campo da formação de professores. Sem querer ser exaustiva, gostaria de ressaltar a evolução neste domínio, quer, como já mencionei, ao nível da produção científica, quer no que se refere ao modo como se foram construindo e

adaptando modelos de formação, muitas vezes em circunstâncias complexas. Convém referir o diploma que marca, de forma indelével, o quadro legislativo da formação de professores em Portugal, o Decreto-Lei n.º 344/89, de 11 de outubro, que estabelece o Ordenamento Jurídico da Formação de Educadores de Infância e dos Professores, regulamentando a formação destes profissionais com algumas alterações subsequentes. Este diploma previa, por exemplo, o período de indução, uma fase importante na aprendizagem profissional dos novos professores, que nunca chegou a ser regulamentado. Um outro diploma digno de registo é o Decreto-Lei n.º 249/92, de 9 de Novembro que institucionaliza a formação contínua de professores. Também são de referir os Decretos-Lei n.º 240/2001 e 241/2001, ambos de 30 de agosto, que definem os perfis geral e específicos de desempenho profissional. Não cabendo aqui uma análise aprofundada destes perfis de desempenho profissional, é de salientar a definição de quatro dimensões principais: i) a dimensão profissional, social e ética; ii) a dimensão de desenvolvimento do ensino e da aprendizagem; iii) a dimensão de participação na escola e de relação com a comunidade e iv) a dimensão de desenvolvimento profissional ao longo da vida.

No período pós-Bolonha, é de mencionar o Decreto-Lei n.º 43/2007, de 22 de fevereiro, que aprova o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário. Este normativo legal introduz profundas alterações nas condições para a atribuição de habilitação para a docência e, consequentemente, de acesso ao exercício da atividade docente na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário. A separação entre a formação de 1º ciclo (licenciatura) e a formação profissionalizante de 2º ciclo (mestrado) traduz uma divisão clara entre a formação nas áreas da especialidade e a formação de âmbito educacional, o que pode ser visto como um retrocesso face a modelos anteriores onde os estudantes realizavam uma formação mais integrada (pelo menos em teoria, na medida em que o estágio se realizava no final da formação) com a duração 5 anos (licenciaturas em ensino). Por outro lado, “a concentração da formação profissional em 2 anos resulta na redução do tempo de prática face a modelos anteriores nos

quais o estágio ocupava um ano letivo (embora este ocorresse no final da formação), com imersão total nos contextos educativos, assim como numa menor responsabilização dos estagiários pela atividade pedagógica, agora realizada nas turmas dos orientadores cooperantes e não em turmas próprias” (Flores, Vieira e Ferreira, 2014, p.71). De referir que o novo sistema de atribuição de habilitação para a docência (Decreto-Lei n.º 43/2007) “valoriza, de modo especial, a dimensão do conhecimento disciplinar, da fundamentação prática de ensino na investigação e da iniciação à prática profissional” e confere “especial ênfase à área das metodologias de investigação educacional, tendo em conta a necessidade que o desempenho dos educadores e professores seja cada vez menos o de um mero funcionário ou técnico e cada vez mais o de um profissional capaz de se adaptar às características e desafios das situações singulares em função das especificidades dos alunos e dos contextos escolares e sociais” (Decreto-Lei n.º 43/2007, p.1.321). Sendo a formação de professores ao nível de mestrado, assumiu-se que estaria presente uma componente investigativa. É ainda importante referir a componente da formação cultural, social e ética, embora não lhe sejam atribuídos créditos.

Por fim, refira-se o Decreto-Lei n.º 79/2014, de 14 de maio, destacando “a importância decisiva da formação inicial de professores e a necessidade de essa formação ser muito exigente, em particular no conhecimento das matérias da área de docência e nas didáticas respetivas” (p. 2819). No mesmo diploma, é ainda referido que se deve “reforçar instrumentos que propiciem, a médio e longo prazo, ter nas nossas escolas os mais bem preparados, mais bem treinados, mais vocacionados e mais motivados para desenvolver a nobre e exigente tarefa de ensinar” (p. 2820). É de assinalar o aumento da duração dos mestrados em Educação Pré-Escolar e em Ensino do 1.º Ciclo do Ensino Básico de dois para três semestres, o aumento da duração do mestrado conjunto em Educação Pré-Escolar e Ensino do 1.º Ciclo do Ensino Básico de três para quatro semestres e a fixação em quatro semestres da duração dos restantes mestrados. Neste diploma, há, de facto, a destacar a maior duração de alguns cursos, a ênfase nos conteúdos e nas didáticas, mas destaca-se a ausência de

créditos atribuídos à formação cultural, social e ética e a eliminação da componente de investigação.

Em geral, este modelo biotápico coloca desafios ao nível da formação, que aparece apenas ao nível do 2.º ciclo, nomeadamente no que se refere à duração da prática pedagógica, à articulação das várias componentes de formação, mas sobretudo ao desenvolvimento da identidade profissional docente cujo contexto determinante deve ser a formação inicial.

Problemas que permanecem

Apesar da evolução positiva que já se assinalou anteriormente, permanece um conjunto de problemas a que urge responder, alguns dos quais não são exclusivos do contexto português, nomeadamente: a teoria e a prática na formação de professores, a articulação universidade-escola, a indução, a racionalidade técnica e instrumental prevalecente e o *continuum* da formação.

A (des)articulação entre a teoria e a prática na formação de professores

Sem querer reduzir o debate sobre esta temática, que muitas vezes tem sido encarado de modo simplista, a relação entre a teoria e prática tem sido identificada como o problema perene na formação de professores (Korthagen, 2010). Esta situação fica a dever-se, segundo este autor holandês, entre outros fatores, a processos de socialização profissional dos professores, que pode levá-los a processos de “adaptação” e “integração” nos padrões existentes nas escolas; à complexidade do ensino e multiplicidade de fatores que o influenciam; ao próprio processo de aprendizagem no contexto da formação e a questões de natureza epistemológica ligadas à tensão entre conhecimento prático e formal.

Muitas vezes tende a identificar-se a teoria com o que acontece na universidade e a prática com o que se realiza na escola. Ora, este entendimento é demasiado simplista e redutor da complexidade e abrangência do conhecimento profissional do professor, sendo que, na lógica da racionalidade técnica, o conhecimento declarativo e

proposicional tende a surgir primeiro e a ser considerado mais importante em detrimento do conhecimento estratégico ou prático, por exemplo, assunto a que voltaremos mais tarde a propósito da prevalência da racionalidade técnica da formação. Mesmo no chamado modelo integrado, contrariamente ao que ele pressupunha, o estágio surgia no final da formação. A prática poderia e deveria ser um ponto de partida da formação servindo para questionar e investigar os processos de ensino e de aprendizagem e para os teorizar e fundamentar.

A desarticulação teoria-prática tem sido um dos problemas mais recorrentes identificados na literatura, nos modelos pré e pós-Bolonha, muitas vezes traduzida na expressão “formação excessivamente teórica e desfasada da realidade das escolas e das salas de aula” (Flores, 2000, Braga, 2001, Cardoso, 2012, Flores, Santos, Fernandes, & Pereira, 2014). Um estudo recente, no período pós-Bolonha, apontou para a existência de diversos problemas (identificados por estudantes, supervisores e professores cooperantes), a saber: i) a falta de tempo/ condições para o desenho e desenvolvimento do projeto; ii) a coordenação insuficiente (geral e entre docentes da universidade); iii) a irrelevância de alguns seminários/módulos na análise dos contextos e desenvolvimento de competências profissionais, iv) a inadequação de modalidades de avaliação nalguns seminários/ módulos (tipo de trabalho, grau de exigência, critérios...) (Flores, Vieira e Ferreira, 2014).

Não me parece que a solução resida na passagem da formação para as escolas, mas na constituição de parcerias fortes entre universidades e escolas com base num projeto de formação sólido e coerente onde formadores de professores das universidades, supervisores, mentores, professores, alunos futuros professores, etc. possam co- construir e aprofundar o conhecimento profissional.

Neste contexto, Zeichner (2010) advoga a criação de um “terceiro espaço” na formação inicial de professores, um espaço híbrido de “cruzamentos de fronteiras” onde se articulam e confluem diversas fontes de conhecimento, em oposição ao modelo dominante de aplicação da teoria à prática através de um nova epistemologia da formação docente, na qual “se passa de uma

situação em que o conhecimento académico é visto como a fonte legítima do conhecimento sobre o ensino para outra em que diferentes aspetos do saber que existe nas escolas e nas comunidades são incorporados na formação de professores e coexistem num plano mais igualitário com o conhecimento académico” (Zeichner, 2010, p.493). Esta busca de alternativas a modelos de natureza academicista e empirista passa por uma articulação mais fecunda entre formação e investigação (Flores, Vieira e Ferreira, 2014), que analisaremos na secção seguinte. Também Korthagen, Loughran e Russell (2006), com base na análise de três programas de formação de professores na Austrália, no Canadá e na Holanda, salientam a importância da coerência entre as visões do conhecimento e da aprendizagem, a estrutura e as práticas do programa de formação e a qualidade dos formadores de professores, a que voltaremos noutro momento deste texto.

A (des)articulação universidade-escola

Na sequência da questão atrás enunciada surge o papel das universidades e das escolas, duas instituições de formação importantes e que nem sempre se encontram articuladas através de um projeto de formação claro e consistente. Como sustentam Korthagen, Loughran e Russell (2006, p.1039), “A questão da teoria e da prática parece de difícil resolução: dizer aos novos professores o que a investigação demonstra como bom ensino e mandá-los para a prática falhou como estratégia para mudar, de modo consistente, o que acontece nas nossas escolas e nas nossas universidades”. Assim, é imperativo dar “atenção direta e explícita ao lugar da experiência na aprendizagem sobre o ensino.”

Ora, tal requer a criação de parcerias entre universidades e escolas como entidades formadoras (veja-se nomeadamente o caso da Finlândia e da Escócia) em torno de projetos formativos sólidos, colaborativos e baseados na investigação. O contacto gradual e sistemático com a prática, a investigação dos problemas concretos, a teorização da prática e a reflexão estariam mais facilitados neste enquadramento.

Aliás, Cochran-Smith (2005), na sua revisão da investigação sobre o impacto dos programas de formação, realizada no âmbito da *American Educational Research Association* (AERA), destacou algumas componentes e características dos programas que têm uma influência decisiva na qualidade dos professores e nos resultados dos alunos, nomeadamente uma visão consistente da formação; colaborações fortes entre as universidades e as escolas e a natureza das estratégias e atividades desenvolvidas na formação e na escola.

A ausência de colaborações fortes entre estas duas instituições formativas e o facto de ser deixada, muitas vezes, ao aluno estagiário a tarefa de fazer a ligação teoria-prática, frequentemente em contextos desafiadores e marcados mais pela rutura do que pela continuidade, tendem a agravar-se com a implementação do modelo pós-Bolonha que, como já ficou dito, situou a formação inicial ao nível do 2.º ciclo, com a duração de dois anos, implicando a separação entre as componentes de formação (as das ciências da especialidade e das ciências da educação) e a redução do tempo de permanência na escola, nomeadamente ao nível do estágio.

A ausência do período de indução

O período de indução constitui o grande ausente na formação de professores em Portugal, embora existam vários estudos que comprovam a sua relevância e necessidade (Flores, 1997, 2000, 2002, 2006a, 2006b; Braga, 2001). Estando previsto desde 1989, no Decreto-Lei n.º 344/89 de 11 de Outubro sobre o Ordenamento Jurídico da Formação de Professores em Portugal, não chegou a ser regulamentado. No artigo 26º do referido documento legislativo, pode ler-se:

2 - A formação contínua inicia-se por um período de indução, durante o qual são asseguradas pelas instituições de formação, de acordo com as suas disponibilidades, formas de apoio ao novo docente.

3 - A regulamentação do período de indução será objeto de portaria do Ministro da Educação.

Em 1990 voltamos a encontrar referências a este período no Estatuto da Carreira Docente, mas até hoje não houve uma evolução positiva no sentido da sua implementação. No artigo 32º, quando se refere ao período probatório, pode ler-se:

1 - O período probatório destina-se a verificar da adequação profissional do docente às funções a desempenhar e é cumprido no estabelecimento de educação ou de ensino onde inicie a atividade docente.

2 - Sem prejuízo do regime de apoio previsto para o período de indução, no período probatório o docente é pedagogicamente apoiado por um docente de nomeação definitiva do respetivo estabelecimento de educação ou de ensino, em termos a definir por despacho do Ministro da Educação.

3 - O período probatório corresponde ao primeiro ano do respetivo escalão de ingresso na carreira dos docentes com qualificação profissional para a docência (cf. DL nº 139-A/90 de 28 de abril).

Mais tarde, em 2007, no Estatuto da Carreira Docente, Decreto-Lei nº 15/2007, de 19 de Janeiro, é referido o período probatório, com particular ênfase na avaliação dos conhecimentos, capacidades e competências do novo professor. No seu artigo 31.º, refere-se o seguinte:

1 - O período probatório destina-se a verificar a capacidade de adequação do docente ao perfil de desempenho profissional exigível, tem a duração mínima de um ano escolar e é cumprido no estabelecimento de educação ou de ensino onde aquele exerce a sua atividade docente.

2 - O período probatório corresponde ao primeiro ano escolar no exercício efetivo de funções da categoria de professor, sem prejuízo do disposto nos nºs. 8 a 10.

3 - O período probatório do professor é acompanhado e apoiado, no plano didático, pedagógico e científico, por um professor titular, detentor, preferencialmente, de formação especializada na área de

organização educacional e desenvolvimento curricular, supervisão pedagógica e formação de formadores e com menção igual ou superior a Bom na última avaliação do desempenho, a designar pelo coordenador do departamento curricular ou do conselho de docentes respetivo.

4 - Compete ao professor titular a que se refere o número anterior: a) Apoiar a elaboração e acompanhar a execução de um plano individual de trabalho para o docente em período probatório que verse as componentes científica, pedagógica e didática; b) Apoiar o docente em período probatório na preparação e planeamento das aulas, bem como na reflexão sobre a respetiva prática pedagógica, ajudando-o na sua melhoria; c) Avaliar o trabalho individual desenvolvido; d) Elaborar relatório circunstanciado da atividade desenvolvida, incluindo os dados da observação realizada; e) Participar no processo de avaliação do desempenho do docente em período probatório.

No ano letivo de 2009-2010, foi estabelecido o Programa de Supervisão, Apoio e Acompanhamento do Período Probatório de Professores (PSAAPP), no âmbito de um convénio entre a Universidade de Aveiro e o Ministério da Educação, no sentido de supervisionar, acompanhar e investigar o primeiro ano de implementação do ano probatório. Os resultados deste programa apontam para alguma resistência inicial dos professores e para a necessidade de os professores mentores e em período probatório pertencerem ao mesmo grupo de recrutamento, a par dos efeitos positivos que os participantes dizem ter existido ao nível do seu desenvolvimento profissional e do reforço do trabalho colaborativo entre os diferentes níveis de gestão e da construção de conhecimento nas áreas da didática e da avaliação de desempenho docente (Roldão, Reis e Costa, 2012a, 2012b; Reis, Gonçalves e Mesquita, 2012).

O reconhecimento da pertinência dos programas de indução, que não se confundem com o período probatório, mas, nalguns casos, sobrepõem-se, é consensual (Ribeiro, 1993; Campos, 1995; Flores, 2000) pela possibilidade que oferecem de facultar ao professor neófito “informações,

conselhos e experiências formativas que permitam consolidar a sua capacidade de decidir e julgar, com independência e em bases profissionais, sobre situações concretas de ensino na escola” (Ribeiro, 1993, p.8). Campos (1995) reforça o seu carácter de formação complementar à prática pedagógica do professor. Apesar de alguns programas de indução indicarem formas de avaliação (sobretudo nos EUA e no Reino Unido), estes são essencialmente vocacionados para a orientação e apoio a facultar ao novo professor.

A indução que existe, há vários anos, e até décadas nalguns casos, por exemplo, no Reino Unido, na Holanda, nos EUA, na Nova Zelândia, na Austrália, e em Israel, pode assumir diferentes formas, mas o objetivo último consiste no reconhecimento de que os professores neófitos se encontram numa fase de intensas aprendizagens que requer o apoio e a ajuda por parte de um colega mais experiente. A literatura internacional tem demonstrado a importância dos primeiros anos de ensino enquanto etapa marcante no desenvolvimento profissional dos professores (Huberman, 1992; Flores, 2002, 2004). A indução permitiria, assim, a construção conjunta de conhecimento, a colaboração docente e ainda a observação de aulas, local, por excelência, para o desenvolvimento e consolidação do conhecimento e competências profissionais. Os programas de indução deveriam, portanto, funcionar como

extensões lógicas da formação inicial e peças fundamentais de entrada no processo mais amplo do desenvolvimento profissional ao longo da carreira. Os programas de indução reconhecem que os professores principiantes terminaram recentemente a sua formação inicial e necessitam ainda de orientação e apoio semelhante ao que existia na fase em que eram alunos” (Huling-Austin, 1990: 535).

É neste sentido que Bolam (1987) se refere aos três is de *initial, induction and inservice* na formação de professores. Constituindo o elo de ligação entre a formação inicial e a formação contínua, a indução poderia ajudar a promover a socialização pró-ativa dos novos professores e romper com culturas profissionais marcadas pelo individualismo e isolamento, apesar de algumas práticas de coadjuvação positivas, (cf. Flores, 2017), estimulando o desenvolvimento de práticas colaborativas entre professores através de processos de *mentoring*. Como destacam Roldão, Reis e Costa

(2012, p. 553), no contexto do período probatório de que se falou anteriormente, é fundamental, neste âmbito, “a centralidade de processos de formação contextualizada e supervisão coconstrutiva na transformação desejada de culturas e modos de socialização profissional que se têm caracterizado pela visão individualista do ensino e por uma ausência persistente de dispositivos analíticos e avaliativos”.

Para Wilson e D'Arcy (1987, p. 143), a indução constitui “o processo através do qual a escola implementa um programa sistemático de apoio ao professor principiante no sentido de o iniciar na profissão, de o ajudar a lidar com os problemas de forma a desenvolver a sua autonomia profissional e de facilitar o seu crescimento profissional contínuo”. O princípio norteador destas atividades de indução deve ser, na perspetiva de Ribeiro (1993), o da promoção profissional do professor em detrimento da compensação de deficiências ou lacunas da formação inicial ou de fornecer técnicas de “sobrevivência” no ensino. Assim, deve também promover-se a indução nos valores, nas atitudes e nas práticas docentes próprias, não só de cada escola, mas da profissão docente encarada na sua globalidade. A indução, através da ênfase na sala de aula e no trabalho pedagógico e colaborativo dos professores, poderia contribuir não só para a renovação das práticas, mas também para as próprias dinâmicas da escola através do envolvimento dos professores principiantes. Por outro lado, os programas de indução permitiriam “resolver o dilema entre uma teoria da ação pedagógica, intencional e consciente, adquirida na formação inicial e uma prática socializadora, fornecida no local de trabalho” (Ribeiro, 1993, p.9).

Embora se reconheçam as potencialidades destes programas na ajuda e no apoio ao professor principiante, existem obstáculos que impedem ou, pelo menos, dificultam a sua operacionalização, nomeadamente: a) falta de responsabilidade institucional em relação a estes programas; b) as provas de competência sobrepõem-se aos programas de formação, quando se trata de procurar melhorar o ensino; c) a exclusão dos programas de iniciação da política educativa do poder; d) considerações teóricas; e) falta de suporte económico (Yarger, 1982, apud Veenman, 1984). Contudo,

ignorar que o professor neófito sente dificuldades quando enfrenta, de forma autónoma, as funções docentes e se encontra numa fase decisiva de aprendizagem pode traduzir um otimismo irrealista (Huling-Austin, 1992) por parte de quem tem responsabilidades na formação de professores.

A prevalência da racionalidade técnica e da lógica instrumental da formação

Um dos problemas mais prementes na formação de professores reside na tensão entre a lógica académica e a lógica profissional, como bem argumenta Formosinho (2009), na medida em que “a compartimentação disciplinar, a fragmentação feudal do poder centrada em territórios de base disciplinar e num individualismo competitivo” da cultura académica (Formosinho, 2009, p. 89) inibem a coordenação docente e a articulação curricular (Vieira, Flores e Ferreira, 2012).

De facto, a prevalência da lógica académica e da racionalidade técnica conduz à desvalorização do estatuto da formação e dos formadores e da componente da prática pedagógica no contexto da formação, mas também ao reforço de uma cultura hierárquica e de territorialização disciplinar que condiciona o comportamento dos formadores e não favorece a inovação das suas práticas (Flores, Vieira e Ferreira, 2014). Korthagen (2009, 2010) advoga uma abordagem realista da formação de professores que implica a superação da desarticulação entre teoria e prática através de uma nova pedagogia de formação, que é sustentada na elaboração cuidada de programas baseados numa visão consistente do processo pretendido para a aprendizagem do professor, em abordagens pedagógicas específicas e num investimento na qualidade dos formadores, sendo este último um dos aspetos mais negligenciados (Korthagen, 2010). A este propósito, também Loughran (2009, p. 24) destaca a importância do papel dos formadores na tomada de consciência dos aspetos “visíveis” e “invisíveis” da experiência pedagógica que podem influenciar a compreensão que o aluno tem da prática, sublinhando a necessidade, em termos de aprendizagem e de construção de conhecimento profissional, de ensinar sobre o ensino através da criação de “espaços onde os alunos futuros professores e os formadores de professores possam analisar e discutir a pedagogia”.

Acresce muitas vezes, como já foi dito, o fosso existente entre universidades e escolas que assenta precisamente na lógica da racionalidade técnica ainda dominante e que radica na separação entre quem pensa e quem pratica a educação, o que pode ser contrariado pelo desenvolvimento de colaborações entre estas duas instituições de formação e de parcerias interinstitucionais (Flores, Vieira e Ferreira, 2014). Esta situação pode ainda ser associada à formação contínua que, apesar da existência de motivações emancipatórias e pedagógicas, tem sido marcada mais por uma lógica mais instrumental associada à obtenção de créditos e à progressão na carreira (Flores et al. 2007, Forte, 2009; Forte e Flores, 2014) do que ao desenvolvimento profissional dos professores e ao desenvolvimento organizacional das escolas, com impacto na melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos.

A ausência de uma perspetiva sistémica e articulada de formação – o *continuum*

Na sequência do enunciado anterior, é premente considerar o *continuum* da formação numa perspetiva de desenvolvimento profissional e não da justaposição de várias etapas separadas e fragmentadas, incluindo o período de indução. Tal implica ter em conta uma visão global e integrada para superar a perspetiva da deficiência, que muitas vezes tem prevalecido, encarando-a numa lógica de desenvolvimento profissional. Neste sentido, urge questionar as finalidades da formação e o seu sentido em termos de dinâmicas de formação, de inovação curricular e pedagógica, de desenvolvimento das escolas e dos professores e de melhoria das aprendizagens dos alunos. Para tal, é fundamental avaliar os efeitos da formação nas escolas, nos professores e nos alunos questionando práticas de re-instrumentação e de remodelação assentes numa lógica técnica e instrumental, baseada muitas vezes em padrões e competências, em que os professores e as escolas são vistos como consumidores de formação, e numa remodelação dos comportamentos dos professores mas não de uma mudança ao nível das suas atitudes e crenças em relação ao ensino (Sachs, 2009). Esta autora australiana discute a importância da revitalização que se centra na aprendizagem por parte do

professor e na renovação profissional, conseguida através de oportunidades para repensar e rever as práticas, de que são exemplo as redes de desenvolvimento profissional, defendendo ainda uma perspectiva da re-imaginação, que implica a transformação ao nível das intenções e das práticas dos professores e das suas oportunidades de desenvolvimento profissional ao longo da carreira. Esta abordagem assume um carácter eminentemente político que assenta numa “visão transformadora do profissionalismo docente” no sentido em que encara os professores como investigadores das suas práticas e das dos seus colegas e como “agentes criativos do desenvolvimento do currículo” (Sachs, 2009), o que implica a construção de parcerias colaborativas entre diversos atores e instituições interessados na educação. Assim, em vez de um desenvolvimento feito para os professores e para as escolas, defende-se o desenvolvimento profissional com e pelos professores nos seus contextos, ultrapassando uma visão deficitária e tecnocrática no sentido de pôr em prática o lema “aprender para melhorar e melhorar para aprender” (Sachs, 2009).

Cinco desafios a considerar

De seguida, discutem-se cinco desafios que é necessário considerar no contexto da formação de professores em Portugal e que decorrem das reflexões anteriores, a saber: o papel e a formação dos formadores de professores; a pedagogia da formação e o desenvolvimento da identidade profissional; a literacia investigativa; a dimensão ética, social, cultural e política da formação de professores e a formação como oportunidade de (re)construção do profissionalismo docente.

O papel e formação dos formadores de professores

Uma das questões sobre as quais é necessário refletir prende-se com a qualidade e a formação dos formadores de professores. Se é fundamental avaliar a qualidade dos programas e dos seus currícula, a adequação dos modelos organizacionais e as suas finalidades, não é menos verdade que, sobretudo nos últimos anos, a discussão tem também incluído o papel e a qualidade dos formadores. Quem são os formadores de professores? Como se veem enquanto professores e como veem o seu papel enquanto

formadores de professores? Que importância atribuem ao ensino e à investigação do seu ensino? Que práticas de formação preconizam? Que formação e que oportunidades de desenvolvimento profissional lhes são proporcionadas? Estas são algumas das questões essenciais a ter em conta se queremos fazer uma análise compreensiva e profunda sobre a influência e o contributo da formação para a aprendizagem profissional dos (futuros) professores. Por exemplo, Formosinho (2009) chama a atenção para os efeitos (de)formativos da prática docente de alguns formadores de professores. Estes são também aspetos abordados numa obra recente (Flores, 2014b), nomeadamente por Russell e Martin (2014) para quem dar voz aos futuros professores e explorar essa voz no contexto da formação inicial constitui uma estratégia útil para os formadores de professores melhorarem as suas práticas de formação e explorarem oportunidades para a aprendizagem produtiva. É neste âmbito que se destaca o autoestudo (Loughran, 2009, p. 18) que “envolve um escrutínio próximo da própria pedagogia inerente ao processo de ensinar sobre o ensino de modo a desenvolver o conhecimento sobre essa mesma prática”. Contudo, o autor sublinha que se deve ir para além das meras reflexões pessoais sobre a prática e incluir o questionamento dos pressupostos teóricos que lhe estão subjacentes, com rigor e sistematicidade, de modo a aprofundar o conhecimento sobre o ensino e sobre a aprendizagem sobre o ensino (Loughran, Hamilton, Laboskey e Russell, 2004). Loughran (2009, p. 24) refere ainda a importância do papel dos formadores na tomada de consciência dos aspetos “visíveis” e “invisíveis” da experiência pedagógica que podem influenciar a compreensão que o aluno tem da prática, sublinhando a necessidade, em termos de aprendizagem e de construção de conhecimento profissional, de ensinar sobre o ensino através da criação de “espaços onde os alunos futuros professores e os formadores de professores possam analisar e discutir a pedagogia”.

Esta preocupação com a formação dos formadores de professores tem sido debatida em vários fóruns, tendo dado origem a instituições e redes que procuram promover o seu trabalho e o seu desenvolvimento profissional, nomeadamente o instituto MOFET, em Israel, e a rede *International Forum for Teacher Educator Development* na Europa. Citando Russell,

um dos autores de referência obrigatória no campo da formação de professores, “se queremos que a mudança genuína ocorra nas escolas, então essa mudança tem de ocorrer primeiro na formação de professores. Não basta aos formadores de professores advogarem mudanças que eles próprios não conseguiram nas suas práticas” (citado por Lunenberg, Korthagen, Swennen, & Willemse, 2004), o que implica ouvir a voz pedagógica e promover a aprendizagem produtiva no contexto da formação inicial de professores (Russell & Martin, 2014) com implicações para o papel e a identidade dos formadores de professores e para o desenvolvimento da identidade dos professores no contexto da formação.

A necessidade de pedagogias explícitas de desenvolvimento da identidade profissional na formação de professores

A literatura internacional tem apontado para a importância do sentido de identidade profissional enquanto elemento central no processo de tornar-se e de ser professor (Flores e Day, 2006; Flores, 2012), uma vez que ela “constitui o âmago da profissão docente” e “proporciona um quadro de referência para os professores construírem as suas próprias ideias sobre “como ser” professor, “como agir” e “como compreender” o seu trabalho e o seu lugar na sociedade” (Sachs, 2001, p. 15). A formação da identidade é influenciada por concepções e expectativas sobre o que um professor deve saber e fazer (Beijaard, Meijer, & Verloop, 2004) e, por vezes, os padrões e expectativas sociais podem entrar em conflito com o desejo pessoal dos professores e a com a sua experiência sobre o que é um bom ensino (Korthagen, 2004; Beijaard, Meijer, & Verloop, 2004).

De facto, o processo de aprender a ensinar implica a “aquisição de destrezas e de conhecimentos técnicos”, mas também pressupõe um “processo reflexivo e crítico (pessoal) sobre o que significa ser professor e sobre os propósitos e valores implícitos nas próprias ações e nas instituições em que se trabalha” (Flores, 2004, p. 139). Por isso, a formação (e transformação) da identidade profissional constitui um elemento essencial a ter em conta nos programas de formação de professores.

Embora se tenha registrado uma crescente preocupação com o papel da formação na construção da identidade, a evidência empírica é ainda escassa (Schepens, Aelterman, & Vlerick, 2009; Flores, 2013). Estão em causa as crenças e as teorias implícitas sobre o ensino e sobre o que significa ser professor que os alunos futuros professores trazem consigo, mas também o sentido que estes atribuem às suas experiências no contexto da formação inicial. Daí a importância da biografia no estudo da identidade profissional, bem como do contexto social, cultural e profissional mais amplo, incluindo o contexto de formação (Marcondes e Flores, 2014). Alguns estudos têm demonstrado as tensões e contradições entre as crenças e as práticas, bem como os conflitos interiores das identidades em mudança, em particular na transição de aluno a futuro professor e de aluno futuro professor a professor (Flores, 2001; Smagorinsky, Cook, Moore, Jackson, & Fry, 2004; Flores, 2006; Flores & Day, 2006; Lamote & Engels, 2010), apontando para o papel da formação inicial como espaço de questionamento e de reflexão sobre a biografia pessoal e os contextos culturais da escola para que as tensões entre eles possam ser compreendidas de modo mais aprofundado e consistente (Flores & Day, 2006; 2012, 2013). Timostuk e Ugaste (2010), por exemplo, demonstraram que as emoções negativas exercem uma influência maior no desenvolvimento da identidade profissional dos futuros professores e que os supervisores negligenciavam o papel das emoções positivas como suporte à aprendizagem. Neste estudo, as emoções positivas encontravam-se associadas a situações que envolviam os alunos. Também Flores (2013), no seu estudo longitudinal, identificou quatro temas fulcrais no processo de formação da identidade profissional: a influência do contexto, político e social, mas também da escola; a importância das relações no ensino, e em particular com os alunos e os colegas; a emergência de tensões internas que resultaram da discrepância entre crenças fortes sobre ser professor e a realidade e, finalmente, o papel das emoções na (re)definição da prática do ensino e do desenvolvimento da identidade profissional. Assim, é fundamental promover, no contexto da formação, pedagogias explícitas de

desenvolvimento da identidade profissional que podem passar, entre outros aspetos, pela componente pessoal e reflexiva do processo de aprender a ensinar, pela centralidade do futuro professor e do seu processo de formação e não apenas pelo conteúdo do currículo, pela indagação e reflexão como eixos fundamentais da formação e pela coerência entre a filosofia, o projeto e o currículo de formação e as práticas dos formadores de professores (Flores, 2014e).

A importância da literacia investigativa

Embora não seja consensual, a componente de investigação na formação de professores tem sido um dos aspetos mais discutidos nos últimos anos (Flores, 2016a, Vieira, 2016). Dito de outro modo, trata-se de desenvolver e fundamentar a formação de professores no que se sabe sobre o ensino e sobre a formação de professores, mas também assumir a investigação como eixo estruturante da formação no sentido em que se encara os professores como consumidores mas também como produtores de investigação. A investigação constitui, assim, a dimensão que articula a teoria e a prática da formação.

Um olhar sobre os currículos de formação de professores, a nível internacional, revela que a investigação, na maior parte dos casos, é inexistente ou não está explícita no currículo, sendo deixada às instituições de formação a decisão de a incluir e o modo como fazê-lo, nomeadamente no âmbito do estágio (cf. Flores, 2016a). Noutros contextos, é possível, contudo, identificar a existência de unidades curriculares explícitas ligadas à dimensão de investigação a par de uma abordagem investigativa durante o estágio. No caso dos cursos ao nível de mestrado, a existência da componente de investigação é mais recorrente, embora se registem variações de programa para programa, desde a existência de disciplinas de metodologia de investigação obrigatórias até ao desenvolvimento de um projeto de intervenção pedagógica (investigação-ação) no estágio (Niemi & Nevgi, 2014; Flores, Vieira, & Ferreira, 2014). É de referir ainda o caso do Pibid (Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência) no Brasil, lançado em 2007, como estratégia para aproximar a prática e a investigação na formação de professores, embora com orientações e

resultados distintos em termos de implementação (Hardoim, Pessoa e Chaves, 2014; Santos e Silva, 2014).

O caso finlandês é um exemplo paradigmático de desenvolvimento da componente investigativa na formação inicial de professores. Neste contexto, “as atividades de ensino baseiam-se em resultados de investigação sobre, por um lado, o que sabemos sobre o ensino e, por outro lado, sobre o que sabemos sobre a formação de professores” (Kansanen, 2014, p. 283). Este constitui um dos aspetos questionáveis nalguns contextos e programas de formação, isto é, a falta de integração e de consideração entre aquilo que se sabe, como resultado da investigação, sobre o ensino e a formação de professores, e as políticas, as práticas e os processos de formação de professores, particularmente no contexto da formação inicial. Hökkä & Eteläpelto (2014, p. 42) destacam o enfoque do currículo na componente investigativa no caso da formação de professores na Finlândia que inclui o estudo de métodos de investigação mas também a redação de uma tese que visa formar “professores autónomos e reflexivos capazes de adotarem uma atitude investigativa no seu trabalho”. Por outras palavras, exige-se aos alunos futuros professores “conhecimento teórico para realizar investigação por exemplo, ler e rever estudos empíricos e estudar métodos de investigação, mas também conduzir projetos de investigação no contexto da prática” (Niemi & Nevgi, 2014). No final do curso, a expectativa é a de que os professores se tornem professores investigadores (isto é, consumidores de investigação – capazes de ler e interpretar investigação realizada – e produtores de investigação – capazes de realizar investigação) (Kansanen, 2014).

Segundo Esteves (2006), um modelo de formação orientado pela e para a investigação é essencial para o desenvolvimento do ensino e do conhecimento sobre o ensino através da pesquisa, incluindo a análise dos contextos de trabalho dos professores. Assim, os alunos futuros professores assumem-se como alunos mas também como investigadores (Loughran, 2009), o que implica o desenvolvimento de competências investigativas e de uma postura crítica face ao ensino e aos contextos da sua realização (Marcondes e Flores, 2014).

A relevância da “literacia investigativa” (BERA-RSA, 2014) como estratégia para promover a formação de professores e para fortalecer a profissão docente é particularmente realçada no contexto do Reino Unido, onde a formação de professores tem enfrentado desafios complexos. Como se observa no relatório BERA-RSA (2014, p. 11), a investigação é entendida de modo amplo e inclusivo, incluindo os seguintes aspetos: i) o conteúdo da formação baseia-se na investigação das diferentes disciplinas académicas e tradições epistemológicas; ii) a investigação é usada para informar o *design* e a estrutura dos programas de formação; iii) os professores e os formadores de professores desenvolvem competências investigativas para realizarem investigação e para serem consumidores de investigação; iv) os professores e os formadores utilizam as suas competências investigativas para desenvolver a sua própria investigação, individual e coletivamente, e para investigar o impacto de determinadas investigações ou explorar os efeitos positivos e negativos da prática educativa.

Um estudo realizado na Universidade do Minho, que incidiu na análise de 28 relatórios finais de estágio (Vieira et al., 2013), cujo modelo assenta numa componente de investigação ao nível do desenvolvimento dos projetos pedagógicos, apontou para a relevância da investigação no desenvolvimento da prática pedagógica com enfoque na qualidade do ensino e da aprendizagem, para a coexistência de diferentes modos de articular a investigação e o ensino que se prende com diversos olhares sobre a formação de professores e o papel da investigação na prática e na (re)construção de competências profissionais, com a mobilização de diferentes tipos de conhecimento, a articulação de propósitos pedagógicos e de investigação no estágio, com a diversidade de métodos de recolha de dados e de avaliação para melhor compreender a aprendizagem dos alunos e o desenvolvimento do professor, para a emergência de uma prática reflexiva dos relatórios de estágio em que a investigação é usada para compreender e melhorar a educação e como elemento central para a reconstrução do pensamento e da prática do futuro professor e ainda para uma maior necessidade de tornar mais explícito o quadro ético e conceptual inerente aos projetos pedagógicos, a mobilização de

conhecimentos sobre investigação na justificação das opções metodológicas, a integração da teoria e da prática e a reflexão sobre as limitações da formação, da supervisão e da investigação sobre o ensino.

Esta emergência de uma cultura investigativa é inovadora e, ao mesmo tempo, controversa, pois implica tensões relativas à visão da formação assim como (in)coerências entre a retórica e a operacionalização do currículo (Flores, Vieira, Silva e Almeida, 2016). Os mesmos autores defendem a necessidade de desenvolver a *scholarship* da formação de professores, isto é, a indagação da pedagogia e a “necessidade de investigar modos de operacionalizar a abordagem investigativa no contexto de formação, de confrontar perspectivas e crenças e de desenvolver práticas mais coerentes e consistentes” (p. 121).

A dimensão ética, social, cultural e política da formação de professores

Ser professor é muito mais do que “dar aulas”. Para além da dimensão cognitiva e técnica, o ensino constitui também um empreendimento moral. A este propósito, reconhecendo o carácter dinâmico e construído do profissionalismo docente, que pode assumir diversas formas e fundamentações, Estrela (2014, p.11) sustenta que “a profissão [docente] assume um carácter eminentemente relacional e ético que postula o sentido de serviço, compromisso social, responsabilidade em relação ao aluno, mas também em relação à escola e comunidade e valores como honestidade, verdade, respeito pelo outro...”.

As preocupações em aumentar os padrões de ensino e os resultados escolares dos alunos têm conduzido à prevalência de uma visão de currículo, pedagogia e ensino como “algo a gerir” (Maguire, 2014) à luz de uma lógica tecnicista e gerencialista do trabalho docente. Assim, em muitos contextos, é possível identificar a tendência para uma visão redutora de currículo (escolar e da formação) tendo como resultado uma maior “didatização” da formação em detrimento da dimensão ética, social, cultural e política (Flores, 2015, 2016a).

Como sugere Cochran-Smith (2004, p. 298), o ensino inclui uma dimensão técnica mas encerra também “uma atividade intelectual, cultural e contextual que requer decisões competentes sobre como abordar as matérias a ensinar, como aplicar destrezas pedagógicas, como desenvolver relações humanas e como gerar e utilizar conhecimento”. O ensino implica, portanto, juízos morais e tomadas de decisão em contexto face a situações complexas com as quais os professores têm de lidar. Assim, a formação de professores deve centrar-se não apenas no que os professores devem saber e ser capazes de fazer, que é uma dimensão crucial da sua formação, mas não suficiente. É essencial que a formação também incida no modo como os professores, enquanto agentes de mudança, pensam e no modo como são capazes de transformar a sociedade. Por exemplo, no contexto finlandês, Tirri (2014, p. 15) identificou como maior desafio na formação de professores a necessidade de desenvolver nos futuros professores competências “profissionais e éticas” à luz da dimensão moral do seu trabalho e da sua complexidade crescente no que diz respeito ao aumento do número de imigrantes e de crianças com dificuldades.

Por outras palavras, se se pretende que a formação de professores faça a diferença, é necessário desenvolver programas de formação de qualidade, desenvolver uma visão clara e explícita sobre o processo de aprendizagem do professor, pôr em prática abordagens pedagógicas específicas e investir na qualidade dos formadores de professores (Korthagen, Loughran & Russell, 2006). Mas é também fundamental incluir a componente investigativa e a dimensão ética, social, cultural e política para que a formação de professores possa, de facto, ser encarada como um espaço de (trans)formação.

A formação como espaço de (re)construção do profissionalismo docente

A formação, inicial e contínua, deve ser vista como oportunidade de (re)construção do profissionalismo docente; daí a importância de considerar o sentido da formação e as suas finalidades. Tal exige que se reflita sobre o modo como a produção científica internacional neste domínio tem, ou não, servido para informar os programas de formação.

No contexto europeu, a qualidade dos professores e da sua formação surge associada à “capacidade para integrar o conhecimento, para lidar com a complexidade e para se adaptar às necessidades individuais e coletivas dos alunos” incluindo “saberes, destrezas e comprometimento” (CE, 2013, p. 7-8). Um estudo internacional realizado em nove países (Irlanda, Irlanda do Norte, Escócia, Inglaterra, Finlândia, EUA, Polónia, Singapura e Nova Zelândia) destaca a importância da qualidade da formação docente chamando a atenção para um conjunto de princípios: a qualidade do conhecimento dos professores; oportunidades para a observação, *feedback* formativo e reflexão crítica sobre situações da sala de aula e da escola e sobre os valores profissionais e identidade dos professores (Conway, Murphy, Rath & Hall, 2009).

Ora, a formação de professores, inicial e contínua, pode fazer a diferença na (re)construção do profissionalismo docente. Não sendo um conceito estático mas construído num determinado tempo e espaço, e indo para além da sua visão normativa (Flores, 2004), é possível identificar a coexistência de velhos e novos profissionalismos que requerem a consideração de aspetos que representam progressos e retrocessos no modo de entender a profissão docente (Estrela, 2014). É, por isso, fundamental repensar a formação dos professores para aí se poder questionar (e construir) visões de profissionalismo que se encontram numa encruzilhada e, por vezes, em conflito (Flores, 2016b). Como advoga Estrela (2014, p. 8),

a investigação sobre a profissionalidade e o profissionalismo docente está ainda na primeira infância, pois sabemos ainda pouco como é que os professores definem a sua profissionalidade e o seu profissionalismo, como vivem nas situações do dia a dia, como é que a sua identidade profissional é configurada por essa definição, que tipo de ameaças sentem que a pode pôr em causa, que conflitos éticos vivem decorrentes dos vários papéis para que são solicitados, que lugar têm a razão e a emoção na sua perceção e resolução...

Importa, pois, discutir a visão de profissionalismo docente que subjaz a um determinado programa de formação, quer no seu conteúdo, quer na forma como o currículo está organizado, e o modo como se valorizam e articulam as suas várias componentes. Que tipo de professor se pretende formar? Que professor se está a formar, de facto? Que conhecimentos e

competências se valorizam? Que experiências de formação e que oportunidades de aprendizagem profissional são proporcionadas aos futuros professores no contexto da sua formação inicial? Como se enquadra e discute o papel do professor numa sociedade em permanente mudança? Estas questões podem ter diferentes respostas que, em grande parte, são determinadas pelo modo como se entende a profissão docente e o papel dos professores – por exemplo, como executores ou como agentes do currículo – mas também pela natureza e âmbito das várias componentes de formação e pelo modo como estas se articulam, o que remete para a coerência e consistência dos programas de formação, no que diz respeito à aprendizagem produtiva, à voz pedagógica (Russell & Martin, 2014) e à conceção de profissionalismo presente nos cursos de formação de professores (Flores, 2012b, Niklasson, 2014).

Em jeito de conclusão

Embora a formação de professores não seja a panaceia para todos os problemas da educação, a verdade é que ela constitui um dos elementos decisivos para melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem nas escolas. Um olhar sobre a literatura internacional revela que, em muitos programas de formação, subsiste uma maior ênfase no conhecimento das disciplinas a ensinar e na didática, nalguns contextos seguindo uma lógica orientada para o treino de competências (cf. Flores, 2016a). Noutros casos, porém, assiste-se a um reforço da componente investigativa e a uma atenção crescente à qualidade e eficácia da formação, mas também à dimensão ética, social, cultural e política, que, no contexto atual, urge considerar. Como advoga Palmer (1998), “O bom ensino não pode ser reduzido à técnica. O bom ensino decorre da identidade e da integridade do professor.” Também Nóvoa reforça esta ideia ao realçar a interdependência entre o pessoal e o profissional, argumentando que “as opções que cada um de nós tem de fazer como profissionais [...] cruzam a nossa maneira de ser com a nossa maneira de ensinar e desvendam, na nossa maneira de ensinar, a nossa maneira de ser. É impossível separar o eu profissional do eu pessoal (sublinhado no original). (1992, p. 17).

Neste texto procurei refletir sobre alguns aspetos que me parecem mais relevantes do ponto de vista da formação de professores em Portugal, tendo em conta, não só o que se tem produzido no nosso país a esse respeito, mas também aquilo que a investigação no panorama internacional demonstra. É premente (re)pensar a formação de professores, à luz da visão de escola, de currículo, de cidadão a formar no século XXI, mas também dos contextos cada vez mais complexos e exigentes em que os professores têm de trabalhar. Contudo, para além da qualidade da formação e do perfil de professor a formar, é também necessário questionar o modo como se procede ao seu recrutamento e seleção, uma vez que todos os alunos têm direito a ter bons professores. Como garantir que se selecionam e promovem os melhores professores? Estaremos a formar os professores de que precisamos para a escola do século XXI?

Referências bibliográficas

- Ballantyne, R.; Hansford, B. e Packer, J.(1995). Mentoring Beginning Teachers: a qualitative analysis of process and outcomes. *Educational Review*, 47(3), pp. 297-307.
- Beijaard, D., Meijer, P. C., & Verloop, N. (2004). Reconsidering research on teachers' professional identity. *Teaching and Teacher Education*, 20, pp. 107-128.
- Ben-Peretz, M. (2012) Accountability vs. Teacher autonomy. An issue of balance. In: Day, Christopher (Org.). *The Routledge international Handbook of teacher and school development*. Londres: Routledge, 2012. pp. 57-66.
- BERA-RSA (2014), *Research and the teaching profession: Building the capacity for a self-improving education system. Final report of the BERA-RSA inquiry into the role of research in teacher education*, Londres.
- Bolam, R. (1987). Induction of Beginning Teachers. In M. Dunkin (ed.). *The International Encyclopedia of Teacher Education*. New York: Pergamon Press, pp. 745-757.
- Braga, F. (2001) *Formação de Professores e Identidade Profissional*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Campos, B. P. (1995) *Formação de Professores em Portugal*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Cardoso, E. (2012). Problemas e desafios na formação inicial de professores em Angola: Um estudo nos ISCED da Região Académica II. Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Portugal.
- Cochran-Smith, M. (2004). Editorial. The problem of teacher education. *Journal of Teacher Education*, 55(4), 2pp. 95-299.

- Cochraquann-Smith, M. (2005) Studying teacher education: What we know and need to know?, *Journal of Teacher Education*, 56 (4), pp. 301-306.
- Conway, P., Murphy, R., Rath, A., & Hall, K. (2009). *Learning to teach and its implications for the continuum of teacher education: a nine-country cross-national study*. Report Commissioned by the Teaching Council, University College, Cork, Ireland.
- Darling-Hammond, L., & Lieberman, A. (Eds.). (2012). *Teacher education around the world. Changing policies and practices*. London: Routledge.
- Darling-Hammond, L., Newton, X., & Wei, R. C. (2010). Evaluating teacher education outcomes: a study of the Stanford Teacher Education Programme. *Journal of Education for Teaching*, 36(4), pp. 369-388.
- Day, C. (1999). *Developing teachers. The challenges of lifelong learning*. London: Falmer Press.
- Ellis, V., & McNicholl, J. (2015) *Transforming teacher Education. Reconfiguring the academic work*. London: Bloomsbury Academic Publishing Plc.
- Esteve, J. M. (2000). The Transformation of the Teachers' Role at the End of the Twentieth Century: new challenges for the future. *Educational Review*, 52(2), pp. 197-207.
- Esteves, M. (2006) Formação de Professores: das concepções às realidades, in L. Lima, J. A. Pacheco, M. Esteves e R. Canário (orgs). *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Estrela, M. T. (2014) Velhas e novas profissionalidades, velhos e novos profissionalismos: tensões, paradoxos, progressos e retrocessos, *Investigar em Educação*, IIª Série, 2, pp.5-30
- Estrela, M. T. (2001). Questões de Profissionalidade e Profissionalismo Docente. In M. Teixeira (Org.), *Ser Professor no Limiar do Século XXI*. Porto: ISET.
- Flores, M. A. (1997) *Problemas e necessidades de apoio/formação dos professores principiantes*. Um estudo exploratório, Dissertação de Mestrado em Educação, na especialidade de Desenvolvimento Curricular, Universidade do Minho.
- Flores, M. A. (2000). *A Indução no Ensino: Desafios e Constrangimentos*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Flores, M. A. (2001) Person and Context in Becoming a New Teacher, *Journal of Education for Teaching*, 27 (2), pp. 135-148.
- Flores, M. A. (2002) Learning, Development and Change in the Early Years of Teaching: A Two-Year Empirical Study, Tese de doutoramento em Educação, na Universidade de Nottingham, Reino Unido.
- Flores, M. A. (2004). Dilemas e Desafios na Formação de Professores. In M. Célia Moraes, J. A. Pacheco & M. O. Evangelista (orgs). *Formação de Professores. Perspetivas educacionais e curriculares*. (pp. 127-160), Porto: Porto Editora.

- Flores, M. A. (2006a) Being a Novice Teacher in Two Different Settings: Struggles, Continuities, and Discontinuities. *Teachers College Record*, 108 (10), 2021-2052.
- Flores, M. A. (2006b). Induction and Mentoring. Policy and Practice. In Julie R. Dangel (Ed.). *Research on Teacher Induction*. (pp.37-66), Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Education, USA.
- Flores, M. A. (2010) School Cultures and Organizations and Teacher Induction, in J. Wang; S. J. Odell e R. T. Clift (Eds) *Past, Present, and Future Research on Teacher Induction: An Anthology for Researchers, Policy Makers, and Practitioners*. (pp.45-56), Lanham, Maryland, New York: Rowman & Littlefield Education.
- Flores, M. A. (2011). Curriculum of Initial Teacher Education in Portugal: New Contexts, Old Problems. *Journal of Education for Teaching* (special issue), 37 (4), pp. 461-470.
- Flores, M. A. (2012a). Teachers' Work and Lives: A European Perspective. In C. Day (Ed), *The Routledge International Handbook of Teacher and School Development* (pp.94-107). London: Routledge.
- Flores, M. A. (2012b) A formação de professores e a construção da identidade profissional. In A. M. Veiga Simão, L.M. Frison & M.H. Abrahão(Eds.), *Autorregulação da aprendizagem e narrativas autobiográficas: epistemologia e práticas* (pp.93-113), EDUFN, edIPUCRS, EDUNEB, Natal, Porto Alegre, Salvador.
- Flores, M. A. (2013). Be(com)ing a teacher in challenging circumstances: sustaining commitment or giving up in Portugal?, in C. Craig, P. Meijer e J. Broekemans (eds) *From Teacher Thinking to Teachers and Teaching: The Evolution of a Research Community* Advances in Research on Teaching, Volume 19, (pp. 405–425). New York: Emerald Publishers.
- Flores, M. A. (2014a) (Coord). *Profissionalismo e liderança dos professores*. Santo Tirso: De Facto Editores.
- Flores, M. A. (Ed.). (2014b). *Formação e desenvolvimento profissional de professores. Contributos internacionais*. Coimbra: Edições Almedina.
- Flores, M. A. (2014c) Desafios atuais e perspetivas futuras na formação de professores: um olhar internacional, in M. A. Flores (Org.) *Formação e desenvolvimento profissional de professores. Contributos internacionais*, (pp. 217-238), Coimbra: Edições Almedina.
- Flores, M. A. (2014d). Teacher learning in the workplace in Pre-service Teacher Education in Portugal: Potential and limits from a Pre-service teacher perspective. In O. McNamara, J. Murray, & M. Jones (Eds.), *Workplace Learning in Teacher Education. International Practice and Policy* (pp. 243-260). Dordrecht: Springer.
- Flores, M. A. (2014e). Developing teacher identity in pre-service education: experiences and practices from Portugal. In C. Craig & L. Orland-Barak (Eds.), *International teacher education: promising pedagogies, part A, (Advances in research on teaching)* (pp. 353-379). New York: Emerald Publishers.

- Flores, M. A. (2015) Formação de professores: questões críticas e desafios a considerar, in *CNE – Conselho Nacional de Educação (Ed.) Estado da Educação 2014*, Lisboa: Conselho Nacional de educação, pp. 262-277, ISBN:978-972-8360-91-7
- Flores, M. A. (2016a) Teacher Education Curriculum, in: J. Loughran & M. L. Hamilton (Eds.) *International Handbook of Teacher Education*, (pp. 187-230). Dordrecht: Springer Press.
- Flores, M. A. (2016b) O futuro da profissão de professor. In M. L. Spazziani (Org.) *Profissão de Professor: Cenários, Tensões e Perspectivas*, Fundação Editora da Unesp (pp. 332-355), São Paulo, Brasil.
- Flores, M. A. (2017) Culturas profissionais e promoção do sucesso escolar, in I. Cabral e J. Matias Alves, *Promoção do sucesso escolar – uma visão integrada* (pp. 87-116), Fundação Manuel Leão.
- Flores, M. A. (em publicação) Unpacking teacher quality: Key issues for early career teachers. In, A. Sullivan, B. Johnson e M. Simons (eds.) *Retaining the next generation of teachers: problems and possibilities*, Springer
- Flores, M. A., & Day, C. (2006). Contexts which shape and reshape new teachers' identities: A multi-perspective study. *Teaching and Teacher Education*, 22(2), pp. 219-232.
- Flores, M. A., Rajala, R., Veiga Simão, A. M. V., Tornberg, A., Petrovic, V. & Jerkovic, I. (2007). Learning at work: Potential and Limits for Professional Development. In J. Butcher & L. McDonald (eds.) *Making a Difference: Challenges for Teachers, Teaching, and Teacher Education* (pp.141-156), Rotterdam: Sense Publishers
- Flores, M. A., Santos, P., Fernandes, S., & Pereira, D. (2014). Pre-service teachers' views of their training: key issues to sustain quality teacher education. *Journal of Teacher Education for Sustainability*, 16(2), 39- 53.
- Flores, M. A., Vieira, F., & Ferreira, F. I. (2014). Formação inicial de professores em Portugal: problemas, desafios e o lugar da prática nos mestrados em ensino pós-Bolonha. In M. C. Borges & O. F. Aquino (Orgs.), *A formação inicial de professores: olhares e perspectivas nacionais e internacionais* (pp. 61-96). Uberlândia: EDUFU. ISBN: 978-85-7078-373-1.
- Flores, M. A. e Al-Barwani, T. (Eds.) (2016) *Redefining Teacher Education for the post-2015 Era: Global Challenges and Best Practice*, New York: Nova Science Publisher
- Flores, M. A.; Vieira, F.; Silva, J. L. & Almeida, J (2016) Integrating research into the practicum: Inquiring into inquiry-based professional development in post-Bologna Initial Teacher Education in Portugal, in M. A. Flores & T. Al-Barwani (Eds.) *Redefining Teacher Education for the post-2015 Era: Global Challenges and Best Practice*, (pp.109-124), New York: Nova Science Publisher.
- Formosinho, J. (2009). A academização da formação de professores. In J. Formosinho (Coord.), *Formação de professores. Aprendizagem profissional e acção docente* (pp. 73-92). Porto: Porto Editora.

- Forte, A. (2009) Colaboração e Desenvolvimento Profissional de Professores: Perspetivas e Estratégias, Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, Especialidade em Desenvolvimento Curricular, Universidade do Minho.
- Forte, A. & Flores, M. A. (2014) Teacher collaboration and professional development in the workplace: A study of Portuguese teachers, *European Journal of Teacher Education*, 37 (1), pp. 91-105.
- Gewirtz, S., Mahony, P., Hextall, I., Cribb, A. (2009). Policy, professionalism and practice. Understanding and enhancing teachers' work. In: S. Gewirtz, P. Mahony, I. Hextall e A. Ribb (eds.). *Changing Teacher Professionalism. International Trends, challenges and ways forward*. London e New York: Routledge.
- Hardoim, R. L. A., Pessoa, T. L. da S., & Chaves, I. M. B. (2014). Narrativas de iniciação à docência na relação universidade-escola. In M. A. Flores, C. Coutinho, & J. A. Lencastre (Orgs.), *Proceedings of the International Conference Formação e trabalho docente na sociedade da aprendizagem, organized within the context of International Study Association on Teachers and Teaching (ISATT) and Research Centre on Child Studies* (pp. 145-153). Braga: CIEC, UMinho. ISBN 978-972-8952-30-3.
- Hargreaves, A. (2000) Four Ages of Professionalism and Professional Learning, *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 6 (2), 151-182.
- Hargreaves, A. (2001). Teaching as a Paradoxical Profession: Implications for Professional Development, in P. Xochellis and Z. Papanoum (org) *Continuing Teacher Education and School Development* (Symposium Proceedings), (pp. 26-38), Thessaloniki, Department of Education, School of Philosophy AUTH.
- Hilton, G., Flores, M. A., & Niklasson, L. (2013). Teacher quality, professionalism and professional development: findings from a European project. *Teacher Development*, 17(4), pp. 431-447.
- Hökkä, P., & Eteläpelto, A. (2014). Seeking New Perspectives on the Development of Teacher Education: A Study of the Finnish Context. *Journal of Teacher Education*, 65(1), pp. 39-52.
- Huberman, M. (1992). O ciclo de vida profissional dos professores. In A. Nóvoa (Org.). *Vidas de professores*. Porto: Porto Editora, pp. 31-63.
- Huling-Austin, L. (1990). Teacher Induction Programs and Internship. In R. Houston (Ed.). *Handbook of Research on Teacher Education*. New York: Macmillan, pp. 535-548.
- Huling-Austin, L. (1992). Research on Learning To Teach: Implications for Teacher Induction and Mentoring Programs. *Journal of Teacher Education*, 43(3), pp. 173-180.
- Imig, D., Wiseman, D., & Neel, M. (2014) A formação de professores nos EUA: mudanças dinâmicas, resultados incertos, in M. A. Flores (Ed.) *Formação e desenvolvimento profissional de professores: contributos internacionais* (pp. 61-80), Coimbra: Almedina.

- Kansanen, P. (2014). Teaching as a Master's Level Profession in Finland: Theoretical Reflections and Practical Solutions. In O. McNamara, J. Murray, & M. Jones (Eds.), *Workplace Learning in Teacher Education. International Practice and Policy* (pp. 279-292). Dordrecht: Springer.
- Korthagen, F. A. J. (2010). How teacher education can make a difference. *Journal of Education for Teaching*, 36(4), pp. 407–23.
- Korthagen, F. (2009). A prática, a teoria e a pessoa na aprendizagem profissional ao longo da vida. In: M. A. Flores & A. M. Veiga Simão (Orgs.), *Aprendizagem e desenvolvimento profissional de Professores: Contextos e Perspectivas*. Mangualde: Edições Pedagogo, pp. 39-60.
- Korthagen, F., Loughran, J., & Russell, T. (2006). Developing fundamental principles for teacher education programs and practices. *Teaching and Teacher Education*, 22, pp. 1020–41.
- Loughran, J. (2009). A construção do conhecimento e o aprender a ensinar sobre o ensino. In M. A. Flores & A. M. Veiga Simão (Orgs.), *Aprendizagem e desenvolvimento profissional de Professores: Contextos e Perspectivas* (pp. 17-37). Edições Pedagogo Editora.
- Lamote, C., & Engels, N. (2010). The development of student teachers' identity. *European Journal of Teacher Education*, 33(1), pp. 3-18.
- Loughran, J. e Hamilton, M. L. (2016) (Eds.) *International Handbook of Teacher Education*. Dordrecht: Springer Press.
- Roldão, M. C.; Reis, P. e Costa, N. (2012a), Da incoerência burocrática à eficácia de um dispositivo de supervisão/formação. Estudo do desenvolvimento profissional numa situação de indução, *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, (20) 76, pp. 435-458, jul./set. 2012
- Roldão, M. C.; Reis, P. e Costa, N. (2012b). Balanço do programa de supervisão, apoio, acompanhamento e avaliação ao período probatório em Portugal – dos eixos de intervenção a uma visão prospectiva, *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, (20) 76, pp. 547-554, jul./set. 2012
- Maguire, M. (2014). Reforming teacher education in England: 'an economy of discourses of truth', *Journal of Education Policy*, 29(6), pp. 774-784.
- Marcelo, C. (1994). *Formación del profesorado para el cambio educativo*. Barcelona: PPU.
- Marcondes, M. I. & Flores, M. A. (2014) O auto-estudo e as abordagens narrativo-biográficas na formação de professores, *Educação PUCRS*, 37 (2), 297-306, maio-ago. 2014
- McMahon, M. (2014). A reforma da formação de professores no Reino Unido: diferentes objetivos e percursos diferenciados na Inglaterra e na Escócia? in M. A. Flores (Ed.) *Formação e desenvolvimento profissional de professores: contributos internacionais* (pp.41-60), Coimbra: Almedina.

- Niemi, H., & Nevgi, A. (2014). Research studies and active learning promoting professional competences in Finnish teacher education. *Teaching and Teacher Education*, 43, pp. 131-142.
- Niklasson, L. (2014). Funções e contextos da formação inicial de professores: o desenvolvimento do profissionalismo docente. In M. A. Flores (Org.), *Formação e Desenvolvimento Profissional de Professores. Contributos Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina.
- Nóvoa, A. (1002). Os professores e as histórias da sua vida. In: A. Nóvoa (Org.). *Vidas de professores*. (pp. 11-30), Porto: Porto Editora.
- Reis, P. Gonçalves, T. e Mesquita, L. (2012). A avaliação do Período Probatório de Professores em Portugal: perspectivas de professores, mentores e gestores, *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, 20 (76), pp. 525-546, jul./set. 2012.
- Ribeiro, A. C. (1993). *Formar professores. Elementos para uma teoria e prática da formação*. (4ªed.). Lisboa: Texto Editora.
- Russell, T., & Martin, A. (2014) A importância da voz pedagógica e da aprendizagem produtiva nos programas de formação inicial de professores, in M. A. Flores (Ed.) *Formação e desenvolvimento profissional de professores: contributos internacionais* (pp.17-40), Coimbra: Almedina.
- Sachs, J. (2001). Learning to Be a Teacher: Teacher Education and the Development of Professional Identity. Paper presented as keynote address at the ISATT conference, Faro, Portugal, September 21-25.
- Sachs, J. (2009). Aprender para melhorar ou melhorar a aprendizagem: O dilema do desenvolvimento profissional contínuo dos professores1. In: (orgs.) M. Assunção Flores & A. M. Veiga Simão. *Aprendizagem e desenvolvimento profissional de Professores: Contextos e Perspectivas*. Mangualde: Edições Pedagogo, pp 99-118.
- Santos, M. P., & Silva, J. de O. (2014). A formação de professores no Brasil como política de estímulo à docência nos projetos PIBID/História. In M. A. Flores, C. Coutinho, & J. A. Lencastre (Orgs.), *Procedings of the International Conference Formação e trabalho docente na sociedade da aprendizagem, organized within the context of International Study Association on Teachers and Teaching (ISATT) and the Research Centre on Child Studies* (pp. 556-563). Braga: CIEC, UMinho. ISBN 978-972-8952-30-3.
- Schepens, A., Aelterman, A., & Vlerick, P. (2009). Student teachers' professional identity formation: Between being born as a teacher and becoming one. *Educational Studies*, 35(4), pp. 361_378.
- Smagorinsky, P., Cook, L. S., Moore, C., Jackson, A. Y., & Fry, P. G. (2004). Tensions in learning to teach. Accommodation and the development of a teaching identity. *Journal of Teacher Education*, 55(1), pp. 8-24.
- Timostuk, I. & Ugaste, A. (2010) Student teachers' professional identity. *Teaching and Teacher Education*, 26, pp. 1563-1570.

- Tirri, K. (2014). The last 40 years in Finnish teacher education. *Journal of Education for Teaching*, 40(5), pp. 600-609.
- Veenman, S. (1984). Perceived Problems of Beginning Teachers. *Review of Educational Research*, 54(2), pp. 143-178.
- Vieira, F., Silva, J. L., Vilaça, T., Parente, C., Vieira, F., Almeida, M. J., Pereira, I., Solé, G., Varela, P., Gomes, A., & Silva, A. (2013). O papel da investigação na prática pedagógica dos mestrados em ensino. In B. Silva et al. (Orgs.), *Atas do XII Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia* (pp. 2641-2655). Braga: Universidade do Minho.
- Vieira, F. (2016). Investigação pedagógica na formação inicial de professores: uma estratégia necessária e controversa, *Estreia diálogos*, nº1, pp. 21-39.
- Vieira, F.; Flores, M. A.; Ferreira, F. I. (2012). *Articulação curricular e pedagógica. Relatório interno do Grupo de Trabalho-Inovação Pedagógica*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação.
- Wilson, J. & D'Arcy, J. (1987). Employment Conditions and Induction Opportunities. *European Journal of Teacher Education*, 10(2), pp. 141-149.
- Zeichner, K. (2010) Repensando as conexões entre a formação na universidade e as experiências de campo na formação de professores em faculdades e universidades. *Educação – Revista do Centro de Educação UFSM*, 5 (3), p. 479-503, set-dez 2010. Disponível em:
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=117116968009>.
Acesso em: 14 mai. 2012.

SEEING BIG, SEEING SMALL: VIEWING INTERNATIONAL TEACHER EDUCATION THROUGH MULTIPLE LENSES

Cheryl Craig¹

Introduction

The secret of seeing, wrote Annie Dillard (1974/2013), is “the pearl of great price” (p. 16). Conditions may be optimal for us to see, but we often do not see. Other times, conditions are less-than-ideal and we take note. In a lightning bolt moment: we understand.

The great American educational philosopher, Maxine Greene (1995), informed us that there are two ways to see: small and big. According to Greene, when we see small, our view is from a broad perspective. We see the entire educational landscape from the vantage point of the system. But when we choose to see big, we take a close-up view. We see “intricacy, concreteness, the details of everyday life...” (Greene, 1995, p.10).

Learning and living my research method, narrative inquiry (Connelly & Clandinin, 1990; Connelly & Clandinin, 2006) – the study of teachers’ storied lives in context – readied me to approach educational landscapes and human beings from a “seeing big” perspective. However, I live in an educational system that privileges “seeing small.” As Margaret Olson and I wrote in our 2009 *Teachers College Record* article, it is a challenge to reconcile the small stories that teachers live and tell with the meganarratives that the accountability system, for example, advances (Olson & Craig, 2009a).

But we need to learn to move back-and-forth between the two kinds of stories as Greene (1995) instructed us. This is not easy with the world becoming increasingly pluralistic and globalized. How do we move from the local to the global and back again, particularly where teacher education

¹ Professor and the Houston Endowment, Inc.’s Endowed Chair of Urban Education in the Department of Teaching, Learning and Culture at Texas A&M University, TX, USA

is concerned? How do we avoid arrogant perception – the term Lugones (1987) coined by to describe the “my world is better than your world” syndrome? (p.11)

Here, I share four experiences that challenged me to move back-and-forth between seeing teacher education “big” and “small” (Greene, 1995). I introduce each experience and the time period I engaged in it in broad brushstrokes and then I delve more deeply into each experience. The four experiences are:

1. Editing the 30th Anniversary Yearbook, *From Teacher Thinking to Teachers and Teaching: The Evolution of a Research Community* (Craig, Meijer, & Broekmans, 2013) from 2011 to 2013
2. Editing the three-volume set of *International Teacher Education: Promising Pedagogies* (Craig & Orland-Barak, 2014, 2015; Orland-Barak & Craig, 2015) from 2013-2015
3. Authoring The structure of teacher education chapter in the *Handbook of International Teacher Education* (Craig, 2016) from 2014 to 2016
4. Delivering keynote addresses globally since 2007

Background

Before I start my international experiences, I need to provide some background. I began teaching teacher preparation courses in my second year as a teacher in Canada. Later on in my teaching career, I played a curriculum leadership role in my school district. After I finished my Ph.D. and moved to the U.S. for employment purposes, I became the Coordinator of Teaching and Teacher Education at the University of Houston. Also, I have completed a 6-year term (2009-2015) as the Secretary of the International Study Association on Teachers and Teaching. ISATT is the research body for researchers studying teaching and teacher education internationally. When I began my appointment, the organization involved researchers from 35 countries. When my term

ended, ISATT's membership reach had extended to 47 countries². ISATT, by the way, which began in Belgium in 1983 (see Lowyck, 2013), had its newest members from the Solomon Islands join ISATT at the biennial conference held in Auckland, New Zealand in 2015. These members told of how they and other teachers/teacher educators travel by boat from one island to another to teach children and prepare teachers.

Four Experiences

Editing the ISATT Yearbook

Without a doubt, this was the most ambitious project I have ever taken on. Not only did it have a tight timeline, it mostly involved chapters written by authors for whom English was a second language. The volume consisted of 35 chapters contributed by 49 authors.

In editing the 35 chapters, I learned about a school made of shipping containers in South Africa and how the teachers working there struggle with similar accountability/performativity pressures from the South African government as teachers in the U.S. do (Steinberg, 2013).

I learned that India had a reflective tradition that was diluted in successive periods of Indian history and then almost totally extinguished during British colonialism. Indian teacher education is now struggling to reclaim this tradition (Ratnam, 2013).

I learned that the two Israeli section editors practiced generous scholarship by inviting a chapter from Palestine (Hashweh, 2013) despite internal strife within their country.

And Xiaohong Yang from China shared his in-depth experience of attending his first international conference. Yang (2013) wrote:

² The countries are: Algeria, Australia, Belgium, Brazil, Canada, Chile, China, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hong Kong, Ireland, India, Iran, Israel, Italy, Japan, South Korea, Lesotho, Macau, Malaysia, New Zealand, Norway, Pakistan, Philippines, Portugal, Seychelles, Singapore, Slovenia, Solomon Islands, South Africa, Spain, Sweden, Switzerland, The Netherlands, Trinidad and Tobago, Turkey, United Arab Emirates, United Kingdom, United States, Zimbabwe, and Zambia

This was our first time as Chinese nationals that we felt the impact of globalization in an international milieu. Everything about the global economy – technology, human capital immigration, internationalization of education and different language usages – presented itself in varied cultural colors at the conference (p. 104).

He continued:

Forced to move out of and then back into our culture-specific perspective in an effort to understand perspectives of other cultures and to find our own position in the international arena, we gained a great deal in terms of knowledge, skills, and attitudes in our interactions with educators and scholars from all around the world. In fact, a new horizon emerged in our understanding of education in general, and education in China in particular (p. 104).

Yang, who lived through the Cultural Revolution in China, particularly enjoyed and learned from the keynote speech, *Teachers: How long until the future?* delivered by Professor António Nóvoa, Rector of the University of Lisbon, Portugal. Yang especially was attracted to the profundity of Nóvoa's analysis:

In Education, the past always strikes back. We don't need more past. We need more history. Problems of teachers will not be solved only within the school. Prophecies of salvation through the school enclose teachers in unreasonable ambitions, blaming them for the failures of school reform (Nóvoa, 2015, p. 35).

Editing the 3-Volume Series on *International Teacher Education: Promising Pedagogies*

The success of the *ISATT Yearbook* (Craig, Meijer & Broeckmans, 2013) formed the impetus for my being asked to edit a book on *International Teacher Education: Promising Pedagogies* (Craig & Orland-Barak, 2014, 2015; Orland-Barak & Craig, 2015). The *ISATT Yearbook*, I was told, had “exceeded Emerald’s wildest expectations.” I was very relieved to hear this news. The editing and human interactions part of it presented challenges. I worked hard to not project an arrogant attitude about the use of written English in communicating with diverse, multicultural authors while, at the same time, striving to maintain high quality publishing standards. Emerald’s satisfaction with the yearbook signaled that the co-editors and I had achieved this delicate balance. The fact that I was invited to edit a new international teacher education book was problematic to me, given our

global, multicultural world. Hence, I asked Lily Orland-Barak, the Dean of Haifa University, Israel, to serve as co-editor this time around.

When Lily Orland-Barak and I submitted our proposal to Emerald, the publishers' representatives liked our international outreach so much that we were offered three contracts to write three books. Our book project tripled in size with the flick of a pen. The three-book series involved 104 authors from 37 countries. At the end of each volume, Lily and I cumulatively synthesized the commonalities across the pedagogies and presented our findings in visual representations. At the conclusion of the book series, we combined all of the representations in three concentric ovals with *Approaches* in the center, *Design* in the middle, and *Context and Policy* on the outer rim (Figure 1).

An account of what appeared in each nested oval (Approach, Design and Context & Policy) appears in Figure 2 (Approach), Figure 3 (Design) and Figure 4 (Context & Policy), which follow.

Figure 1. International Teacher Education: Promising Pedagogies

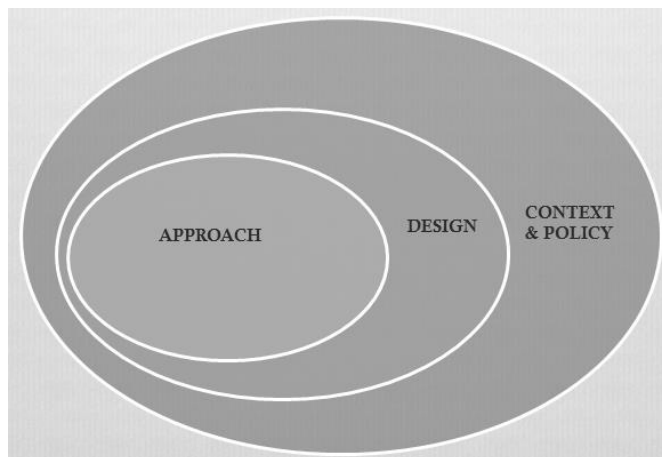


Figure 2. International Teacher Education Context and Policy (outer ring)

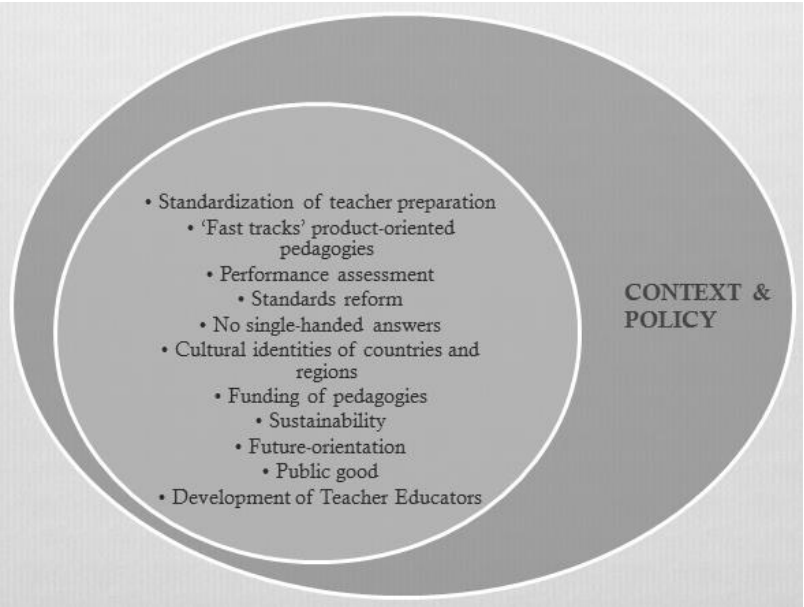


Figure 3. International Teacher Education Design (middle ring)

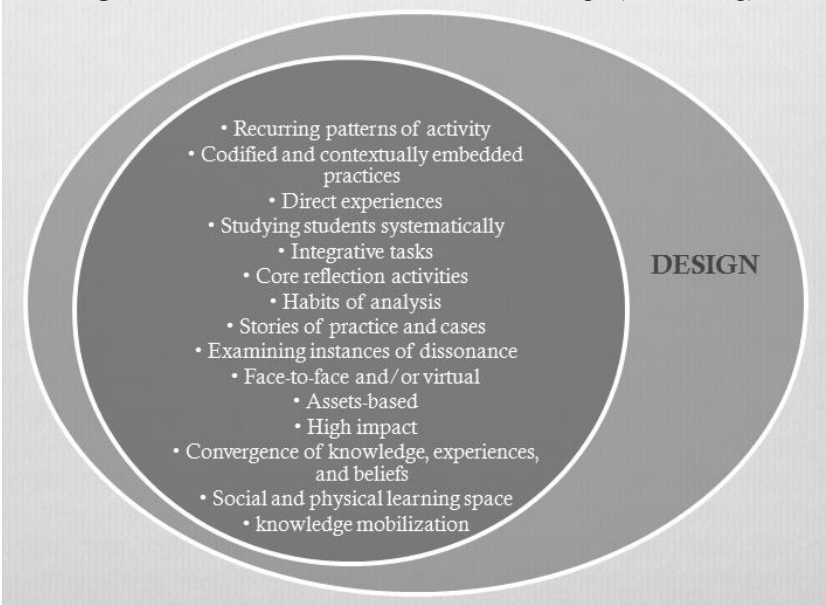
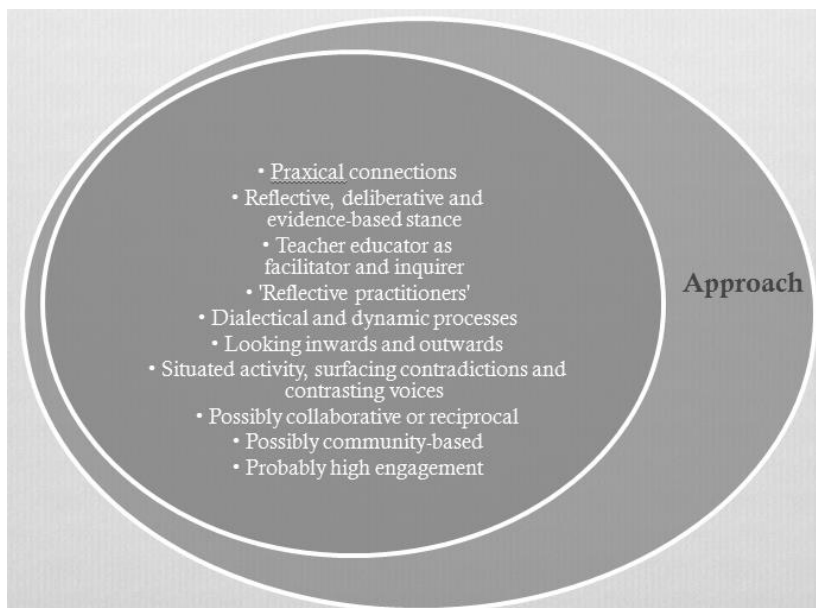


Figure 4. International Teacher Education Approaches (inside ring)

We furthermore determined that these pedagogies were travelling forms of pedagogies (Olson & Craig, 2009b) because most had already moved from place-to-place and country-to-country or showed signs of being portable in the authors' estimations.

From the “seeing big” chapters contributed by the authors and author teams, some abstracted, “seeing small” conclusions have been shared. Now, some “seeing big” moments that stood out in editing the three book series will be discussed.

In the narrative pedagogies section, Darlene Ciuffetelli Parker contributed a letter-writing literacy pedagogy where a Canadian preservice teacher wrote about the highly contested, contemporary North American issue of identity and a sibling going through a sex change. She titled her chapter, *Literacy Narratives for 21st Century Curriculum Making* (Parker, 2014). By sheer happenstance, Edward Howe and Masahiro Arimoto from Japan had “borrowed” Ciuffetelli Parker’s pedagogy and their chapter was titled *Narrative Pedagogies from Across the Pacific* (Howe & Arimoto, 2014).

In it, they spotlighted what Ruth Hayhoe in her scholarship pinpointed as “the strengths of Japanese cultural resources in teacher education” (Hayhoe, 2015). Howe and Arimoto seasoned Ciuffetelli Parker’s literacy pedagogy with the Japanese cultural practices of *kankei* (interrelationships), *kizuna* (bonds) and *kizuki* (with-it-ness), which embody “the mind and the heart” of Japanese pedagogies. In the Japanese chapter, the pedagogy was practiced with the student teachers, modelled for a teacher in a high school, and then spread to the secondary students enrolled there. Also, all three educators were respectfully addressed as *sensei* – as in Howe-sensei, Arimoto-sensei, consistent with Japanese culture.

Another “seeing big” theme had to do with the use of technology, particularly where electronic portfolios were concerned. Chapters from Brazil (Prata-Linhares, Bossler, & Caldeira, 2015), Norway (Hauge, 2015), Switzerland (Charlier & Coen, 2015) and the Czech Republic (Minarikova, Píšová, & Janík, 2015) told of the use of advanced technologies as part of teacher education pedagogies. Also, a chapter from Spain (Marcelo & Yot, 2015) questioned why so little spread of technological expertise when the monetary investment is so high where teacher education and teacher development are concerned.

Additionally, chapters from Italy (Gemma & Agrati, 2015) and Denmark (Laursen, 2015) recounted the creation of third spaces that did not necessarily involve technology. These latter chapters shared remarkably similar approaches, but each was imbued with local culture and terms.

Also, something about Finland needs to be added here. It is one of the world’s most technologically advanced nations, but where it shines in the teacher education arena in this three-book series is in pedagogies having to do with narrative practices (Estola, Heikkinen, & Syrjälä, 2014; Syrjälä & Estola, 2013), reflection, and moral ways of knowing (Toom, Husu, & Terri, 2015)... Finland appears to center its research attention on the fine-grained matters of teacher education and lets its standing in international comparison tests speak for themselves as its people are culturally modest.

But the chapters I want to hone in on here are chapters about portfolios from China and the United States. The China chapter (Feng & Han, 2015) admitted to borrowing the pedagogy method from the U.S. – which may or may not be true because artists worldwide use portfolios ... Nevertheless, pedagogies surrounding portfolio creation and use have flourished in China because they fit with the Confucian thought that “he who learns but does not think, is lost. He who thinks but does not learn is in great danger. In Mandarin: 学而不思则罔 · 思而不学则殆. Portfolios are used in every teacher education program in China. Beside the Chinese chapter, we positioned the Portfolios chapter from the United States (Wicks & Lumpe, 2015). It connects portfolio making with Word Press and other technologies and offers a very closely linked assessment system. This pedagogy is an emerging pedagogy among the technologically advanced. The sequencing of these two chapters stands out. The Chinese chapter is culturally appropriate and widespread; the American one employs the generic language and culture of technology and is designer in nature. The juxtaposition of these chapters provokes thought about change, the nature of innovation and the capacity of teacher educators and systems to change. An arguably simpler method has become standard practice in China, the most highly populated country in the world. This is an amazing feat. Meanwhile, a more advanced pedagogy is available and affords pockets of excellence in the U.S. And this is how change begins...and eventually pedagogies travel to other countries as Margaret Olson and I (Olson & Craig, 2009b) and Lily-Orland Barak and I (Craig & Orland-Barak, 2015) observed and conceptualized.

The last point of discussion in the *International Teacher Education: Promising Pedagogies* series is the topic of how social justice is in different countries. In this case, chapters from India, Israel and Sweden were featured. India (Ratnam, 2015) is trying to address its historically engrained caste system and its innumerable vernacular languages; Israel (Elbaz-Luwisch, 2015) is dealing with its many religious, cultural and linguistic differences and Sweden (Edling & Frelin, 2015) is addressing bullying in school and university environments. Here, the systemic enormity of India’s socio-linguistic and institutional problem and Israel’s

cultural, religious and linguistic quagmire brush up against Sweden's local – yet, universal – challenge, which was presented as a preventative pedagogy.

The focus will now turn to a discussion of the *structure of teacher education* (Craig, 2016).

The Structure of Teacher Education Handbook Chapter

Let me begin this third international experience by saying that I was not happy about being assigned this chapter to author. I wanted to author the narrative inquiry chapter, the reflective chapter, the school reform chapter, the teachers' best-loved self-chapter, the teacher/teacher education attrition chapter. Put bluntly, the idea of me writing a structure of teacher education chapter had never crossed my mind.

But then it hit me: I knew a great deal through the process of osmosis about the structure of teacher education internationally because of all global projects I have been involved in, including the Canada-China Reciprocal Learning Project where I currently serve as Senior Advisor. Others apparently saw this knowing in me, but I was blissfully unaware of it myself.

What was most unsettling about my chapter assignment was that it was a "seeing small" assignment and my strength lies in "seeing big." So, I had to work with it to make it my own. It was the multicultural method I discovered along the way that made the chapter a fascinating one for me to research and write.

When I initially surveyed the literature, I found it was filled with the abstractions of "seeing small" (Greene, 2015). Nothing specific was said about particular countries and particular teacher education programs. About the same time, I ran into two articles. The first one was Blömeke and Paine's (2008), *Getting the fish out of the water: Considering benefits and problems of doing research on teacher education at an international level*, which confirmed my reservations about the literature and urged me

to pay more attention to specificities and complexities – that is, “seeing big” in Maxine Greene’s terms.

The second was Schville et al.’s (2013) *Comparison study of middle school mathematics teacher education across about six countries*. The value of this article is that it included a table of information that was of use beyond the idea that countries have teacher education programs that are either concurrent or consecutive by design.

I had two research assistants at the time and I supervised about 10 more doctoral students. I called them all in, as well as a number of international doctoral students and visiting faculty in the College of Education at the University of Houston, Main Campus where I previously worked. I showed everyone the work I had started to do on about 20 countries. I charged them with finding additional literature on those and other countries. For the students and part-time faculty who were international, I asked them to fill the table in themselves using their knowledge of education in China, Taiwan, the Philippines, Argentina, Turkey and so forth. Then, we all researched different countries’ teacher education systems to see if we could find something incorrect or missing in the initial research that their colleagues or I had done. Finally, we contacted scholars I knew in the individual countries and asked them to review what we had written for its accuracy. We revised what we had written based on their input. In short, we personally verified the correctness of the abstract information we had amassed. In the end result, there were over 50 countries whose structures of teacher education we were able to sample, with the help of local experts.

Here are some observations I am able to share about particular countries based on my authoring of the chapter:

Cyprus: The teacher education structure of Cyprus was the hardest to write about. Depending on which experts we consulted in that culturally and politically divided country, a different history was shared. Therefore, I simply wrote that its structure of teacher education was convoluted due to the country’s division along ethnic, cultural and political lines.

- Cuba: The country that was the most surprising was Cuba, a country with close to a 100% literacy rate, yet very much ranking with the developing nations...Teachers there are recognized as the “souls of the nation” (Breidlid, 2007)
- Finland: Finland distinguishes itself with its theme of “trust through professionalism” (Lauriala, 2013)
- Iran: Iran refers to its prospective and practicing teachers as ‘nation builders’ (Gholami & Mehrmodhammad, 2014)
- Mexico: Despite educators being high paid in Mexico, student achievement is characteristically low (OECD, 2005)
- Norway: Norway is facing a teacher shortage in less than ten years. To abate this phenomenon, they have started a national school of teacher education (Smith, 2015)
- Oman: Oman has few people with more than 7th grade education – These individuals would be considered teachers, but they are not prepared, certified teachers as we would think of them (reference)
- Korea: Teachers have the highest social status in South Korea and receive pensions from the state. The largest colleges in Korean universities are schools of education. Everyone wants to be a teacher first, hence, there is a very comprehensive selection system – including performance testing – to determine who will have the honor of being Korea’s teachers (You, 2014)

I furthermore deemed the most complex teacher education delivery systems in the world to be France because Colleges of Education have been late additions to French education (Misra, 2014), Switzerland because of its canton-based decision making system (Charlier & Coen, 2015) and the United States due to wild plurality in delivery systems (Craig, 2016).

To these ‘seeing small’ observations, I add the following statement excerpted from the chapter:

Perhaps citizens naively think that the structure of teacher education is only peripherally connected to local, national and global politics. However, by the time this chapter is read, they undoubtedly will think differently. This work conclusively shows that politics, in addition to history and culture, plays a decisive role in how international structures of teacher education have taken shape (Craig, 2016, p.69).

These political shaping effects can particularly be seen in countries that belong and previously belonged to the British Commonwealth because the British left educational legacies that some countries still adopt (Australia, Canada, New Zealand) and others are trying to shake (India, Malaysia, Pakistan, Zambia). The same can be said of Portugal and Spain who conquered a different set of nations (i.e., Portugal: such countries as Brazil and Mozambique and Spain – such countries as Argentina, Chile and Mexico. Another group of countries are dealing with the remnants of the former Soviet regime (i.e., Estonia, Georgia), while still others in far flung places (China, Philippines) are coming to terms with the longitudinal effects of multiple foreign occupations. More recently, the influence of the Bologna Agreement has been pervasive not only in participating European Union nations, but also in want-to-be (i.e, Czech Republic, Slovakia, Turkey) and non-participating nations (i.e., Switzerland) as well (Craig, 2016).

Delivering Keynote Addresses since 2007 (Slide 70)

In authoring the structure of teacher education chapter, I saw way how the politics of education shaped international teacher education structure. I also learned about this in my keynote address that I delivered at the University of Tartu in Estonia. The campus has origins in the 1600s and is one of the first universities in the world. The city is geographically located half-way between the cultural capitals of Vienna and St. Petersburg. In this concert hall where I spoke, Johann Brahams and the Robert and Clara Schumann had given recitals. Also, the first lecture theater was at this university. I noted that there are pianos in every classroom to this day – and the department head played the piano for photos. But it is not culture I want to speak about from my Estonian visit, but politics.

The concert hall in which I gave my lecture was arranged with me looking down the length of the room. Behind me were the statues of those who fought for Estonian independence from the Soviet Union in 1950. However, when Estonia was under Soviet rule, the lecture theater had a balcony from which the Soviet leader spoke, addressing the Estonian audience width-wise and from above. The podium was in an entirely different place during Soviet rule.

Also, when I was in Estonia, my hotel was filled with military personnel from several nations, all in uniforms with many medals and stars. I could not help but notice them. I whispered to the bartender in the lobby: What is going on? He whispered back. They are all from NATO. If they were not here, we would be back under Soviet rule.

The discussion will now switch from Estonia to South Africa.

The conference I keynoted in South Africa was held at Krueger National Park. We would go out for early safaris or late evening safaris on the game reserve between conference sessions. There was an amazing synergy between human and animal kind in this place. On my return to the airport, we had to stop the taxi because an elephant herd was crossing the road. There must have been 60 elephants – males, females, baby ones, big ones, small ones, mid-sized ones...And then there was the end: An elephant larger than I think any human being could imagine. That day forever changed my life. It increased my capacity to be filled with awe and wonder in the magnificent world we live in.

In Africa, I also learned the Ubuntu philosophy – “I am who I am because of who we are” – the idea that we become through being with others and the belief that “each of us should receive according to our needs...” I think of this often as I travel around the world.

I now move on to the United Kingdom. My students and I met with my dear American friend, Nona Lyons who is the mother of the portfolios in education movement in the U.S., at Herstmonceaux Castle. I repeatedly run into the British Council of English in my travels. I cannot help but think that this may be political and a new take on British colonialism.

At Playa Ancha University in Valparaíso, Chile, I encountered more awe-inspiring animals – this time, birds. When I was in Chile, it was spring, the parrots were flying around and the students went down to the Pacific Ocean to relax between classes. I also visited one of the neediest schools in Chile, which was an 86-year old building. The art in the building very much reflected the street art pervading the city of Valparaíso, which is a UNESCO site like Quito, Ecuador, which I have also visited.

At this school, I met an outstanding principal from Chile. This Chilean principal told me that her focus was on building horizontal relationships with the 118 K-8 students in her building, 75% of whom were male. This was the first time in my academic career that I have ever heard someone in a position of authority genuinely speak in a non-hierarchical way. My whole visit to her campus had this theme running through it.

The Chilean principal's passion reminded me so much of a principal I met in Tianjin, China whose focus was on bringing out the best in every teacher to enrich all children's learning (Craig, Zou, & Poimbeau, 2015). These two principals' passions also caused me to recall a principal in a historical African-American school in Greater Houston who has developed strong partnerships with the urban community to increase her students' life chances. She knows that knowledge of the sciences, mathematics and the arts is not enough to see them through high school and into university.

I cannot leave this discussion of my travels without mentioning one middle school teacher's class I visited in China. The teacher presented an amazing lesson on subway graffiti and showed evidence of it from over the world – Paris, London, Moscow, New York, Washington, Toronto, etc.... It was an absolutely stunning lesson. His lesson was so similar to the readers' and writers' workshops lessons I observe in the middle school where I conduct research in Houston. But two things stood out to me as being radically different: 1) the teacher had about 50 students crammed in his classroom and there was no possible way they could work in small groups to discuss and write subway graffiti; and 2) one of the teachers with whom I conduct research in Houston had similarly created a phenomenal Holocaust social issues unit of study based on his personal

travel to Israel and the German concentration camps. I automatically surmised that the Chinese teacher had been traveling to cities with major subway systems to gather the grist for his lesson. When I asked him, he said he had never left China – that he had found all of his material for his stunning lesson *on the internet* (Personal communication, 2010).

Also, I need to mention the Dean in New Zealand who invited me to learn about Maori culture and music while a visiting professor at Maori. I did not realize how serious he was about the invitation until he dropped by the space I was assigned and personally walked me to the event. In the all-purpose room, all of the faculty of education were gathered to sing. Maori elders and musicians led the session. This explained to me why another Dean I had met in New Zealand was able to welcome me to his university – speaking fluently in both English and Maori in his opening address.

To end my discussion of international experiences I have add doing keynote addresses, I want to tell you about how I was wrapped in an honor shawl – an exquisite piece of gold silk hand-embroidered with red flowers and green leaves when I entered the lecture theater in Hyderabad, India. All the students stood up and immediately clapped as I walked down the stairs – I was so overcome by the honor and filled with humility; I wondered if I could regain my composure... But what happened at the end of the lecture more so stuck like glue to me... At the conclusion, one student asked this very perplexing – and I would say – loaded, question: “Did I think they were handicapped because they did not have the opportunity to study in the West (U.S. in particular)?”

My off-the-cuff reply was this: “I have not worked closely with you so I am not able to render judgments. However, I have worked internationally with many teacher education students in China. They know my work – through the literature – as well or better than the students in the U.S. who are personally studying with me.” I felt a wave of relief ripple across that lecture theatre that day.

Closing Comments

I began with a discussion of Annie Dillard’s comment that the secret of seeing – and the ability to reflect on what one sees – is “the pearl of great price.” I coupled Dillard’s observation with Maxine Greene’s discussion of “seeing small” – as in systems – and “seeing big” – as in people and particularities. The bottom line is that it is up to each of us as to whether we use our up-close lenses or not. The system already privileges the comprehensive view of the teaching and teacher education landscape as opposed to the uniqueness of its details.

Dillard claims that our ability to see big *and* see small opens the floodgates for us being able “to wail the right questions...” The field of teaching and teacher education desperately needs the right kind of questions to be asked by leaders, teachers, academics and the public-at-large.

References

- Blömeke, S. & Paine, L. (2008), Getting the fish out of the water: Considering benefits and problems of doing research on teacher education at an international level. *Teaching and Teacher Education*, 24(8), 2027-2037.
- Breidlid, A. (2007). Education in Cuba – an alternative educational discourse: lessons to be learned?. *Compare*, 37(5), 617-634.
- Charlier, B., & Coen, P. F. (2015). Pedagogies of working with technology in Switzerland. In L. Orland-Barak & C. Craig (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part B)* (pp. 401-414). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Connelly, F. M., & Clandinin, D. J. (1990). Stories of experience and narrative inquiry. *Educational Researcher*, 19(5), 2-14.
- Connelly, F. M., & Clandinin, D. J. (2006). Narrative inquiry. In J. Green, G. Camilli & P. Elmore (Eds.) *Complementary methods for research in education* (3rd ed.) (pp. 477-488). Washington, D.C.: American Educational Research Association.
- Craig, C., Meijer, P. C., & Broeckmans, J. (Eds.). (2013). *From teacher thinking to teachers and teaching: The evolution of a research community (Vol. 19)*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Craig, C., & Orland-Barak, L. (Eds.) (2014). *International teacher education: Promising pedagogies (Part A) (Vol. 22A)*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing.

- Craig, C., & Orland-Barak, L. (Eds.) (2015). *International teacher education: Promising pedagogies (Part C) (Vol. 22C)*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Craig, C. J., Zou, Y., & Poimbeauf, R. P. (2015). A narrative inquiry into schooling in China: three images of the principalship. *Journal of Curriculum Studies*, 47(1), 141-169.
- Craig, C. J. (2016). Structure of teacher education. In J. Loughran & M. L. Hamilton (Eds.) *International handbook of teacher education (Vol. 1)* (pp. 69-136). New York, NY: Springer.
- Dillard, A. (2013). *Pilgrim at Tinker Creek*. New York, NY: Harper Perennial. Originally published in 1974.
- Edling, S., & Frelín, A. (2015). Promoting social justice in Swedish teacher education. In L. Orland-Barak & C. Craig (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part B)* (pp. 305-330). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Elbaz-Luwisch, F. (2015). Teacher education for dialogue across difference: An example from Israel. In L. Orland-Barak & C. Craig (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part B)* (pp. 283-304). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Estola, E., Heikkinen, H. L., & Syrjälä, L. (2014). Narrative pedagogies for peer groups. In Craig & Orland-Barak (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part A)* (pp. 155-172). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Feng, Z., & Han, X. (2015). Preservice teachers' reflective portfolio: Evaluating teaching and learning in teacher education in China. In C. Craig & L. Orland-Barak (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part C)* (pp. 203-217). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Gemma, C., & Agrati, L. S. (2015). Connecting theory and practice in initial teacher training in Italy: The university of Bari experience of the multimodal laboratory. In C. Craig & L. Orland-Barak (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part C)* (pp. 51-64). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Gholami, K., & Mehrmohammadi, M. (2014). Teacher researcher: An epistemic pedagogy for reconstructing teacher professional identity in Iran. In C. Craig & L. Orland-Barak (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part A)* (pp.329-352). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Greene, M. (1995). *Releasing the imagination: Essays on education, the arts, and social change*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hashweh, M. (2013). Pedagogical content knowledge: Twenty-five years later. In C. Craig, P.C. Meijer & J. Broeckmans (Eds.) *From teacher thinking to teachers and*

- teaching: The evolution of a research community (Vol. 19)* (p. 115-140). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Hauge, T. E. (2015). Preparing teachers for tomorrow's schools: Reforming initial teacher education with the use of ICT in Norway. In L. Orland-Barak & C. Craig (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part B)* (pp. 415-437). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Hayhoe, R. (2015) Symposium conducted at the The 2nd Annual International Conference on East-West Reciprocal Learning in Education. Chongqing, China.
- Howe, E., & Arimoto, M. (2014). Narrative teacher education pedagogies from across the Pacific. In C. Craig & L. Orland-Barak (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part A)* (pp. 213-232). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Lauriala, A. (2013) Changes in research paradigms and their impact on teachers and teacher education: A Finnish case. In C. Craig, P. Meijer, & J. Broeckmans (Eds.), *From teacher thinking to teachers and teaching: The evolution of a research community Advances in research on teaching* (pp. 569-595). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Laursen, P. F. (2015). The theory–practice divide: The case of Denmark. In C. Craig & L. Orland-Barak (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part C)* (pp. 33-49). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Lowyck, J. (2013). The origins of ISATT: An idiosyncratic perspective. In C. Craig, P.C. Meijer & J. Broeckmans (Eds.) *From teacher thinking to teachers and teaching: The evolution of a research community (Vol. 19)* (pp. 39-50). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Lugones, M. (1987). Playfulness, “world”-travelling and loving perception. *Hypatia*, 2(2), 3-19.
- Marcelo, C., & Yot, C. (2015). Pedagogies of working with technology in Spain. In L. Orland-Barak & C. Craig (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part B)* (pp. 329-357). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Minaříková, E., Písová, M., & Janík, T. (2015). Using video in teacher education: An example from the Czech Republic In L. Orland-Barak & C. Craig (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part B)* (pp. 379-400). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Misra, P.K. (2014). The state of teacher education in France: A critique, FMSH-WP-2014-58, Retrieved from <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00937314/document>
- Nóvoa, A. (2013). Teachers: How long until the future? In M.A. Flores, A.A. Carvalho, F.I. Ferreira and M.T. Vilaca (Eds.) *Back to the future: Legacies, continuities and*

- changes in educational policy, practices and research* (pp. 29-37). Rotterdam, The Netherlands: Sense Publishing.
- Olson, M., & Craig, C. (2009). "Small" stories and meganarratives: Accountability in balance. *Teachers College Record*, 111(2), 547-572.
- Olson, M., & Craig, C. (2009). Traveling stories: Converging milieus and educative conundrums. *Teaching and Teacher Education*, 25(8), 1077-1085.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2005). Teachers matter: Attracting, developing and retaining effective teachers. Paris: OECD.
- Orland-Barak, L., & Craig, C. J. (Eds.) (2015) *International teacher education: Promising pedagogies (Part B) (Vol. 22B)*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Parker, D. C. (2014). Literacy narratives for 21st century curriculum making: The 3Rs to excavate diverse issues in education. In C. Craig & L. Orland-Barak (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part A)* (pp. 233-253). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Prata-Linhares, M., Bossler, A. P., & Caldeira, P. (2015). Learning, arts, and technology: Creating animations in teacher education in Brazil. In L. Orland-Barak & C. Craig (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part B)* (pp. 359-378). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Ratnam, T. (2015). Pedagogies of social justice: An Indian case. In L. Orland-Barak & C. Craig (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part B)* (pp. 253-282). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Ratnum, T. (2013). Engaging India's social history to understand and promote teacher change. In C. Craig, P. C. Meijer & J. Broeckmans (Eds.) *From teacher thinking to teachers and teaching: The evolution of a research community (Vol. 19)* (pp. 527-554). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Schwille, J., Ingvarson, L., Tatto, M. T., Holdgreve-Resendez, R., Kim, W., & Byun, S. (2013). Organization of teacher education and its contexts across the 23 TEDS-M countries. *An analysis of teacher education context, structure, and quality-assurance arrangements in TEDS-M countries: Findings from the IEA teacher education and development study in mathematics (TEDS-M)*. Amsterdam, The Netherlands: International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Smith, K. (2015). The art of diplomacy: Looking back at the position as Head of teacher education. In R. Clift, J. Loughran, G. Mills, & C. Craig (Eds.) *Inside the role of the dean: International perspectives on leading in higher education* (pp.132-146). London, Routledge Press.
- Steinberg, C. (2013). Teachers dealing with failure in a low socio-economic status school in South Africa. In C. Craig, P. Meijer, & J. Broeckmans (Eds.) *From*

- teacher thinking to teachers and teaching: The evolution of a research community (Vol. 19)* (pp. 427-442). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Syrjala, L., & Estola, E. (2013). Narrative research: From the margins to being heard. In C. Craig, P. Meijer & J. Broeckmans (Eds.) *From teacher thinking to teachers and teaching: The evolution of a research community (Vol. 19)* (p. 157-174). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Toom, A., Husu, J., & Tirri, K. (2015). Cultivating student teachers' moral competencies in teaching during teacher education. In C. Craig & L. Orland-Barak (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part C)* (pp. 11-31). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Wicks, D., & Lumpe, A. (2015). Electronic portfolios as pedagogy: Using portfolios for authentic assessment of teacher knowledge and skills in the US. In C. Craig & L. Orland-Barak (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part C)* (pp. 219-232). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Yang, X. (2013). Back to the future from a Chinese perspective: A philosophical reconstruction of ideas gleaned from the fifteenth ISATT conference. In C. Craig, P. Meijer & J. Broeckmans (Eds.) *From teacher thinking to teachers and teaching: The evolution of a research community (Vol. 19)* (p. 703-723). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- You, J. (2014). Pedagogies of teacher selection: A South Korean case. In C. Craig & L. Orland-Barak (Eds.) *International teacher education: Promising pedagogies (Part A)* (pp. 15-32). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.

A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DE LÍNGUAS NA ENCRUZILHADA: INSTÂNCIAS DECISÓRIAS E DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA

Rogelio Ponce de León¹

1. Encarar um tema como aquele que nos ocupa no presente seminário (isto é: a formação de professores e educadores na Lei de Bases do Sistema Educativo), e mais estritamente no que concerne à formação inicial de professores de línguas estrangeiras, implica analisar e refletir certos aspetos que a condicionam fortemente e que se podem enquadrar em três domínios:

i) O regime jurídico do Estado, concretizado na organização curricular dos ensinos básico e secundário, bem como nos documentos reguladores das diversas disciplinas (programas, metas curriculares...).

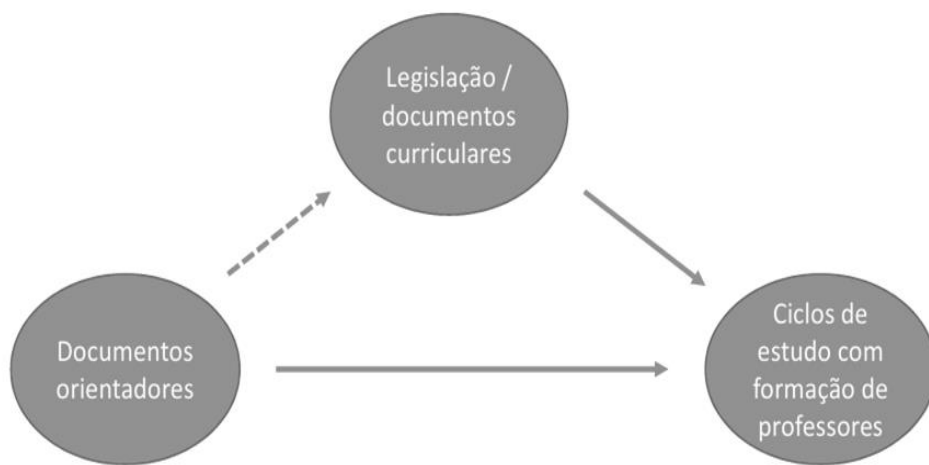
ii) Os ciclos de estudos ministrados pelas instituições do ensino superior, destinados à formação de professores: desde 2008, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 43/2007, mestrados em ensino; noutros momentos, cursos de especialização em ensino, ou, anteriormente, licenciaturas com estágio integrado.

iii) Os documentos orientadores para o ensino-aprendizagem de línguas estrangeiras: na década de 90 ganha especial relevo, como é bem sabido, o documento intitulado *Threshold Level* (Ek & Alexander 1975), que foi adaptado para o português em 1988, e publicado sob o título *Nível Limiar* (Casteleiro, Meira, Pascoal, 1988). Na atualidade, é também bem conhecida a repercussão do *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas* (Conselho de Europa 2001), no quadro da organização dos programas, da fundamentação metodológica das aulas e, também, da formação de professores, como evidenciam Sheila Estaire e Sonsoles Fernández (2012).

¹ Faculdade de Letras | Universidade do Porto

Estes âmbitos ou focos estabelecem as relações de influência reproduzidas, no seguinte esquema, através de setas:

Figura 1.



Os sentidos da relação parecem evidentes; por exemplo, a forma como a legislação condiciona o enquadramento da formação de professores nos ciclos de estudo criados nas instituições do ensino superior. No entanto, em certos casos, a relação não se dá, em minha opinião, de uma maneira satisfatória ou plena, como é aquela que relaciona os documentos de referência e normativa do Ministério da Educação (a legislação e os documentos curriculares). Tratarei, mais adiante, de esclarecer este último aspeto.

2. Como disse, tomando como ponto de partida estes três âmbitos, selecionei os seguintes aspetos, que concretizam as relações de influência a que me acabo de referir:

- i) Projeção do Decreto-Lei n.º 43/2007 e, mais recentemente, do Decreto-Lei n.º 79/2014, que definem o regime jurídico para a

habilitação para a docência, na organização curricular dos mestrados em ensino com componente de língua estrangeira.

ii) Projeção dos *Princípios gerais sobre a formação de educadores e professores da Lei de Bases do Sistema Educativo* (n.º 1 do Art.º 33) e do *Perfil geral de desempenho profissional do educador de infância e dos ensinos básico e secundário* (Anexo ao Decreto-Lei n.º 240/2001) nas competências do educador em línguas nos ensinos básico e secundário.

iii) Projeção dos princípios gerais, apresentados nos documentos orientadores para o ensino-aprendizagem de línguas estrangeiras – nomeadamente, o *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas* (Conselho de Europa 2001) [QECR] –, em diferentes planos: i) na organização curricular dos ciclos de estudos que integram unidades curriculares de língua estrangeira; ii) na área de didática específica dos mestrados em ensino; iii) na área de iniciação à prática profissional também destes mestrados.

iv) Projeção dos princípios metodológicos do QECR na organização curricular dos ensino básico e secundário: i) nos programas de língua estrangeira, ou de Português como língua segunda, para os ensinos básico e secundário; ii) na estrutura curricular, com base nos Artigos 7.º, 8.º, 9.º e 10.º da Lei de Bases do Sistema Educativo, e no Art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 139/2012, do Decreto-Lei n.º 91/2013 e do Decreto-Lei n.º 176/2014.

Os dois primeiros pontos configuram a relação entre a legislação produzida pelo Ministério da Educação e as instituições do ensino superior, que criam os ciclos de estudo e solicitam a sua acreditação à Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Acima aludi ao facto de as repercussões da legislação nas instituições do ensino superior serem inevitáveis, na medida em que estas devem estruturar e organizar os ciclos de estudo em que se integra a formação inicial de professores, bem como o enquadramento da formação inicial neles, de acordo com o decreto-lei em vigor. Por exemplo, a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, no n.º 4 do Art.º 31 determina que a formação

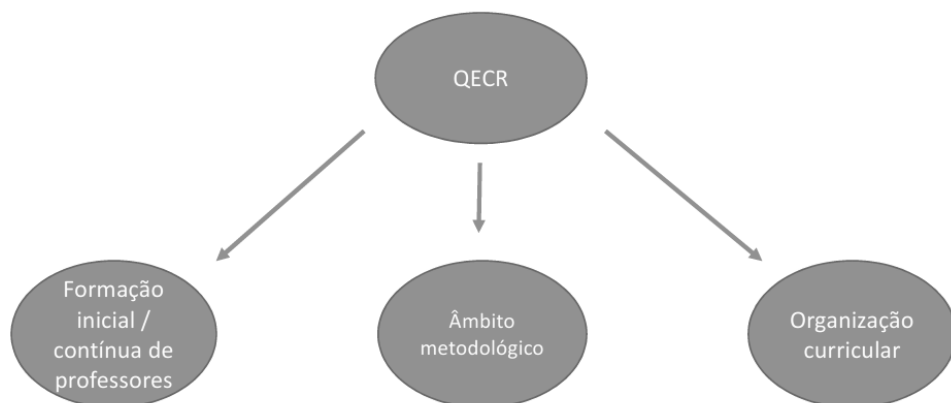
inicial se realize na licenciatura, ao passo que a alteração da Lei de Bases de 2005 define, no n.º 1 do Art.º 34.º, que a formação inicial se enquadre em “cursos superiores”, medida que parece ter permitido separar a formação inicial dos cursos de licenciatura, para a integrar nos cursos de especialização em ensino, que funcionaram de 2005 a 2008. A partir, enfim, do Decreto-Lei n.º 43/2007 e, posteriormente, do Decreto-Lei n.º 74/2014, a prática de ensino supervisionada fica integrada nos mestrados em ensino.

Por outro lado, os ciclos de estudos que conferem a habilitação profissional para a docência contemplam, nos regulamentos e nos objetivos e resultados de aprendizagem das unidades curriculares que o plano de estudos, os aspetos apresentados nos *Princípios gerais sobre a formação de educadores e professores* da Lei de Bases do Sistema Educativo (n.º 1 do Art.º 33), bem como as dimensões que conformam o *Perfil geral de desempenho profissional do educador de infância e dos ensinos básico e secundário*, que aparece no Anexo ao Decreto-Lei n.º 240/2001. Os mecanismos para que esta relação coerente entre a legislação e a organização curricular e regulamentar do ciclo de estudos seja cumprida são salvaguardados por entidades internas à instituição do ensino superior (no caso da Universidade do Porto, que é aquele que conheço melhor, a Vice-Reitoria de Formação e Organização Académica), bem como externas, como é o caso da acima referida A3ES.

3. Apesar de, objetivamente, não ser mais importante do que a relação anteriormente abordada (legislação-ciclos de estudo), no presente trabalho, pretendo dar maior realce à relação que tem como ponto de partida os documentos de referência internacionais para o ensino de línguas estrangeiras e que se manifesta, como se pode apreciar no Esquema 1, em dois sentidos. São de natureza complementar pelos seus objetivos e destinatários (por exemplo, para o percurso formativo de estudantes de línguas nos diferentes níveis de ensino, o *Portfólio Europeu de Línguas*; para percurso formativo de estudantes de Iniciação à Prática Profissional, o *European Portfolio for Student Teachers of Languages*; para, enfim, o âmbito global do ensino-aprendizagem de línguas estrangeiras, o *Quadro*

Europeu Comum de Referência para as Línguas). No que toca às repercussões dos documentos de referência – nomeadamente, o QECR – sobre os ciclos de estudos, podem detetar-se três áreas de incidência, apresentadas na Figura 2:

Figura 2.



Como aparece explícito no esquema, vou centrar-me, pela sua importância e pelo seu impacto global, no QECR, por quanto, como é bem sabido, tem tido clara projecção na organização curricular dos cursos, nos diferentes níveis de ensino (desde o ensino básico até ao ensino superior) com componente de línguas, bem como na estruturação e no desenvolvimento curricular de cada uma das unidades curriculares, através da adoção dos Níveis Comuns de Referência (Conselho da Europa 2001: 45-72), e dos seus princípios metodológicos. Entre estes, sobressai, como elemento central, a noção de competência plurilinguística² (Piñeiro, Díaz & Vez 2010: 17-56; Martín Peris 2014) – diferenciada de forma nítida do

² “A abordagem plurilinguística [...] acentua o facto de que [as] línguas e culturas não ficam armazenadas em compartimentos mentais rigorosamente separados; pelo contrário, constrói-se uma competência comunicativa, para a qual as línguas se inter-relacionam e interagem” (Conselho da Europa 2001: 23).

multilinguismo³ –, bem como outros aspetos igualmente importantes no âmbito do ensino-aprendizagem de línguas estrangeiras, como a abordagem para a ação⁴, a dimensão intercultural⁵ e a autonomia dos alunos na aprendizagem⁶. As propostas referidas passaram a estruturar os programas das unidades curriculares de didática de línguas estrangeiras e o QECR tornou-se um documento essencial no âmbito das unidades curriculares de línguas estrangeiras. Todavia, este facto tem provocado, em certos casos, representações do QECR, a meu ver, erradas, como um documento regulador ou normativo, que, como os próprios autores afirmam, não é:

[...] uma coisa deve ficar clara desde já. Não se trata DE MODO ALGUM⁷ de dizer aos que trabalham nesta área o que devem fazer e como devem fazê-lo. São levantadas questões, mas não são dadas respostas. A função do *Quadro Europeu Comum de Referência* não é nem formular os objetivos que os utilizadores devem atingir, nem os métodos que devem usar (Conselho da Europa 2001: 11-12).

No que se refere à formação de professores, parece-me que o QECR não tem ganhado tanto relevo como em outros âmbitos. No entanto, começa a haver investigadores que adotam, em maior ou menor medida, características deste documento, partindo do conceito central de *competência docente*. É o caso, por exemplo, de Susana Ortiz e Geni

³ “[O multilinguismo] é entendido como o conhecimento de um certo número de línguas ou a coexistência de diferentes línguas numa dada sociedade. Pode chegar-se ao multilinguismo simplesmente diversificando a oferta de línguas numa escola ou num sistema de ensino específicos, incentivando os alunos a aprender mais do que uma língua estrangeira, ou, ainda, diminuindo a posição dominante do inglês na comunicação internacional” (Conselho da Europa 2001: 23).

⁴ “A abordagem aqui adotada é, também de um modo muito geral, orientada para a ação, na medida em que considera antes de tudo o utilizador e o aprendente de uma língua como atores sociais, que têm de cumprir tarefas (que não estão apenas relacionadas com a língua) em circunstâncias e ambientes determinados, num domínio de atuação específico” (Conselho da Europa 2001: 29).

⁵ “O conhecimento, a consciência e a compreensão da relação [...] entre “o mundo de onde se vem” e “o mundo da comunidade-alvo” produzem uma tomada de consciência intercultural” (Conselho da Europa 2001: 150).

⁶ “[A] competência de aprendizagem é a capacidade para observar e participar em novas experiências e incorporar o conhecimento novo nos conhecimentos anteriores, modificando estes últimos onde for necessário” (Conselho da Europa 2001: 154).

⁷ Maiúsculas do original.

Alonso (2015: 43), que levam a cabo uma transposição das competências gerais do QECR⁸ – cujos destinatários são os alunos – para os professores:

Todos los casos [os que fazem parte da análise qualitativa do estudo das autoras] están relacionados con diferentes aspectos de las competencias generales descritas en el capítulo 5 del Marco [i. e. o QECR]. Sin embargo, aunque en el capítulo 5 estas competencias generales solamente se refieren al alumno, nosotras queremos hacerlas extensivas al profesor, en algunos de los ejemplos (Ortiz & Alonso 2016: 43).

No entanto, parece-me que uma adaptação do QECR bem mais sistemática e rigorosa foi feita há poucos anos por Sheila Estaire e Sonsoles Fernández (2012). Estas investigadoras partem da noção de competência docente – embora não só –, numa estrutura configurada pelas competências referidas do QECR e duas competências transversais às anteriores: a *competência comunicativa linguística e estratégica* e a *competência didática*. Neste sentido, queria sublinhar a maneira minuciosa e sistemática como é feita esta adaptação do documento de referência, que ultrapassa a análise das competências referidas, na medida em que, na segunda parte da obra (Estaire & Fernández 2012: 96-120), são aproveitados os níveis de referência do *Quadro*, para aquilo que as autoras designam de *níveis de desenvolvimento da competência docente*: i) o professor novel (A); ii) o professor autónomo (B); iii) o professor experiente (C).

La formación continua o en ejercicio empieza cuando el profesor novel se estrena en su clase y se mantiene después a lo largo de su vida profesional, desarrollando progresivamente la competencia docente. En esa evolución se pueden plantear distintos estadios, que no tienen por qué ser homogéneos, pero que se pueden adaptar a un esquema tripartito con las previsibles subdivisiones de cada uno:

A. Profesorado novel.

B. Profesorado autónomo.

C. Profesorado experto (Estaire & Fernández 2012: 98)

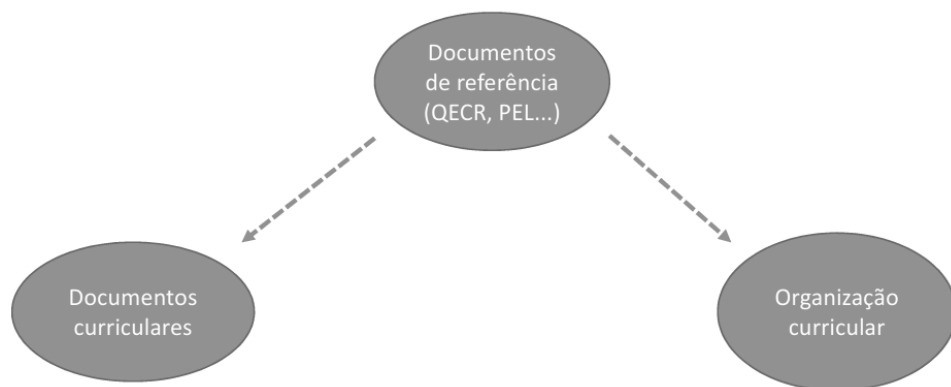
Repare-se que se utilizam as mesmas siglas que aquelas que propõe o Conselho da Europa no QECR. Como é de esperar a formação inicial de

⁸ Trata-se, como é sobejamente conhecido, das seguintes competências: i) o conhecimento declarativo (*declarative knowledge*); ii) as capacidades e a competência de realização (*skills and know-how*); iii) a competência existencial (*'existential' competence*); iv) a competência de aprendizagem (*ability to learn*).

professores enquadra-se no nível A. As propostas sumariamente apresentadas servem para evidenciar o impacto do documento orientador mais importante, como é o QECR, nos diferentes âmbitos dos mestrados que conferem a habilitação para a docência em línguas estrangeiras e na própria formação de professores. Resta saber de que maneira se tem concretizado a incidência desta obra nos programas e na organização curricular das línguas estrangeiras nos ensinos básico e secundário.

4. No que toca à relação entre os documentos orientadores o Ministério da Educação, ela dá-se, em minha opinião, de forma descontínua (ou talvez fosse melhor dizer incompleta). Como se pode apreciar no seguinte esquema, a relação incide (ou deveria incidir) em dois âmbitos da competência do Ministério da Educação: a organização curricular das disciplinas de línguas nos ensinos básico e secundário e os documentos curriculares (nomeadamente, os programas e metas curriculares), nos quais se desenvolvem os objetivos, conteúdos, orientações metodológicas, avaliação....:

Figura 3.



No esquema, o traço descontínuo das setas representa a incidência como já foi dito, pouco satisfatória ou incompleta, dos documentos de referência nos domínios da competência do Ministério da Educação. Quanto aos programas e a outros documentos reguladores, as orientações do QECR, até à data, apenas foram aproveitadas na elaboração dos programas das diferentes línguas para o ensino secundário, bem como das metas

curriculares de inglês para o 1.º ciclo do ensino básico (2015) e para o 2.º e 3.º ciclo do mesmo nível de ensino (2013); pelo contrário, os programas de línguas estrangeiras para o 2.º e 3.º do ensino básico foram publicados na década de 90 – à exceção do programa de espanhol para o 2º ciclo do ensino básico (2008) e para o 3.º ciclo do ensino básico de continuação (2009) –. Nestes casos, o documento de referência-base não é, como é óbvio, o QECR, mas o *Threshold Level*. Do que acaba de ser dito, podemos concluir que, apesar de o Ministério da Educação ter realizado esforços no sentido de adotar documentos emanados do Conselho da Europa – como é o caso da adaptação do *Portfolio Europeu de Línguas* para o alemão, espanhol, francês e inglês –, na verdade, a integração dos documentos de referência nos diferentes programas de línguas tem sido, até agora, parcial.

Mais grave – e decisivo para a formação inicial de professores de línguas estrangeiras – parece-me a (pouca ou nula) incidência de aspetos fulcrais apresentados no QECR, como a competência plurilinguística – ou inclusivamente o multilinguismo – no enquadramento das línguas estrangeiras na organização curricular dos ensinos básico e secundário. No Art.º 5 do Decreto-Lei n.º 286/89, é determinado que possam ser ensinadas uma língua estrangeira, desde o 1.º ciclo do ensino básico, e uma segunda língua a partir do 3.º ciclo do ensino básico:

1 - No 1.º ciclo do ensino básico podem as escolas, de acordo com os recursos disponíveis, proporcionar a iniciação de uma língua estrangeira, na sua realização oral e num contexto lúdico.

2 - No 2.º ciclo do ensino básico inicia-se a aprendizagem de uma língua estrangeira curricular.

3 - No 3.º ciclo do ensino básico, todas as escolas proporcionarão aos alunos a oportunidade da iniciação a uma segunda língua estrangeira curricular.

4 - No ensino secundário, é obrigatória a inscrição numa segunda língua estrangeira curricular quando, no ensino básico, tiver sido estudada apenas uma única língua estrangeira curricular.

Estas orientações curriculares podiam ser consideradas, nesse momento, uma base adequada para desenvolver – se não o plurilinguismo – o multilinguismo. No entanto, nos últimos anos os documentos legislativos

parecem ter produzido efeitos contrários aos do Decreto-Lei referido; estou a referir-me ao disposto no Decreto-Lei n.º 176/2014, em cujo Artigo 5 pode ler-se:

1 - A disciplina de Inglês inicia-se, obrigatoriamente, no 3.º ano de escolaridade e prolonga-se nos 2.º e 3.º ciclos, num total de sete anos, com o regime de progressão e transição fixado por despacho normativo do membro do Governo responsável pela área da educação.

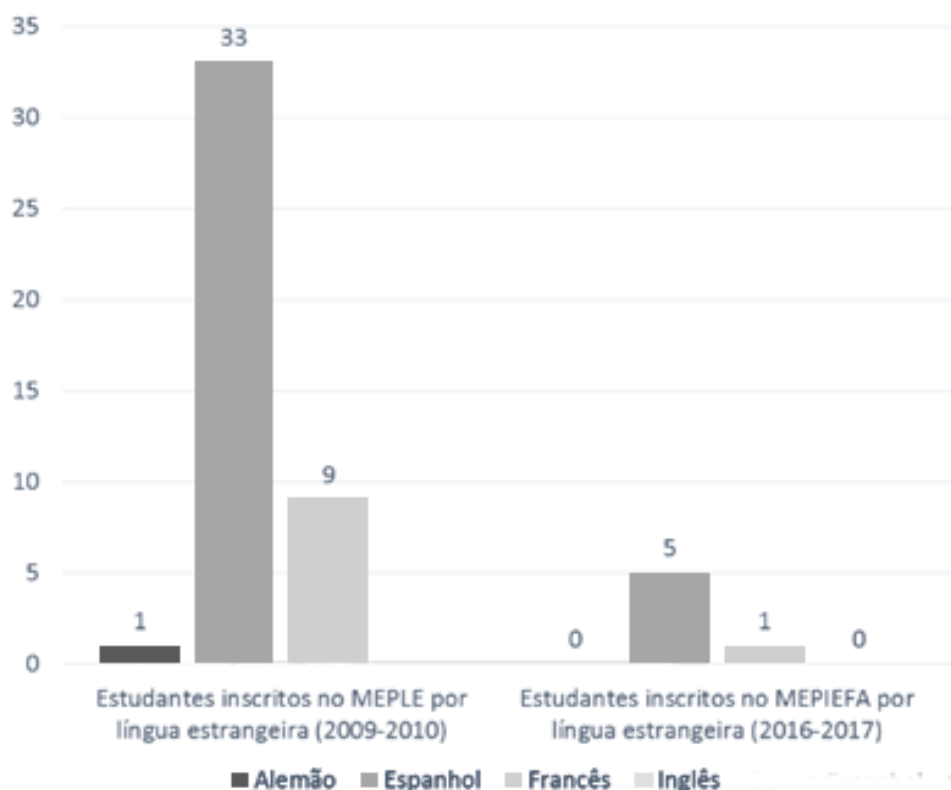
Desta forma, a língua inglesa, ao ser potenciado de forma clara o seu ensino no 1º ciclo e ao tornar-se obrigatório no 2º ciclo do ensino básico, passou a ocupar uma posição de preeminência a respeito das restantes línguas, das quais os estudantes só poderão escolher uma. Por consequência, a oferta das restantes línguas estrangeiras não parece ter sido estimulada. Este tipo de decisões legislativas pode ter repercussões na formação (contínua e inicial) de professores, na medida em que pode incentivar (ou não), nas instituições do ensino superior, a formação de docentes da língua que se vai ensinar no ensino básico e no ensino secundário. Atente-se, como ilustração, no número de estudantes inscritos no primeiro ano de dois segundos ciclos profissionalizantes (em línguas) da Faculdade de Letras da Universidade do Porto: o Mestrado em Ensino de Português no 3.º ciclo do ensino básico e no ensino secundário e de Língua Estrangeira nos ensinos básico e secundário (MEPLE), no ano letivo 2009-2010, e o Mestrado em Ensino de Português e de Língua Estrangeira no 3.º ciclo do ensino básico e no ensino secundário, nas Áreas de Especialização de Inglês, Espanhol, Francês e Alemão (MEPIEFA) – ciclo de estudos *herdeiro*⁹ do primeiro –, no presente ano letivo (Figura 4).

No gráfico apresentado, pode observar-se, em 2009, um número muito elevado de estudantes que pretendem profissionalizar-se em espanhol, cifra contrastante, nesse ano letivo, se comparado com o número de

⁹ O MEPIEFA foi criado, na Universidade do Porto, a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 74/2014, que aprova o regime jurídico da habilitação profissional para a docência, sendo, na verdade, uma adaptação, de acordo com as indicações do referido decreto-lei, do ciclo de estudos anterior (MEPLE).

estudantes inscritos em outras línguas (francês ou alemão¹⁰). Este dado – aparentemente chamativo – pode ter-se devido, entre outros fatores, à publicação da Portaria n.º 303/2009, de 24 de março – muito contestada, na altura, pelos docentes universitários relacionados com a formação de professores de espanhol –, em que se alargava de forma “excecional” a habilitação profissional para o ensino do espanhol a docentes de outros grupos de docência. A diminuição, pelo contrário, no presente ano letivo, do número de estudantes de espanhol – mas também de alemão e de francês – é possível que se deva ao aparente desinteresse das instâncias governativas por incentivar, na organização curricular dos ensinos básico e secundário, o estudo de mais de duas línguas.

Figura 4. Estudantes inscritos no 1.º ano no MEPL (2009-2010) e no MEPIEFA (2016-2017)



¹⁰ No Decreto-Lei n.º 43/2007, não estava prevista a combinação, no mesmo ciclo de estudos, de português e inglês.

Outro exemplo, *a sensu contrario*, refere-se à forma como o reforço do ensino de inglês no 1.º e no 2.º Ciclos do Ensino Básico, tornado oficial no Decreto-Lei n.º 176/2014, acima referido, incidiu de forma decisiva na criação, nas instituições de Ensino Superior, de cursos de *complemento de formação superior para a qualificação profissional para a docência* nos grupos de recrutamento que visava o decreto-lei, com uma excelente acolhida por parte dos formandos. Por outras palavras: as medidas governamentais sobre a (re)organização curricular ou sobre a habilitação profissional para a docência, têm decisivas repercussões no aumento (ou diminuição) do número de estudantes que querem ser docentes das línguas estrangeiras previstas no currículo do ensino básico e do ensino secundário.

5. Gostaria de sublinhar, na conclusão do presente trabalho, a forma como as decisões legislativas – em certos casos, afastadas das orientações do Conselho da Europa, no sentido de incentivar a competência plurilinguística na cidadania europeia – afetam a formação inicial de professores de línguas estrangeiras, facto que se torna evidente se atentarmos na (muito reduzida) procura de estudantes, nas instituições do ensino superior, que querem obter a habilitação profissional para a docência de línguas. No presente ano letivo (2016-2017), uma boa parte das universidades do norte de Portugal optou por não abrir os mestrados em ensino de línguas, devido ao escasso ou nulo número de candidaturas a estes ciclos de estudo. O maior desafio, num futuro muito próximo, para todos os envolvidos no ensino de línguas estrangeiras e na formação (inicial e continua) de professores destas áreas será evidenciar, junto dos decisores políticos, a importância do plurilinguismo para a sociedade portuguesa e as suas necessárias e inevitáveis consequências na organização curricular, que deveriam concretizar-se, em minha opinião, na equiparação, em importância, da educação em línguas (diferentes do inglês) com as disciplinas centrais no sistema educativo português: a matemática, o português e o inglês.

Referências bibliográficas

- Casteleiro, João Malaca, Américo Meira & José Pascoal (1988). *Nível limiar. Para o ensino/aprendizagem do Português como língua segunda/língua estrangeira*. Strasbourg: Conseil de l'Europe; Lisboa: Instituto de Cultura e Língua Portuguesa.
- Conselho da Europa (2001). *Quadro Europeu Comum de Referências para as Línguas. Aprendizagem, Ensino, Avaliação*. Porto: Asa.
- Ek, Jan A. van & L. G. Alexander (1975). *The Threshold Level in a European unit/credit system for modern language learning by adults*. Strasbourg: Direction of Education and of Cultural and Scientific Affairs.
- Estaire, Sheila & Sonsoles Fernández (2012). *Competencia docente en lenguas extranjeras y formación de profesores. Un enfoque de acción*. Madrid: Edinumen.
- González Piñeiro, Manuel, Carmen Guillén Díaz & José Manuel Vez (2010). *Didáctica de las lenguas modernas. Competencia plurilingüe e intercultural*. Madrid: Síntesis.
- Martín Peris, Ernesto (2014). “Un modelo de enfoque plurilingüe para la enseñanza de lenguas en la escuela”, *Linguarum Arena*, 5. 47-66.
- Ortiz, Susana & Geni Alonso (2015). “Las competencias del aprendiente y el profesor”. Francisco Herrera (ed.). *La formación del profesorado de español. Innovación y reto*. Barcelona: Difusión. 41-50.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 240/2001 de 30 de Agosto. *Diário da República – I série-A – N.º 201*. Ministério da Educação. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 43/2007 de 22 de Fevereiro. *Diário da República, 1.ª série – N.º 38*. Ministério da Educação. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 139/2012 de 5 de julho. *Diário da República, 1.ª série – N.º 129*. Ministério da Educação. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 91/2013 de 10 de julho. *Diário da República, 1.ª série – N.º 131*. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 74/2014 de 14 de maio. *Diário da República, 1.ª série – N.º 92*. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 176/2014 de 12 de dezembro. *Diário da República, 1.ª série – N.º 240*. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.
- Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro. *Diário da República, I série – N.º 237*. Assembleia da República. Lisboa.

Lei de bases do sistema educativo: balanço e prospetiva

Lei n.º 49/2005 de 30 de Agosto. *Diário da República – I série-A – N.º 166*. Assembleia da República. Lisboa.

Portaria n.º 303/2009 de 24 de Março. *Diário da República, 1.ª série – N.º 58*. Ministério da Educação.

CONSTRUIR PONTES PARA VALORIZAR A PROFISSIONALIZAÇÃO E O ACESSO À PROFISSÃO

Dárida Fernandes¹

Introdução

A formação de professores como processo de aprendizagem ao longo da vida tem-se constituído como um desafio ambicioso nas políticas educativas do nosso país e dos estados membros. Esta problemática abrange várias valências que devidamente articuladas, desde a formação inicial, à prática profissional, passando pela indução podem potenciar um maior desenvolvimento profissional dos professores. De facto, as políticas educativas gizadas pelo enquadramento legal incluem opções claras governativas do que é *Ser Professor* numa sociedade democrática. A partir destas conceções, a academia desenvolve uma dinâmica própria para (re)definir objetivos, conteúdos, numa elaboração clara dos Planos de Estudos dos cursos profissionalizantes, validada por entidades externas e independentes que exigem metodologias de intervenção consistentes e vínculos fortes de cooperação. Neste pressuposto, cada vez mais a formação de professores é centrada nas escolas, mas alicerçada em parcerias institucionais de referência, desde autarquias, empresas, entidades de solidariedade social, entre outras, que traçam compromissos com identidade própria, num sentido de pertença forte a uma comunidade de aprendizagem que exige clarividência de fundamentos e de princípios, suportados por práticas educativas reflexivas e suficientemente flexíveis para (re)interpretar planos de conceção e de intervenção.

Assim, na formação inicial de professores importa experimentar, *arriscar* e investigar para caraterizar métodos de aprendizagem e de supervisão que enriqueçam o ato de aprender e de ensinar e contribuam para o desenvolvimento profissional dos professores numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida. Na Escola Superior de Educação do

¹ Escola Superior de Educação | Instituto Politécnico do Porto

Politécnico do Porto (ESEPP), através de equipas multidisciplinares procura-se valorizar o conhecimento *per si*, aprofundando-o na especificidade da área da docência, mas articulando-o numa perspectiva transversal e longitudinal. Por outro lado, a ESEPP tem estado atenta à temática da indução de modo a criar pontes com espaços formais e não formais de aprendizagem e a apoiar professores no início da carreira profissional (*novice teachers*) participando em experiências piloto e ainda em projetos da Comissão Europeia, designadamente, no *Comenius Multilateral Project PAEDEIA (Pedagogical Action for European Dimension in Educators' Induction Approaches – for Developing Support for New Teachers in Europe)*, existindo documentação publicada neste âmbito.

Neste artigo pretende-se, assim, apresentar as opções fundamentadas da formação inicial de professores da ESEPP, mas também divulgar a investigação realizada no projeto europeu PAEDEIA, em que estiveram envolvidos cinco países: Turquia, Finlândia, Suécia, Dinamarca e Portugal (ESEPP). Neste projeto, três destes países desenvolvem programas de indução, com características diferentes, envolvendo conceitos relacionados com *group mentoring*, *peer group mentoring* e *dialogue learning*, em que a ESEPP em parceria com a Dinamarca participou na avaliação dos programas de indução desenvolvidos nestes três países. Sendo uma das opções governativas das políticas atuais da Educação a criação do período probatório 2016/2017, da iniciativa da Direção-Geral da Administração Escolar, através de uma nota informativa em 1 de setembro de 2016, com indicação da tramitação do processo, importa partilhar e refletir sobre práticas de supervisão usadas na formação, mas também articular com algumas práticas de *mentoring* experienciadas na ESEPP, repensando processos de desenvolvimento profissional inicial e contínuo de professores.

Qualidade na Educação e Práticas Inovadoras

No Encontro Internacional sobre Educação em Florença, em 2000, a UNICEF defendia que a qualidade da Educação depende fundamentalmente de cinco dimensões distintas que existem de forma

independente, mas que se influenciam mutuamente (Figura 1), a saber: *os aprendentes, os ambientes de aprendizagem, os conteúdos, os processos e os resultados*.

Figura 1. Dimensões da Educação, adaptado de Rasheed (2000)



Para Rasheed (2000), diretor da UNICEF e responsável pela elaboração do Relatório Final, a educação surge como um sistema complexo, embebido de um contexto político, cultural e económico específico que urge perceber para agir. Sendo um processo que envolve vários intervenientes, é importante ter consciência de cada dimensão para, de forma coerente e consistente, delinearem-se caminhos de formação para todo(s) o(s) aprendente(s). Neste sentido, a figura é elucidativa quando revela que estas dimensões fazem parte de um todo, no qual o aprendente é a “cabeça” deste pensar em ação. Daí decorre que apesar dos contributos significativos de cada uma das dimensões, o querer, a vontade, a persistência e a capacidade de interpretar as vivências numa atitude pró-ativa do aprendente são determinantes neste processo de aprendizagem. Em relação às várias dimensões referidas, os *ambientes de aprendizagem* são considerados essenciais na produção do conhecimento. Neste contexto, a ESEPP procura reunir condições favoráveis de trabalho que fomentem a cultura, o estudo e o bem-estar criando: a) uma comunidade

protetora no sentido do acolhimento e do acompanhamento individual e de grupo, indo ao encontro das necessidades e motivações dos estudantes; b) a qualificação dos seus recursos humanos, seleccionando os docentes mais competentes e sensíveis para o ato de aprender e ensinar; c) iniciativas em várias áreas, quer nas artes, na organização de eventos nacionais e internacionais dirigidos a várias temáticas; d) a exigência no lançamento de propostas: na conceção, desenvolvimento e avaliação; e) os recursos didáticos que correspondam às necessidades do processo de aprendizagem e ensino das diferentes áreas científicas; f) a partilha, o diálogo, a cooperação, a reflexão e a corresponsabilização entre os seus membros. Neste sentido, tem existido uma aposta clara na criação de uma comunidade cultural e cientificamente rica, de natureza iminentemente **reflexiva e investigativa**, reconhecendo-se esse modo de estar e de ser, pelo gesto, pela atitude e pela ambiência de aprendizagem construída, como acontece com várias propostas de cariz cultural, designadamente, pela existência do mural do pintor Resende onde se inscrevem várias frases inspiradoras para uma aprendizagem de natureza reflexiva, da qual se destaca: “O verdadeiro sentido da investigação é servir o Homem” (Figura 2.).

Figura 2. Mural do Pintor Resende existente na entrada principal do Politécnico do Porto



De facto, acredita-se que num processo complexo do saber pensar, agir e refletir, como é o processo de formação de professores, a inspiração pode emergir da ambiência criada a partir de pequenos pormenores que estimulem a mente para, de forma inovadora, transformar a ação educativa.

Para além dos ambientes de aprendizagem, as exigências curriculares impostas pela lei, para *Ser Professor* são trabalhados em várias Comissões de Curso e no Conselho Técnico-Científico de modo que o Plano de Estudos seja o mais coerente e consistente possível. Nesta construção foram selecionados *os conteúdos* para as Unidades Curriculares que constituem o Curso de Mestrado em Ensino do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, bem como para o atual Curso de Mestrado em Ensino do 1.º ciclo do ensino básico e da Matemática e Ciências Naturais do 2.º ciclo do ensino básico. Tal como acontece com outras instituições, a ESEPP traçou caminhos de cooperação sustentados pela multiplicidade de ângulos de análise sobre uma realidade reconhecidamente difícil e complexa, mas estabelecendo compromissos que constroem pontes de cooperação, alicerçadas em:

- **enquadramento legal** (a habilitação profissional passou a ser o mestrado — Lei n.º 38/2007, de 22/2/07 e DL 79/2014, de 14 de maio — o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário);
- **opções curriculares que fazem sentido para a instituição**, com definição de perfis de competência, estabelecendo fortes elos entre a formação científica na área da docência e da formação pedagógica;
- **projeto pessoal/profissional de cada estudante**, prosseguindo o sonho de ser professor, normalmente não acarinhado pela família e com a recorrente desvalorização social da profissão;
- **promoção da autonomia** gizada pelo Processo de Bolonha.

Nesta multiplicidade de variáveis e compromissos surge a necessidade de *cuidar* do sonho do aprendente. Relembre-se, neste contexto, a frase *I have a dream* de Luther King, que teve um significado especial na época, mas evoca sempre uma esperança no futuro que, neste caso, revela-se como um sonho genuíno do estudante desenhado para *Ser Professor*. Esta motivação intrínseca giza projetos reais de VIDA que urge respeitar, alimentar e

aprofundar até que se cumpram, como ponto de chegada e de partida. Para isso importa contemplar as diferentes dimensões referidas, mas articuladas com a Lei, quando esta revela a necessidade de realizar “formação flexível, integrada, assente em práticas metodológicas que estimulem a inovação, a investigação, conducente a uma prática reflexiva” (LBSE, 33.º art.). Neste enquadramento legal relembre-se o pensamento de Estrela (1986, 1990) quando refere que a construção da autonomia corresponsável procura-se numa perspetiva reflexiva que confira à pessoa do formando, enquanto adulto autónomo, detentor de uma experiência e de um sentido de vida, a indissociabilidade da pessoa/profissional. Neste contexto, surge a formação na ESEPP, na qual se procura apoiar e prosseguir um sonho (contexto pessoal), mas com a qualidade que a educação requer, centrada num (contexto social, político, cultural, científico e pedagógico), para a qual se exige o estabelecimento de compromissos no plano pessoal e profissional. Neste compromisso o aprendente interatua, colabora e estabelece vínculos emocionais e concetuais com os diferentes atores, fortalecendo as suas ideias, crenças e práticas. Nesta exigência profissional “a interdependência entre os atores e os ambientes faz das pedagogias da participação espaços complexos onde lidar com a ambiguidade, a emergência, o imprevisto se torna critério do fazer e de pensar” (Formosinho, Machado e Mesquita, 2015, p. 11). Numa pedagogia da participação que estes autores defendem como centrada na integração das crenças dos saberes, da teoria e da prática, da ação e dos valores, respeita-se a complexidade do ato educativo. Ora, parte dessa complexidade resulta da “integração de saberes, práticas e crenças que se fazem quer no espaço da ação e reflexão, quer no espaço de produção de narrativas sobre o fazer e para o fazer” (idem, p. 10).

Nesta dinâmica de formação alicerçada nos princípios de uma pedagogia participativa surge a dimensão dos *processos* que integra conhecimento, capacidades e atitudes e que se entrecruza com o Plano de Estudos (PE), numa participação ativa do estudante e do corpo docente do curso. Para além da coordenação do Curso do Mestrado em Ensino do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico ou do Curso de Mestrado em Ensino do 1.º ciclo do ensino básico e da Matemática e das Ciências Naturais no 2.º ciclo do ensino básico foram criadas mais quatro equipas, a saber:

- Comissão de Curso (CC)
- Equipa de Projeto de Investigação (EPI)
- Equipa de Supervisão (ES)
- Equipa de Orientação do Relatório de Estágio (EORE)

Refira-se que estas equipas são interdependentes e cooperam na tomada de decisões convergentes. De facto, como refere Martins (2015), no processo de formação de professores “é fundamental criar redes de cooperação entre professores (p. 187). Nesta ambiência de complexidade formativa estas equipas dialogam, cooperam, decidem e criam laços de compromissos concetuais e procedimentais convergentes, referenciais para os estudantes e para o curso, procurando cada um dar um contributo significativo nessa aprendizagem, como sugere a Figura 3.

Figura 3. Contributos convergentes da formação de professores



Por um lado, para Formosinho, Machado e Mesquita (2015) “Escutar, dialogar e negociar são parte de um processo de interação que é essencial para o sucesso das pedagogias participativas” (p. 11). Por outro lado,

“Aprender a interagir é um campo de ação complexa, que implica níveis de integração, que se concretizam por avanços e recuos mediante que se apresentam no quotidiano educativo” (idem, p. 11). Esta complexidade, sentida por todos nós, tem de ser consistentemente acompanhada para que a formação de professor se apresente, não como um ato de solidão (“estar orgulhosamente só”), mas num estado de cooperação e colaboração permanentes, pela partilha de ideias e saberes, sustentada pela reflexão individual e conjunta, experimentada a montante pelos docentes, para fazer jus a uma prática reprodutora existente na formação dos estudantes. Nesta envolvência concetual, a Comissão de Curso (CC) elabora o Complemento Regulamentar Específico do Curso (CREC), traça objetivos e reúne periodicamente para analisar, propor e estruturar, com mais frequência no início do ano letivo, na mudança de semestre e no final do ano. Estes encontros são cruciais para refletir sobre as intenções e os princípios veiculados no Plano de Estudos do mestrado (PE), para (re)pensar as metas traçadas, propor e realizar reuniões com os docentes que lecionam as Unidades Curriculares (UC) do mestrado, refletir sobre as dinâmicas estabelecidas entre as diferentes UC, apreender as relações existentes entre as UC diretamente vocacionadas para a Prática de Ensino Supervisionada (PES), bem como acompanhar a concretização das orientações para a PES e para a elaboração do Relatório de Estágio (RE). A CC está sempre disponível a trabalhar as várias dimensões da formação do mestrado: coerência curricular, aprofundamento científico, pedagógico e didático na área da docência e de outras afins. O perfil de professor traçado é acompanhado pelos processos contínuos de planeamento, de interação, de enquadramento programático, numa relação estreita entre a teoria e a prática, delineando espaços e tempos coerentes de planificação, intervenção e reflexão pós-ação.

A CC integra uma Equipa mais vasta de Supervisão (ES) em diferentes áreas do saber: Matemática, Língua Portuguesa, Ciências Naturais, História e Geografia de Portugal (estas duas últimas constituindo-se como o Estudo do Meio no 1.º ciclo do ensino básico) e de articulação de saberes, com ligação a outras áreas relevantes da formação da pessoa que acompanha todos os estudantes na PES, com ajuda na planificação, na

supervisão de aulas no terreno no 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico, tendo pelo menos, duas supervisões em cada uma das áreas, acompanhadas numa perspetiva integrada, transversal e longitudinal do conhecimento. Nesta organização, cada estudante do mestrado é acompanhado pelo Orientador Cooperante (OC) e recebe o Supervisor Institucional (SI) nas diferentes áreas no 1.º e 2.º ciclo do ensino básico, numa dimensão de maior especialidade ou de articulação de saberes, num total de, pelo menos, dez aulas supervisionadas. Neste acompanhamento a elaboração de um percurso de aprendizagem temática tem de fazer sentido em termos conceituais e pedagógico-didáticos, para posteriormente ser implementado em sala de aula. Nesta dinâmica organizativa existem princípios educativos essenciais que fazem a diferença na aquisição e mobilização dos conhecimentos do estudante: contemplar a lógica de Agrupamento da formação, para se realizar a PES nos 1º e 2º ciclos do ensino básico, prevendo a rotatividade entre estes dois ciclos nos dois semestres da PES; em par e duplo par pedagógico para desenvolver o tratamento longitudinal dos temas da docência e da dimensão investigativa. Esta ajuda em parceria é seguida por uma auto e hétero-reflexão oral e escrita pós-ação com a participação dos intervenientes no processo: estudante, par pedagógico, Orientador Cooperante (OC) e Supervisor Institucional (SI), num processo de análise individual e de grupo, repensando-se na planificação, no momento da ação educativa, tendo por base os parâmetros previamente conhecidos e plasmados num documento interno de avaliação da PES. Assim, a equipa de Supervisão vai reunindo as componentes imprescindíveis para a uma análise valorativa da planificação e intervenção, usando os mesmos critérios para todos os estudantes, sendo considerada por estes a forma mais justa de serem avaliados. Neste processo contínuo de formação contempla-se uma avaliação intercalar, na mudança de semestre, de natureza mais formativa e outra final, incluindo as autoavaliações escritas e apresentadas nas reuniões concretizadas nos Agrupamentos, com todos os SI, os OC e os estudantes, no qual os orientadores cooperantes se pronunciam sobre o desempenho de cada estudante na PES. Este processo de avaliação participativo integra ainda uma autoavaliação escrita narrada no final do ano na turma do curso, na

ESEPP. É com base em todo este processo que se concretiza uma avaliação final de cada estudante feita pela equipa de supervisão, depois de ouvidos os estudantes e os OC, tendo em atenção o processo gradual anteriormente referido, as notas de campo recolhidas nas supervisões realizadas, que incluem a planificação, a intervenção e a reflexão, bem como o desenvolvimento de projetos na comunidade. É um processo longo, contínuo e com a intervenção de diferentes atores, mas reconhecido por todos, como um processo que torna a avaliação mais equitativa e justa, sempre compreendida e valorizada pelos estudantes. Esta dinâmica de intervenção e avaliação cria tranquilidade no grupo e enaltece as componentes da ética, da moral e da justiça, valores considerados cruciais numa perspetiva deontológica e de educação para a cidadania da formação de professores.

De forma convergente concorre para o desenvolvimento da PES uma Equipa de Projeto de Investigação (EPI) que leciona aulas teóricas, acompanha os estudantes em aulas práticas na conceção, desenvolvimento e avaliação do projeto de investigação individual e de grupo proposto por um duplo par pedagógico (dois pares pedagógicos, cada um deles no ciclo respetivo). A criação dos instrumentos de recolha de dados é validada por todos os docentes desta equipa que também é apoiada pela equipa de Supervisão na pilotagem e na integração dos temas a investigar na dinâmica da PES, formando um todo com sentido para a formação do estudante. De facto, estas equipas – Comissão de Curso, equipa multidisciplinar de supervisão; equipa de acompanhamento de projetos de investigação; equipa de orientação do Relatório de Estágio – constituem-se como âncoras para o desenvolvimento de uma formação holística e integrada do conhecimento dos estudantes em que todos contribuem para o aprofundamento científico e pedagógico, respeitando a dimensão da especificidade do conhecimento e da articulação de saberes. De referir ainda que neste acompanhamento é marcada uma avaliação intercalar dos Projetos, no qual existe uma apresentação individual e de grupo, realizando-se o ponto de situação do desenvolvimento do Projeto e em que todos os docentes desta equipa levantam questões, ajudam na (re)formulação dos objetivos, na elaboração dos questionários, na análise

dos resultados, nas considerações finais, apresentando contributos positivos na concretização do projeto de investigação em desenvolvimento.

Como a formação é de carater profissionalizante e no 1.º ano do Plano de Estudos do mestrado não estava identificada formalmente no PE dos mestrados referidos a ligação ao terreno, foram criados os Observatórios Livres de Prática Pedagógica (OLPP). Estes procuram ir ao encontro do Processo de Bolonha, relacionado com o compromisso político dos Ministros da Educação Europeus, reunidos em Praga, em Maio de 2001, na qual reconheceram a importância da promoção da autonomia na aprendizagem ao longo da vida e de um maior envolvimento dos estudantes na gestão das instituições de ensino superior. Com esta iniciativa foi necessário contactar com a Comissão de Horários da ESEPP para delinear uma *organização curricular semanal compatível* com esta necessidade de formação, sendo a sua *implementação de escolha livre, mas intencional*, por parte dos estudantes da Escola/Professora, *com reflexões finais escritas baseadas em focus group; numa reflexão individual e de turma*. Os objetivos dos OLPP estão focalizados para o desenvolvimento da capacidade de observação livre ou focada e de questionamento, aspetos estruturantes do *Ser Professor*. Nesta dinâmica procura-se problematizar o conhecimento científico e didático da formação, numa perspetiva individual e pessoal vivida de forma intimista. Esta proximidade das Unidades Curriculares da ESEPP com a prática é um processo mediado pelo estudante para que, de forma autónoma, escolha o espaço de problematização de saberes teóricos e práticos. Os OLPP são da iniciativa individual que, de acordo com as suas motivações intrínsecas, selecionam as escolas, turmas e professores definindo critérios bem claros que vincula o estudante ao espaço de aprendizagem profissionalizante, com conhecimento da Direção da Escola, do professor, da Coordenação e da Comissão de Curso do mestrado. Os critérios são variados: desde o estudante selecionar a sua professora do 1.º ciclo do ensino básico, porque deseja ter um olhar diferente do que teve como estudante desse nível de ensino, experienciando, agora, outros compromissos como futura professora; escolher professores ou escolas

onde desenvolveram a Iniciação Profissional I, II ou III, unidade curricular do Curso de Educação Básica; selecionar outros professores de referência na zona do Grande Porto ou descobertos por estudantes em Congressos que participaram ou ainda indicados pela Coordenação do Curso. Sente-se nesta dinâmica de formação que os estudantes surgem como mediadores de boas práticas e agentes ativos da mudança.

Esta iniciativa pedagógica tem criado vínculos pessoais e profissionais fortes, provocando aprendizagens significativas, proporcionando aos estudantes outras referências para a sua prática profissional futura. Dos vários documentos escritos produzidos, resultam as reflexões realizadas individualmente ou em *focus group*, transcrevendo-se as seguintes:

“A possibilidade de poder realizar um observatório livre constitui uma aprendizagem fundamental na caminhada de mestrando que culminará com o estágio ao longo de todo o segundo e último ano de mestrado. Assim sendo, a preparação que este observatório nos concede é, além de reconhecida, um privilégio” (estudante A).

“No primeiro dia de observação, as minhas expectativas eram muito positivas, pois já tinha tido oportunidade de ver algumas fotografias sobre atividades que a referida professora fizera em sala de aula, fotografias essas que revelavam uma grande capacidade de criatividade e motivação e um ensino baseado no modelo construtivista, por parte da docente. Pensava que seria uma ótima oportunidade, na medida em que iria permitir a aquisição de mais conhecimentos relativamente à prática educativa” (estudante B).

“Em jeito de conclusão, acrescento que também tive oportunidade de poder ajudar em algumas tarefas, o que é importante para a minha experiência profissional. Por fim, e após tudo aquilo que já foi referido anteriormente, penso que o observatório livre tem tido uma grande importância na minha formação e pretendo continuar a fazê-lo, talvez numa turma de 2.º Ciclo do Ensino Básico, já que assim poderei ter contacto com outro contexto diferente. Todavia, a empatia que criei com as crianças faz-me querer continuar a observação nesta turma. Assim, sinto que o professor é mais do que um simples mestre. É alguém que ajuda a criança a descobrir, a contornar as suas dificuldades, crescer e saboreia com ela as suas vitórias”. (estudante C)

“Neste sentido, posso dizer que consolidei alguns dos conhecimentos adquiridos ao longo da licenciatura, e desenvolvi, nos OLPP, novas competências. Algumas das estratégias de ensino utilizadas pela professora são exemplos a serem seguidos na minha prática profissional”. (estudante D)

“No 1º ano do Mestrado em ensino do 1º e 2º ciclos do ensino básico a coordenadora, Doutora..., propôs a realização de um observatório livre de prática pedagógica no 1º ou no 2º ciclo do ensino básico, proposta, a meu ver, aliciante atendendo a que estas observações/intervenções procuraram desenvolver competências do Perfil de Desempenho profissional do professor do 1.º e 2º ciclo do ensino básico (DL nº 241/2001) como forma de se garantir uma formação profissional capaz de dar resposta a exigências atuais do ensino, como por exemplo a inclusão, a aprendizagem significativa e o respeito pelos interesses e ritmos das crianças. Além disso, a observação é um processo fundamental, uma vez que, é nesta ação que se procede à recolha das informações que posteriormente são analisadas de modo a constituir um meio para uma futura intervenção num contexto. Este processo constitui assim um dos pilares da formação de professores. Deste modo, realizei o meu observatório na Eb1 da..., pertencente ao agrupamento..., com a turma do 4º ano da professora...” (estudante E).

“Senti, ao longo dos observatórios, que as dúvidas que tinha em relação ao curso e ao meu futuro iam desaparecendo, uma vez que me sinto muito bem e à vontade em contexto escolar. Considero a professora... uma pessoa muito humana e sempre pronta para ajudar. Sinto que estou a aprender bastante com as idas aos OLPP e acho que este tipo de observatórios se deve manter para os anos posteriores” (estudante F).

Estes foram alguns dos exemplos que revelam, na primeira pessoa, como foi importante para o estudante ter tido oportunidade de selecionar um espaço prático de formação da sua lavra e responsabilidade. De salientar ainda que a procura de boas práticas possibilitou este encontro dos OLPP com a elaboração de novos protocolos dos agrupamentos com a ESEPP propostos pelos estudantes e não da iniciativa da escola de formação, como é usual. Deste modo, o próprio estudante é gerador de novos vínculos institucionais que são indicadores de boas práticas e que se confirmaram como referências muito claras para o desenvolvimento da Prática de Ensino Supervisionada, como aconteceu com um agrupamento de escolas, com o qual se concretizou um protocolo de formação nos anos seguintes, com base na experiência significativa do ano anterior de duas estudantes nos OLPP.

Revisitando as cinco dimensões referidas por Rasheed (2000) e continuando na identificação da componente dos *processos* que integra conhecimento, capacidades e atitudes, numa participação ativa do

estudante e do corpo docente do curso, é importante referir outros muito relevantes, tais como a(o):

- escolha criteriosa de Centros de Estágio para a Prática Profissional;
- promoção da Internacionalização;
- incentivo à participação em congressos nacionais e internacionais;
- incentivo à participação em projetos de investigação do Centro de Investigação da ESEPP – inED;
- participação em projetos europeus, com destaque para o *PAEDEIA*.

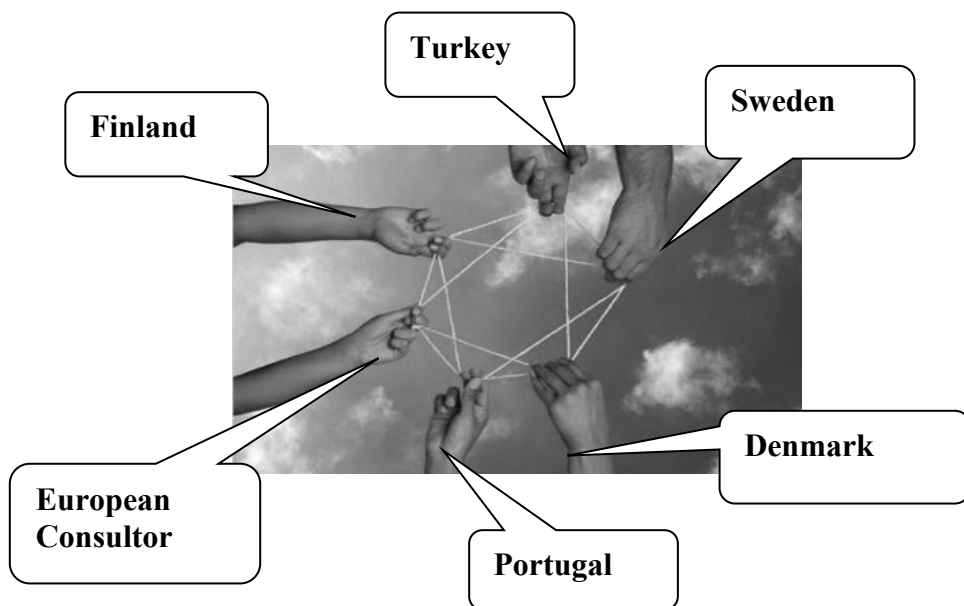
Saliente-se que estas opções não são mera retórica, mas tem rosto(s) que selecionam, dialogam, participam em iniciativas e desenvolvem efetivamente projetos de investigação com sentido para(com) os estudantes. Tal como refere Andreas Schleicher (2016), Diretor do Departamento de Educação e Competências da OCDE e o responsável máximo pelos testes PISA: “A educação tem cada vez mais que ver com o desenvolvimento da criatividade, do pensamento crítico, da resolução de problemas e da tomada de decisões; e com formas de trabalho que implicam comunicação e colaboração” (p. 2) e estes aspetos têm de ser rigorosamente implementados em todas as frentes da qualificação profissional. Por isso as opções elencadas são implementadas por docentes e estudantes que em conjunto desenvolvem projetos e os apresentam em congressos nacionais e internacionais. Deste modo, a resposta à profissionalização, passa por um sonho inicial, uma motivação intrínseca que move vontades, provoca encontros de equipas, que dinamizam cultura, comunicam ciência, propõem debates, desafiam ideias, alvitram planos, delineiam metodologias específicas, recomendam reflexões pós-ação para (re)pensar teorias e desafiar práticas procurando construir pontes entre as motivações intrínsecas, as necessidades da formação académica e do desempenho profissional de *Ser Professor*.

Acesso à Profissão – Indução profissional – Experiência do projeto PAEDEIA

Na construção de interfaces entre a formação inicial e contínua de professores a coordenação dos mestrados referidos, a ESEPP, participou

num projeto europeu designado por PAEDEIA (*Pedagogical Action for a European Dimension in Educators' Induction Approaches*) (<http://www.paedeia.net/>), um *Comenius Project*, no qual foi possível trabalhar, conjuntamente com outros quatro países (figura 4) a problemática da indução ou período probatório. Como está plasmado no *book marker*, PAEDEIA is a *Comenius Multilateral Project is a project about induction of newly qualified teachers and senior student teachers*.

Figura 4. Países envolvidos no projeto PAEDEIA – indução profissional



Numa visão europeia destaque-se o pensamento de Ján Figel (2007), membro da Comissão Europeia e responsável pela *Education, Training, Culture and Youth*, 2007, quando defende que a força da Europa reside na inovação, produtividade e competitividade e para isso são precisas novas competências para enfrentar este mundo digital. Segundo este alto dirigente da União Europeia, para além do saber tecnológico, precisamos de aprofundar o conhecimento para responder aos novos desafios tecnológicos e às questões éticas relacionadas com esta realidade e estes conteúdos devem ser tratados na escola, na formação inicial de professores. São destacadas as *Key competences* (*Communication in the*

mother tongue; communication in foreign languages; Mathematical competences and basic competences in science and technology; Digital competence; Learning to learn; Social and civic competences; Sense of initiative and entrepreneurship; Cultural awareness and expression) para, de forma mais específica ou integrada, serem trabalhados os conceitos, o conhecimento essencial, as capacidades e as atitudes.

Ora, no projeto PAEDEIA os objetivos estavam definidos de forma muito clara: a) identificar o perfil pessoal, social e profissional dos *novice teachers* e da relação destes com a formação inicial e com a formação contínua de professores nos programas de indução; b) promover a importância das *Key competences* na aprendizagem ao longo da vida; c) identificar o papel das instituições de formação, dos diretores de escolas, dos professores em exercício, dos mentores para criar plataformas que suportem e facilitem a existência dos programas de indução; d) estabelecer plataformas europeias que promovam o debate e o desenvolvimento profissional entre os professores no início da carreira profissional (*novice teachers*).

Neste envolvimento profissional quer da coordenação do mestrado, quer de estudantes foi possível analisar e aprofundar esta temática e refletir sobre as diferentes formas de a entender, designadamente, estudando o processo desenvolvido na Finlândia, onde o programa de indução é baseado no conceito de *Peer-Group Mentoring* numa rede de *mentor training*, designado por *national Osaava Verme program* ou na Suécia, baseado no conceito de *Learning Dialogue*, desenvolvido nas instituições que privilegiam a auto-reflexão e o debate interno do ser professor ou da Turquia, organizado em sessões-debate *Group Mentoring*, analisando os dilemas existentes e as possíveis soluções no contexto social, educativo e político existente. Como a Dinamarca e Portugal ainda não tinham experiências significativas no programa de indução estavam responsáveis por realizar a análise dos resultados recolhidos e escritos no livro do projeto, editado por Heikkinen, Hannu L. T., Swachten, Lejo & Akyol, Hayat (2015), com um artigo sobre “Paedeia Café...”, nos três países, da responsabilidade de Hansen, P.; Fernandes, D.; Pinho, M.I. e Ronne, S.

(2015). Deste modo, este Projeto deu a oportunidade aos estudantes e aos professores no início da carreira profissional dos cinco países referidos de, numa semana europeia organizada pela ESEPP, partilhar culturas, experiências, saberes, problemas, dilemas, traçar possíveis caminhos e refletir como construir soluções e compromissos educacionais no acesso à profissionalização. Algumas das conclusões registadas no livro do Projeto indicam que as experiências de *mentoring* proporcionam aprendizagens mais participativas, métodos inovadores nas propostas de solução e ganhos de maior auto-confiança no (para o) desenvolvimento profissional.

Tendo por base esta experiência europeia, têm existido, na ESEPP, desde há dois anos, experiências de *mentoring*, no apoio e acompanhamento de professores no início da carreira profissional em várias áreas, solicitadas pela direção de algumas instituições, designadamente, na(o):

- integração de equipas de Projeto, com apoio sistemático e contínuo aos professores;
- apoio mais pontual às dificuldades emergentes, de âmbito pedagógico e científico, mas num todo coerente e exigente do desempenho profissional e do SER professor.

Neste estudo conclui-se que PAEDEIA *café is a meeting place to share experiences, to discuss ideas and to find your ways for the next teaching days*. Assim, para além dos conhecimentos científicos e pedagógicos, este lugar de encontro e aprendizagem deve criar vínculos emocionais e laços de cooperação que alicercem a produção de novo conhecimento. Neste contexto, relembre-se as ideias de Schleicher (2016) quando defende que as “Competências Globais”, já não são suficientes *per se* e tem de se ir mais além, sendo necessário desenvolver outras qualidades de educação para (com) caráter para que as relações interpessoais sejam geradoras de um saber emocional pró-ativo, o qual deve ser implementado na formação inicial e no estabelecimento de pontes com a formação contínua de professores.

Na reflexão delineada neste artigo, baseada no percurso real de formação existente na ESEPP, nos mestrados referidos, procura-se aprofundar o

significado do termo “profissionalização”, mais vocacionado para as componentes académica e profissional e do “acesso à profissão” que requer uma análise mais ampla, relacionada com o início da carreira profissional, o desempenho profissional do professor, bem como o tipo de apoio envolvido, normalmente relacionado com os objetivos do ano probatório ou da indução. Nesta experiência formativa procura-se construir pontes de formação, entre as instituições do ensino superior e as escolas onde o início da carreira profissional dos professores acontece. Trata-se de cooperar para melhorar o desempenho profissional dos professores. Neste processo reconhece-se que um dos elementos determinantes reside na qualidade da formação inicial, mas também nas condições criadas no acesso à profissão, entre as quais se identifica o período probatório, a organização e a qualificação da carreira docente. Contudo, tudo indica que existem boas novas sobre esta necessidade profissional, dado que a DGAE em 1 de setembro de 2016 lançava as bases e os requisitos para os docentes realizarem o período probatório em 2016/2017. Neste contexto, como existe vontade política de intervir, faz todo o sentido refletir sobre a problemática da habilitação profissional e da indução como elementos do processo amplo de profissionalização. Nesta abordagem importa partilhar para estudar processos de mudança em que alguns resultados sejam mobilizadores da ação, numa inovação permanente baseada em pedagogias participativas e numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida, em que o professor é um provocador de aprendizagens, mas, acima de tudo, é um profissional da produção do conhecimento.

Referências bibliográficas

- Brito, Elisabete. (2015). (Re)pensar a formação de professores no contexto do processo de Bolonha: que constrangimentos? Que alternativas? In CNE, *Formação Inicial de Professores*. P. 249-271.
- Estrela, A. (1986). A investigação-acção. In Silva, A. S.; Madureira, J. P. (Eds.), *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento.
- Estrela, A. (1990). *Teoria e Prática de Observação de Classes. Uma Estratégia de Formação de Professores*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.

- Figel, J. (2007).. *Key competences in Europe*. Member of the European Commission, responsible for Education, Training, Culture and Youth.
- Formosinho, J.; Machado, J.; Mesquita, E. (2015). *Formação, trabalho e aprendizagem. Tradição e inovação nas práticas docentes*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Hansen, P.; Fernandes, D.; Pinho, M.I. e Ronne, S. (2015). Paedeia Café and the urge “to aaarrhg” – an evaluation. Heikkinen, Hannu L. T., Swachten, Lejo & Akyol, Hayat (2015). (Eds.). *Bridge over troubled water. New perspectives on Teacher Induction*, Ankara; Pegem Akademi, p. 186-208.
- Heikkinen, Hannu L. T., Swachten, Lejo & Akyol, Hayat (2015). (eds.). *Bridge over troubled water. New perspectives on Teacher Induction*, Ankara; Pegem Akademi.
- Kemmis, S., Wilkinson, J., Edwards-Groves, C., Hardy, I., Grootenboer, P. & Bristol, L. eds. 2014. *Changing Practices, Changing Education*. Singapore: Springer.
- Martins, Isabel. P. (2015). Formação Inicial de professores – um debate inacabado. In CNE, *Formação Inicial de Professores*. P. 176-190.
- Ministério da Educação (1968). *Lei de Bases do Sistema Educativo*. Lisboa: ME.
- PEDAGOGICAL ACTION FOR A EUROPEAN DIMENSION IN EDUCATORS' INDUCTION APPROACHES (PAEDEIA), Project number: 526885-LLP-1-2012-1-TR-COMENIUS-CMP /Agreement number: 2012-5192/001-001.
- Rasheed, Sadig. (2000). *Defining Quality in Education*. Italy: The International Working Group on Education Florence. Director Programme Division UNICEF Headquarters, New York October
- Rodrigues, Florbela. (2015). A formação de professores na União Europeia. In CNE, *Formação Inicial de Professores*. P. 223-240.
- Schleicher, Andreas (2016). Diretor do departamento de Educação e Competências da OCDE e o responsável máximo pelos testes PISA. Entrevista a um semanário português em 30 em Abril de 2016.
- Wenger, E. 1998. *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
(<http://www.paedeia.net/>)

PARCERIAS ENTRE AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E AS ESCOLAS COOPERANTES NA INICIAÇÃO À PRÁTICA PROFISSIONAL

Marcos Onofre¹

Introdução

A qualidade da formação inicial de professores implica uma relação consistente entre as instituições de ensino superior e as escolas onde se desenvolve a sua atividade profissional, nomeadamente para a salvaguarda da qualidade das práticas pedagógicas supervisionadas².

O estágio tem sido sujeito a diferentes considerações. Se, por um lado, a investigação sublinha a sua importância para a qualificação da formação inicial, sendo, no caso português, acompanhada pelas políticas educativas afins, muitas instituições de formação omitem ou mesmo contradizem essa importância, inviabilizando a criação das melhores condições para a sua realização. Interessa-nos, neste contexto, sublinhar que o estágio importa muito na formação de professores e deve ser acarinhado como tal.

Contudo, interessa-nos também assinalar que esta importância depende sobretudo das condições da sua realização, nomeadamente no que diz respeito ao apoio à interação entre as instituições de formação e as escolas de estágio. A literatura tem assinalado as diferenças entre os modelos de formação em que o professor cooperante nas escolas não tem qualquer envolvimento e desconhece mesmo a componente da formação académica do programa e os modelos em que este envolvimento é promovido e as experiências no terreno são francamente integradas. Nestes últimos, ambos os formadores, professores da universidade e da escola cooperam no planeamento, realização e avaliação da formação e investigação. Este valor é reconhecido pelos intervenientes. A investigação mostra que os estudantes e os orientadores da escola percecionam benefícios positivos

¹ Faculdade de Motricidade Humana | Universidade de Lisboa

² Adiante neste texto referidas como estágio

desta relação. Em particular, estes últimos referem que a sua atividade de supervisores, de colaboração com as universidades como formadores e investigadores lhe permite um aprofundamento significativo do seu conhecimento profissional. Em Portugal, na Faculdade de Motricidade, na formação para o ensino da Educação Física, temos procurado implementar este modelo de cooperação, conferindo muita atenção à auscultação da perspetiva dos atores, que aqui reportaremos. Na base desta experiência podemos hoje avançar com um conjunto de soluções que, pela sua simplicidade, nos parece ser de fácil implementação, com uma grande repercussão na qualificação do estágio da formação inicial de professores.

O texto que segue procura dar desenvolvimento às ideias que acabamos de reportar, estruturando-se em torno da elaboração sobre quatro temas essenciais:

- O estágio pedagógico importa
- As parcerias importam no estágio
- Do que se pode ou não gostar nestas parceiras
- Soluções simples para problemas aparentemente complexos

O estágio pedagógico importa

A julgar pelas apreciações de cariz científico, administrativo, pedagógico que as instituições de ensino superior realizam para o seu interior, o estágio pedagógico parece importar pouco. É comum o respaldo que alguns órgãos de gestão destas organizações encontram no estatuto da carreira docente no ensino superior (Decreto-Lei 205/2009), para sustentar que o estágio não é atividade letiva que possa ser considerada área de carreira no ensino superior e que não cumpre com o ratio professor/estudantes a que a regulamentação obriga. Noutros fóruns, os académicos queixam-se de que o estágio, porque maioritariamente realizado nas escolas, é pouco científico e, por essa razão, é um contraponto ao conhecimento academicamente produzido. A desconsideração do estágio traduz-se também pela sustentação da ideia de que o serviço da sua orientação possa ser bem assegurada por académicos

que não têm qualquer tipo de preparação para isso, seja em educação, seja, mais especificamente, em supervisão pedagógica. Acresce ainda dificuldade com que muitas organizações não atribuem ao estágio um tempo de distribuição de serviço digno e realista, que se compagine com as tarefas de orientação que o mesmo implica, sobretudo argumentando que esta unidade curricular é muito dispendiosa, pelos encargos que acarretada na deslocação dos orientadores entre as escolas de estágio e a instituições de formação. Todas estas pressuposições têm limitado a interação entre as instituições de formação e a escola, na medida em que reduzem significativamente a oportunidade de contacto presencial entre os orientadores oriundos de ambas organizações e o reforço de uma verdadeira identidade sobre as finalidades e processos de formação dos professores estagiários.

Em contradição, para o exterior³, o estágio pedagógico é apresentado como muito importante, uma vez que a sua inclusão/integração no curso, representa a atenção que é dada à realidade, e consiste numa importante mostra para o recrutamento (para o 1º, 2º e 3º ciclos), amplia e facilita os processos empíricos da investigação, e é um excelente campo de aplicação da teoria.

Destacados investigadores, especialistas em formação de professores têm sublinhado a importância do estágio pedagógico como fator determinante para a sua qualificação. Zeichner e Conklin (2008), a partir de uma revisão de estudos sobre as vantagens e desvantagens dos modelos de formação de professores, focando-se sobre as dimensões da formação de professores que podem contribuir para a eficácia da sua preparação, assinalam que a qualificação dos programas de formação inicial de professores envolve a implementação de situações de aprendizagem no contexto escolar e a valorização dessas experiências pelos formadores.

Darling-Hammond (2008), destaca várias características de uma formação inicial dos professores de qualidade, chamando a atenção para a necessidade de utilizar estratégias que estimulem formação recíproca e a

³ Vide relatórios de avaliação interna no âmbito da avaliação pela A3Es

aprendizagem em coletivo, o uso das tecnologias da informação e comunicação como linguagem essencial de formação, a trans e interdisciplinaridade como garantia de integração dos vários conteúdos de formação, a necessidade absoluta de utilizar metodologias ativas do ensino, focadas em problemas reais e, principalmente, o aumento do tempo de formação, nomeadamente do consagrado à formação em prática pedagógica ou estágio (*school placement*).

São os próprios professores que, além dos investigadores, testemunham a importância do estágio na sua formação. Num estudo recente, indagando um conjunto de professores sobre os fatores da socialização ocupacional que mais marcaram o pensamento e ação pedagógicos (Onofre & Carvalho, 2004), verificámos que, entre os fatores integrantes dos três habituais estádios deste processo, na socialização antecipatória eram fortemente enfatizadas como influentes as experiências como filho, aluno ou atleta, a formação inicial mereceu uma apreciação globalmente negativa, excetuando-se as experiências positivas da prática pedagógica e do estágio, o que parece corresponder à valorização da formação realizada em contexto, com usufruto do suporte aí existente, que os professores sublinharam quando se reportaram às experiências de formação contínua.

A valorização que os professores realizam da prática pedagógica/estágios da formação inicial como determinante da sua qualificação profissional tem sido identificada pela investigação, desde há alguns anos (Wilson, Floden e Ferrini-Mundi, 2001). Num reconhecido trabalho de meta-análise sobre literatura “cinzenta” focada na formação de professores, Estrela, Esteves e Rodrigues (2002) recomendaram o aumento da utilização de prática pedagógica e estágio e a sua qualificação.

A importância desta medida foi relevada por meios de diagnóstico internacionais para aconselhar a política educativa (OCDE, 2005), nomeadamente associando a qualidade do professor à qualidade da sua formação inicial e ao seu desenvolvimento profissional contínuo, reconhecendo-se que experiência prática é determinante na formação de professores, nomeadamente por reforçar o conhecimento dos professores

em relação às necessidades das escolas e a relação entre formação dos professores e as necessidades das escolas.

A regulamentação desta sugestão, em Portugal, foi realizada muitos recentemente, com a obrigatoriedade da consagração generalizada da prática pedagógica supervisionada nos cursos de formação de professores. Uma decisão de política educativa concretizada com a publicação do Dec. Lei 79/2014 e antecedente. Nestes regulamentos são, pela primeira vez, estabelecidas características comuns para o estágio pedagógico para a formação dos professores (e.g., expressiva duração, cooperação rede escolas, qualificação dos orientadores). Até então a organização do estágio era tida como muito diversificada (Formosinho & Niza, 2001) e geralmente pobre, padecendo de um efeito da “universitarização” da formação dos professores (Formosinho et al. 2000).

As parcerias importam no estágio, nomeadamente nas relações entre as Instituições de Ensino Superior e as Escolas Cooperantes

Numa análise sobre os programas de formação mais bem-sucedidos nos EUA, Darling-Hammond (2006), verificou que os programas de estágio constituíam um fator de relevância, quando se caracterizavam por experiências prolongadas, apoiadas numa supervisão eficaz e cooperativa entre supervisores e professores cooperantes.

Alguns trabalhos assinalam características dos estágios e da sua regulamentação que contrariam estas condições, nomeadamente os baixos níveis de trabalho colaborativo entre supervisores nos estágios (MacPhail, Patton, Parker & Tannehill, 2014), e a baixa valorização do trabalho do professor cooperante na regulamentação (Onofre & Martins, 2014). Estrela, Esteves & Rodrigues (2002) e Duarte & Onofre (2007) assinalam que as práticas do estágio são pouco consistentes, nomeadamente por se traduzirem por práticas de enfoque tecnocrático, diretivo. Em contraponto, vários estudos sobre a perceção dos estagiários acerca dos fatores determinantes no apoio à ultrapassagem dos seus problemas, ao longo do estágio e no reforço da sua autoeficácia assinalam o papel determinante

que é atribuído ao professor cooperante nesse efeito (Jardim & Onofre, 2009; Teixeira & Onofre, 2009; Martins, Onofre & Costa, 2013).

O envolvimento dos professores cooperantes no estágio, na sua organização e implementação e avaliação parece assim ser um fator decisivo. Zeichner e Conklin (2008) distinguem dois modelos de integração entre a formação académica (*course component*) e no terreno (*field component*) que assentam no facto de, respetivamente, os professores cooperantes não terem qualquer envolvimento e desconhecerem a componente da formação académica, daquelas em que o envolvimento dos professores cooperantes é promovido e as experiências no terreno são francamente integradas. As preocupações emergentes para com a qualidade da formação dos professores levaram a que Comissão Europeia desenvolvesse linhas de orientação para melhorar a formação dos formadores de professores sublinhando a importância que aí desempenham a consolidação das competências da supervisão e trabalho em equipa (Comissão Europeia, 2013).

A construção de um projeto comum de formação entre as instituições de formação e as escolas de estágio tem a ver, não apenas com o reconhecimento mútuo do valor particular e insubstituível do papel de cada contexto, mas igualmente com o grau de convergência das ideias acerca da natureza do conhecimento profissional do professor. Neste sentido, é muito importante que se desenvolva entre estes formadores um consenso em torno do significado do que é uma supervisão pedagógica competente, o que depende de um esclarecimento sobre as finalidades do próprio processo de supervisão, ou seja, do perfil de estagiário que se deseja formar. Para o desenvolvimento desta cooperação tem que se promover um estatuto e responsabilidade partilhada e paritária da instituição de formação e da rede de escolas, através dos orientadores locais. Os regulamentos do estágio e as práticas subsequentes têm que o salvaguardar e incluir um claro reforço do papel dos orientadores de escola na gestão do processo supervisiivo. Para além disso, a organização do estágio deverá contemplar, com carácter sistemático, o encontro entre orientadores e estagiários de diferentes escolas da rede, para discussão e

formação recíproca focada não apenas na procura de soluções para as dificuldades da supervisão pedagógica, mas também na análise e partilha de boas práticas.

É neste contexto, que ganha sentido a ideia de dinamizar o trabalho entre orientadores académicos e cooperantes a partir da constituição de comunidades de prática (MacPhail, Patton, Parker & Tannehill, 2014). Com efeito, a ideia das comunidades de prática - CoP (Wenger, 1998) representa uma forma emergente de desenvolvimento de aprendizagem profissional dos formadores de professores, pelo seu potencial na promoção das sinergias colaborativas entre os supervisores das IES e os professores cooperantes no período do estágio da formação inicial.

Do que se pode gostar e não gostar nestas parcerias? Um caso sério

Por ocasião de um projeto de estudo que submetemos à FCT em que pretendemos analisar as práticas que podem melhorar a parceria dos orientadores académicos e cooperantes no estágio do mestrado em ensino da educação física, na FMH/UL, desenvolvemos um trabalho que aguarda publicação e que intitulámos “A Universidade e a Escola: Para Uma Agenda Comum na Formação dos Professores” (Onofre, Martins, Rodrigues e Costa, no prelo).

Este trabalho foi desenvolvido a partir da análise de conteúdo de entrevistas realizadas a coordenadores e orientadores académicos e permitiu destacar um conjunto de aspetos que, na perspetiva dos atores, podem justificar o valor de práticas de trabalho que se devem aprofundar bem como as condições adversas que devem ser evitadas.

Entre estas últimas, estão desde logo condições associadas ao enquadramento legal e ao funcionamento da escola. A expectativa de valorização do trabalho do orientador cooperante, enfatizada pela nova regulamentação da formação permitia esperar que esta função fosse mais valorizada, sendo contabilizada na distribuição de serviços dos orientadores cooperantes, tal como acontece com os orientadores

académicos. Sob o tema d' “As expectativas mitigadas pela alteração do enquadramento normativo”, encontrámos testemunhos como o seguinte:

Nós dantes tínhamos algumas horas que nos eram disponibilizadas para isto, em termos mesmo de redução de horário e, neste momento, não temos nenhuma redução de horário para fazer estas tarefas. Antigamente, tínhamos, no mínimo, algum subsídio para irmos e para fazermos supervisão, neste momento não temos nada... (Orientador Cooperante).

Com efeito, apesar das retóricas da investigação e de algumas orientações políticas, a função de orientador de estágio, seja pela universidade ou pela escola, permanece carente de um reconhecimento operacional, nomeadamente assegurando condições temporais para exercer esta função no âmbito do trabalho profissional.

Para a alteração de algumas destas circunstâncias, o trabalho desenvolvido pelas instituições do ensino superior parece ter um papel fundamental. O modo como as escolas são envolvidas, integradas numa formação sistemática e reconhecidos no seu papel de charneira em relação à formação foram elementos muito valorizados pelos inquiridos. Um dos aspetos centrais parece ser a constituição de uma verdadeira rede de escolas, em que os intervenientes se conhecem e interagem entre si como um verdadeiro sistema, nomeadamente na igualdade de acesso à formação. Sob o tema “A gestão da relação institucional pela faculdade com a rede de escolas cooperantes”, assinalaram-se testemunhos como o seguinte: “Tem havido, às vezes, oportunidades também de formação mas noutro âmbito, estou-me a lembrar na oportunidade de formação que tivemos em que veio cá uma convidada estrangeira...” (Orientador da Faculdade). Esta rotina tem ajudado a valorizar a formação oferecida e a sua integração com a formação exigível na carreira dos professores do ensino básico e secundário:

Era simpático se todas estas reuniões e toda esta formação que fazemos e temos feito tanto... pudesse ser creditada.. nós temos que fazer 25 horas de formação por ano .. e isso seria excelente... porque é muita formação e formação de qualidade... (Orientador Cooperante)

Neste âmbito, a coordenação dos estágios pode acrescentar muito, nomeadamente estimulando e reconhecendo a equidade de estatuto de

todos os formadores, sem exceção, procurando contornar as limitações regulamentares e estimulando um trabalho em parceria, assumindo assim “O papel da coordenação na gestão facilitadora da relação e desenvolvimento dos orientadores”, de que são exemplo os seguintes testemunhos:

A ideia de que estamos no mesmo barco e estamos todos em qualquer coisa, e essas coisas são muito bonitas de se dizer e mais difíceis de se pôr em prática, e acho que se tem conseguido, portanto o mérito a quem continua a liderar o estágio da FMH, tem-se conseguido. (Orientador Cooperante),

e ...a preparação dos orientadores para dar resposta à orientação dos relatórios e participação nos júris, a coordenação teve que dar resposta a isto (...) de repente tínhamos que ser capazes de o fazer, alguns nem sequer tinha o grau académico de mestrado... (Orientador Cooperante)

Este investimento na igualdade de protagonismo dos orientadores tem sido reconhecido como gerador de bem-estar e confiança mútua entre todos, sublinhando-se mesmo que aqueles que chegam de novo são acarinhados na aproximação à estrutura existente. Deste propósito faz parte a salvaguarda da sua identidade sobre as finalidades e processo de estágio. Sob o código “Os orientadores, uma colaboração confortável”, identificámos a referência ao ambiente de relação entre todos:

Há um clima que se foi criando, um clima positivo que é muito favorável ao bom funcionamento do estágio, tem a ver com as pessoas e com a aproximação das pessoas, a identificação com aquilo que fazemos, que acho que é muito produtivo. (Orientador Cooperante),

e Não há uma estabilidade completa no corpo de orientadores, e eu penso que é... dentro dos aspetos mais positivos está a forma como são recebidos, como são integrados os orientadores novos, e como se procura tentar transmitir a esses orientadores aquilo que é o processo de estágio... (Orientador Académico)

A partilha do conhecimento e identidade entre orientadores pode fazer-se, com grande vantagem, a partir da discussão de questões associadas ao plano de estudos e currículo do curso, a partir da qual se gera um sentimento de reconhecimento e partilha. Para ilustrar o tema “O currículo da formação de professores como instrumento e conteúdo de contacto entre a universidade e a escola” destacamos um testemunho relativo à

discussão ocorrida por ocasião da implementação das decisões de Bolonha:

Recordo-me que quando se deu a transformação por ocasião do processo de Bolonha houve necessidade de fazer a formação para o enquadramento deste relatório... e então houve imensa discussão ... o próprio documento orientador foi elaborado nessas reuniões... o que eu acho ótimo..., envolveu toda a gente, orientadores de escola e orientadores da faculdade... (Orientador Cooperante).

Ainda sob este tema, se revelaram outras opiniões, destacando-se a oportunidade de haver abertura para a discussão aos conteúdos de outras disciplinas do currículo, como as que tratam do desenvolvimento curricular:

ultimamente tem acontecido muito esta polémica: nós nos núcleos de estágio falamos sobre a necessidade da construção de unidades de ensino e os estagiários vêm com a conversa de que nunca ouviram falar sobre unidades de ensino (...) nós, às vezes, gostávamos de discutir com os professores das disciplinas, pessoas que se calhar do ponto de vista científico estão mais preparadas, tiveram mais tempo de estudo e nós (...) em conjunto podemos ter bons momentos de debate, discussão, troca de opiniões. (Orientador Académico)

A circunstância do estágio procurar respeitar, através dos seus objetivos e das áreas e experiências de formação, o isomorfismo para com a essência da profissionalidade docente e de com isso refletir um impacto positivo na dinâmica organizacional das escolas é um aspeto reconhecido como positivo, podendo ser visto como uma contrapartida ao acolhimento prestado pelas mesmas. Sob o tema “O estágio pedagógico como vivência autêntica e completa do contexto real” identificámos testemunhos como:

(...) existir um estágio de Educação Física numa escola representa também um outro tipo de oportunidades, ao nível das dinâmicas da direção de turma, ao nível das dinâmicas do desporto escolar, isto influencia, não só o grupo de Educação Física, como às vezes a própria escola.... (Orientador de Faculdade)

De acordo com perspetiva da coordenação do estágio, o estabelecimento de um compromisso escrito, previamente discutido e aprovado por todos os orientadores de estágio, que regula globalmente toda a formação, independentemente de cada escola e, em simultâneo, a exigência de um plano de formação individual, condicionado ao contexto da escola e das áreas fortes e fracas da experiência de cada estagiário, consiste num

fomento muito importante do sentido de protagonismo e pertença de todos os orientadores do estágio. Alguns testemunhos da coordenação foram no sentido de realçar a temática "A importância estrutural da documentação de suporte: o protocolo de cooperação, o guia de estágio, e o plano de formação":

Na fase inicial do ano letivo, antes mesmo deste se iniciar, o guia de estágio é alvo de aprovação tendo por base as propostas de alteração feitas durante o período de interrupção letiva e estas propostas de alteração são realizadas tanto por professores cooperantes, ou seja, os orientadores de escola, como pelos orientadores de faculdade, como da própria coordenação. Portanto, é um processo participado por todos. (Coordenação),

e a necessidade de planear o seu processo formativo ao longo do ano, tendo em consideração as competências que estão aliadas a cada uma das áreas que estão expressas de forma explícita no guia de estágio (...) este plano de formação visa que o professor estagiário se questione e planeie a sua própria formação (...) (Coordenação)

Estes testemunhos e os temas que lhes são referentes, que aqui trazemos como ilustração da apreciação de quem está internamente envolvido na orientação e coordenação da atividade de estágio, sugerem que um conjunto de opções que temos realizado na sua organização podem ser soluções facilitadoras da qualificação da relação entre as instituições de formação superior e a escolas que acolhem os estágios.

Soluções simples para problemas aparentemente complexos

Em nosso entender, aquelas soluções situam-se, pelo menos, a três níveis. Em primeiro lugar, ao nível organizacional, a partir do modo como estrutura e gere o seu funcionamento; depois, ao nível do processo supervisoivo, ou seja do processo de orientação; e, finalmente, ao nível da formação dos orientadores (Onofre & Martins, 2014).

Desde logo, o projeto do estágio deve ser assumido como um projeto coletivo, e não apenas um interesse estratégico da instituição de formação. Deve ser considerado como o resultado de uma comunhão de ideias e práticas para favorecer a formação dos professores, assumindo os benefícios recíprocos desse esforço para todos os intervenientes. Para isso, o trabalho a desenvolver deve sustentar-se numa responsabilidade paritária

da instituição de formação e rede de escolas. Todos devem ser chamados a conceber e avaliar o processo geral de estágio. Desde logo, a participação dos orientadores cooperantes nas decisões sobre o “guião” (regulamento, guia) da formação no estágio, onde se discutem assuntos como o perfil de professor estagiário e os princípios e procedimentos da supervisão, é um elemento positivo de consideração por eles reconhecido. Para além do reforço da participação na definição do projeto do estágio, é importante dar-lhe um destaque no acompanhamento e avaliação contínua e final das mesmas atividades ao longo do ano, bem como na orientação e participação nos júris de discussão dos relatórios de estágio. A avaliação, atribuída por lei ao orientador académico, deve ser partilhada pelo orientador cooperante, uma vez que é ele quem pode fazer o acompanhamento mais sistemático do processo de formação. Nesse sentido, qualquer deliberação sobre a avaliação do professor estagiário deve assentar numa partilha prévia de opiniões entre os orientadores. O reconhecimento dos orientadores cooperantes como especialistas de mérito no ensino, permitir-lhes-á igualmente que ultrapassem as limitações à sua elegibilidade para integrarem os júris de mestrado e possam ser convidados a fazê-lo. Na programação da formação complementar dos professores estagiários é igualmente oportuno contemplar a possibilidade de alguma dessa oferta ser realizada pelos professores cooperantes, rentabilizando a sua sabedoria de ensino, nomeadamente no âmbito do conhecimento didático do conteúdo. Finalmente, outra oportunidade, é a do seu envolvimento na coordenação de projetos de investigação-ação desenvolvidos conjuntamente entre orientadores e estagiários conjuntos com os estagiários, função normalmente restringida aos orientadores académicos.

Além do valor que institucionalmente é possível atribuir ao orientador cooperante, deve acautelar-se o reforço do seu papel na gestão do quotidiano do processo supervísivo e a promoção do trabalho cooperativo no seio do núcleo, dando destaque à formação recíproca. O orientador cooperante, pelo tempo que passa junto dos estagiários e pelo seu forte conhecimento do contexto, assume uma preponderância na intervenção junto dos professores estagiários que deve ser reconhecida, apoiada e

estimulada. Não obstante, o seu trabalho, muitas vezes realizado na ausência do orientador académico deve ser estruturado em torno de um compromisso realizado entre ambos orientadores e os professores estagiários no seio de cada núcleo de estágio⁴. Os orientadores e os professores estagiários têm que trabalhar em conjunto, esclarecendo entre si os objetivos e os meios de formação da supervisão no estágio. Que professor desejamos formar? Através de que processos? Devem ser perguntas revisitadas em conjunto e esclarecidas no consenso possível. O plano de atividade do núcleo, a desenvolver no início do estágio, programando as atividades de formação e os períodos críticos para o seu desenvolvimento, é o elemento estruturante desta relação porque ajuda a estabelecer a convergência de expectativas dos vários atores e a reforça a sua identidade em relação ao processo de formação. Por outro lado, é preciso que a coesão entre os diferentes elementos seja assegurada por uma presença regular do orientador académico nas atividades de estágio, sempre que possível compartilhada por todos os elementos do núcleo.

Finalmente, outro âmbito de soluções pode perspetivar-se na organização de atividades de formação recíproca entre orientadores académicos e cooperantes. Neste domínio, pode promover-se quer uma oferta de formação mais formal, quer a utilização de algumas atividades de estágio, informalmente, para esse efeito. A facilitação do envolvimento dos professores cooperantes na oferta de formação das instituições de formação, em cursos breves, pós-graduações, mestrados ou doutoramentos é um exemplo da oferta formal. Na oferta informal, inclui-se a organização de *workshops* práticos sobre problemas de supervisão mutuamente reconhecidos como difíceis de resolver, procurando estimular a cooperação dos pares na construção de soluções, como se de uma comunidade de prática se tratasse. Outra solução pode consistir na inversão do tradicional protagonismo na formação, atribuindo aos professores cooperantes a responsabilidade de orientação de ações de formação para os orientadores académicos.

⁴ Grupo de estágio de cada escola constituído por orientadores, académico e cooperante, e professores estagiários, em número de 2 ou 3.

No seio do estágio em ensino da Educação Física da Faculdade de Motricidade Humana, temos aprofundado um conjunto de experiências formativas que nos parecem poder ter algum interesse enquanto exemplos de boas práticas no aprofundamento da cooperação entre os orientadores académicos e cooperantes. Estas experiências de parcerias são as designadas “reuniões de agrupamento”, encontros focados na apreciação da supervisão dos professores estagiários, e na avaliação formativa onde são identificados os casos críticos do estágio⁵. Desenvolvidos sob a forma de *workshops*, ao longo do ano, contam com a participação de todos os orientadores e da coordenação na FMH. Nestas reuniões são explicadas as razões para as avaliações intercalares, identificando-se similitudes e diferenças entre processo supervisivos e construindo coletivamente soluções que possam ajudar a ultrapassar, sobretudo as situações mais difíceis de supervisão. Outra atividade com um tipo de efeito semelhante são as visitas interescolas que consistem em intercâmbios entre núcleos de estágio com o propósito de partilhar o conhecimento sobre a formação e o ensino, a partir da observação de contextos e situações concretas. Nestas visitas, os orientadores partilham as perspetivas e práticas a partir de casos concretos ocorridos e contextos escolares diversos.

Nota Final

Neste texto, começámos por procurar sustentar que estágio pedagógico importa e que essa importância está consagrada na investigação sobre formação de professores e em avaliações realizadas por importantes organizações educativas internacionais. Não obstante constatamos que essa importância, na perspetiva de muitas organizações de formação é relativa. Sustentámos também que o estágio importa e que importa que o estágio se qualifique, nomeadamente a partir da valorização da parceria entre as instituições superiores de formação de professores e as escolas que acolhem os estágios. Neste âmbito, é crítica a valorização do papel do orientador cooperante, através do reconhecimento da sua preponderância como formador, da qualificação da sua formação e da sua utilização como

⁵ Casos de exceção positiva e negativa

recurso de formação dos demais atores, bem como do aprofundamento das parcerias entre orientador académico e cooperante. Mostrámos que este modelo de formação tem fortes repercussões positivas, a partir de uma síntese sobre um estudo de caso que pudemos desenvolver com os protagonistas da formação. Finalmente, sem qualquer ensejo de uma proposta terminada, procurámos identificar algumas soluções simples, por nós testadas para problemas que aparentemente e frequentemente são apresentados como complexos no âmbito da qualificação dos estágios da formação de professores e que, em muitos casos, resulta num “divórcio” por comum acordo, entre as instituições de formação e as escolas cooperantes, o que não faz sentido nenhum.

Referências bibliográficas

- Comissão Europeia. (2013). *Support teacher competence development*. Acedido em novembro de 2014, Disponível em:
http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/teachercomp_en.pdf
- Darling-Hammond, L. (2008). The case for university-based teacher education. M. Cochran-Smith, S. Feinam-Nemser & D. McIntyre, E. Demers (eds.). *Handbook of Research on Teacher Education: Enduring Questions in Changing Contexts*. (New York and London: Routledge/Taylor & Francis Group, pp. 333-346.
- Darling-Hammond, L. (2006). *Powerful teacher education: Lessons from exemplary programs* (1st Ed.). San Francisco: Josey Bass.
- Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de Agosto. I Série, n.º 168. Acedido a 24 Set. 2015. Disponível em:
<http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Geral/MenuTopo/Legislacao/Docentes+do+Ensino+Superior.htm>
- Decreto-lei n.º 79/2014 de 14 de maio do Ministério da Educação e Ciência. Diário da República: I série, n.º 92 (2014). Acedido a 24 set. 2015. Disponível em:
http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/84F15CC8-5CE1-4D50-93CF-C56752370C8F/9571/79_2014.pdf
- Duarte, A., & Onofre, M. (2007). As concepções e práticas de supervisão dos orientadores de practicum e suas origens. In A. Cid, M. Muradas, M. Zabalza, M. Sanmamed, M. Raposo & M. Iglesias (Coords.), *Buenas Prácticas En El Practicum. Actas do IX Symposium Internacional sobre El Practicum Y Las Prácticas En Empresas En La Formación Universitaria.*, (pp. 379-388). Pontevedra: Imprentas Universitaria.

- Estrela, M. T.; Esteves, M.; & Rodrigues, A. (2002). *Síntese da investigação sobre formação inicial de professores em Portugal (1990-2000)*. Lisboa: FPCE-UL/ INAFOP/IIIE.
- Formosinho, J., Ferreira, J. & Machado, J. (2000). Universitarização da Formação de Professores e Profissionalidade Docente. *Revista Galego/Portuguesa de Psicología y Educación*, 4 (6), 345-351.
- Formosinho, João e Niza, Sérgio (2002). Anexo à Recomendação sobre Iniciação à Prática Profissional nos Cursos de Formação Inicial de Professores. INAFOP (Instituto Nacional de Formação de Professores), 9-30.
- Jardim, M., & Onofre, M. (2009). As experiências do *practicum* e a sua influência no sentimento de auto-eficácia no ensino dos professores estagiários de Educação Física. In: Rivas, M; Figueira, M.; Enjo, L.; Iglesia, J. & Abeltas, A. (Coords.). *El Practicum Más Allá Del Empleo. Actas do X Symposium Internacional Sobre el Practicum Y las Prácticas en Empresas en la Formación Universitaria*, (pp. 771-782). Pontevedra: Imprentas Universitaria.
- MacPhail, A., Patton, K., Parker, M. and Tannehill, D. (2014). Leading by Example: Teachers' Professional Learning Through Communities of Practice. *Quest*. Vol 66 (1), pp 39-56. [DOI: 10.1080/00336297.2013.826139]
- Martins, M., Onofre, M., & Costa, J. (2013). A autoeficácia na trajetória do estagiário [The self-efficacy in the preservice teacher's trajectory]. Comunicação oral apresentada ao *XX Colóquio da Secção Portuguesa da Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Education: Formação Profissional: Investigação Sobre Teorias, Políticas e Práticas*. Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa.
- OECD (2005). *Teachers matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris: OECD Publications.
- Onofre, M.; Carvalho, L.M. (2004). Sources of Teacher's Pedagogical Knowledge: An Interpretive analysis from reports on significant experiences of occupational socialization, V. Klissouras, S. Kellis & I. Mouratidis (Edts.) *Proceedings of the 2004 Pre-Olympic Congress: Sport Sciences through the ages – challenges in the new millenium*, 6-11 Agosto Thessaloniki, Greece.
- Onofre, M. & Martins, M. (2014). Elementos para a qualificação das práticas de supervisão pedagógica nos estágios pedagógicos. In P. Batista, A. Graça, & P. Queirós, *O estágio profissional na (re)construção da identidade profissional em Educação Física* (pp. 297-310). Porto: Faculdade de Desporto, Universidade do Porto.
- Onofre, Martins, Rodrigues e Costa (no prelo). A Universidade e a Escola: Para Uma Agenda Comum na Formação dos Professores”. Cecília Galvão et al. (Edts) In *Práticas de formação inicial de professores: participantes e dinâmicas*. E-book, Instituto de Educação.

- Teixeira, M., & Onofre, M. (2009). Dificuldades dos professores estagiários de Educação Física no ensino. Sua evolução ao longo do processo de estágio pedagógico. In. Rivas, M; Figueira, M.; Enjo, L.; Iglesia, J. & Abeltas, A. (Coords.). *El Practicum Más Allá Del Empleo. Actas do X Symposium Internacional Sobre el Practicum Y las Prácticas en Empresas en la Formación Universitaria*, (pp. 1159-1170). Pontevedra: Imprentas Universitaria.
- Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: learning, meaning and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zeichner, K. M., & Conklin, H. G. (2008). Teacher education programs as settings for teacher education. In M. Conchran-Smith, S. Feinam-Nemser, & J. McIntyre (Edts.), *Handbook of Research on Teacher Education*, 3rd Edt. New York, Ny: Routledge. Pp. 270-316

CENTRALIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E
AUTONOMIA:
o que compete a quem?

14 de novembro de 2016

OS MUNICÍPIOS, AS ESCOLAS E AS POLÍTICAS EDUCATIVAS – REVISITANDO AS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E OS DEBATES DA ATUALIDADE

João Manuel Pinhal¹

As abordagens mais habituais à questão da descentralização da educação padecem de dois problemas de enfoque: por um lado, limitam a questão ao sistema escolar, deixando de fora os programas e iniciativas educacionais que se encontram fora desse sistema; por outro lado, tomam a descentralização como algo que vem de cima, ignorando o muito que decorre da iniciativa autónoma das instituições locais. São abordagens limitadas, cuja origem se encontra na dificuldade que muitos sentem em admitir a existência de políticas locais de educação, designadamente de políticas de base territorial.

Completaram-se recentemente 30 anos sobre a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Esta lei foi das mais consensuais na sociedade portuguesa e é geralmente reconhecido o seu importante papel como orientadora do desenvolvimento do sistema educativo. Contudo, o tempo coloca novos problemas e impõe realidades diferentes das que podiam visualizar-se aquando da aprovação da lei e é normal que se verifique a necessidade da sua revisão. De resto, essa revisão já se fez por três vezes em aspetos específicos do sistema educativo, mas há outros que também precisam de intervenção. É o caso da arquitetura dos poderes na definição das políticas educativas e na administração e gestão do sistema, designadamente a nível local.

Desenvolvimento e descentralização

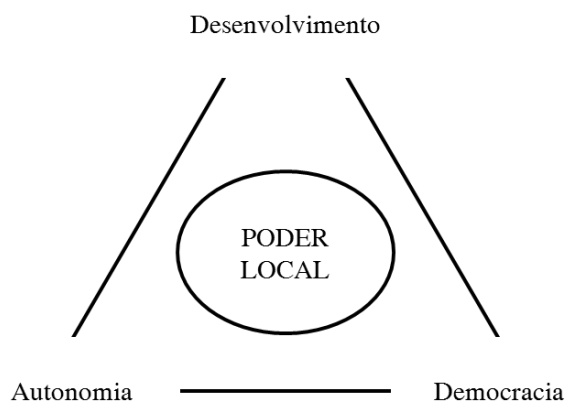
Hoje é geralmente aceite que o desenvolvimento social e humano é uma construção largamente local, decorrente da mobilização de recursos e de sinergias locais visando a produção de bens, serviços e utilidades várias. É assim que se fala de desenvolvimento endógeno e desenvolvimento

¹ Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

localmente sustentado como processos de promoção das comunidades e das suas organizações.

Estes processos implicam que os diferentes territórios disponham de capacidade para assumirem projetos e planos de desenvolvimento próprios, inseridos nas dinâmicas mais vastas dos países e regiões a que pertencem, desta maneira se tornando centros de produção de políticas.

A descentralização corresponde assim a essa capacidade assumida pelas comunidades e pelas organizações locais e regionais de produzirem uma boa parte do que necessitam e do que almejam para o seu futuro, sem dependência estrita de poderes superiores. Ela não é apenas o resultado da vontade dos poderes centrais, seja o poder legislativo, seja o poder executivo, embora estas vontades também sejam necessárias para a constituição do direito e da capacidade material de intervir. De resto, é a própria natureza do Estado democrático que impõe esse direito dos territórios e das comunidades. A figura seguinte resume o que tenho designado por triângulo da descentralização, entendida no sentido político.



Triângulo da descentralização

A descentralização é, assim, uma inerência do desenvolvimento e do exercício da autonomia e da democracia. Cada comunidade deverá ter o seu projeto de desenvolvimento, para o que tem que dispor de direitos e de

capacidade, ou seja, de autonomia, devendo o Estado organizar-se de modo a garantir e promover esta autonomia.

É neste quadro que faz sentido falar-se em poder local, como o poder de uma comunidade que define o seu projeto de desenvolvimento e que, na parte que estiver ao seu alcance, o executa pelos seus meios e pelas suas dinâmicas e num ambiente de participação democrática dos cidadãos e das suas organizações. A Constituição da República Portuguesa, que acolheu o conceito de poder local (Título VIII), determina que “o Estado respeita na sua organização e funcionamento (...) os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” (Art.º 6º, n. 1) e reconhece explicitamente a existência de “interesses próprios das populações respetivas” (Art.º 235º, n.º 2). A meu ver, estas orientações correspondem ao entendimento geral que acabo de expor sobre a descentralização.

Ora, tendo as comunidades o seu projeto de desenvolvimento, é forçoso que nele se inclua um projeto educativo, que comporte a dimensão educativa do desenvolvimento local. Nele se espelhará o sentido da ação educativa da comunidade e o seu modo peculiar de se organizar e de resolver certos problemas educativos. Nele se traduzirá o conjunto de opções, princípios, finalidades, estratégias e mudanças organizacionais assumidos pela comunidade para a educação no seu território, dentro do quadro definido pelas orientações nacionais.

Marcos da descentralização educacional

Num texto que escrevi em 2014 para o projeto “Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820 - 1986)”, desenvolvido na unidade de investigação e desenvolvimento em educação e formação do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (UIDEF) e coordenado por Justino de Magalhães, analisei a evolução da intervenção municipal na área da educação no período pós-25 de Abril de 1974. Retomo agora essa análise nos mesmos termos de então, porque ela serve o propósito dos debates sobre a Lei de Bases levados a cabo pelo Conselho Nacional de Educação.

Começo por reafirmar o que já disse na introdução a este texto: as abordagens mais habituais à descentralização da educação limitam a questão ao sistema escolar e tomam-na como um produto exclusivo da vontade do Estado. Creio que já ficou esclarecido que não me revejo nestas abordagens, por as achar limitadas e politicamente desinteressantes. Neste texto, opto por colocar os municípios no centro da análise, porque a sua intervenção na área da educação tem vindo a aumentar e porque a discussão sobre essa intervenção é menos comum.

Como se sabe, o sistema educativo integra os sistemas escolares público e particular, mas integra também toda a educação não formal, os domínios da cultura, do desporto e dos tempos livres e todas as iniciativas explícita ou implicitamente destinadas a intervir sobre a educação e a formação, tais como as que respeitam ao ensino profissional, ao ensino especial, à educação de adultos, à educação artística, à animação socioeducativa, ao combate ao analfabetismo e à exclusão escolar, para apenas dar alguns exemplos, uma vez que são muitas as áreas de intervenção possível que têm importância educativa. A Lei de Bases do Sistema Educativo estabelece que o sistema se desenvolve “segundo um conjunto organizado de estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas” (Art.º 1º, n.º 3), assim se abrindo o leque dos intervenientes e o alcance do sistema.

Nas suas possibilidades de intervenção, podem os municípios desenvolver políticas próprias não sujeitas ao controlo do Estado, quer *a priori*, quer *a posteriori* (salvo o exercício da natural tutela de legalidade). Contudo, isso não inclui o sistema escolar formal público no que diz respeito à sua provisão e ao seu funcionamento geral, porque a responsabilidade constitucional por este sistema é do Estado (e deve ser). Ainda assim, os municípios podem ter certas responsabilidades próprias no sistema escolar público, de acordo com a observância do princípio constitucional da descentralização democrática da administração pública. Mas estas responsabilidades não poderão ser tantas que a primacial obrigação do Estado fique em causa.

Por outro lado, se é o Estado o responsável último pelo sistema escolar público, é normal que seja o Estado a estabelecer o normativo geral a que este obedece. Isso não quer dizer que tudo tenha que ser regulamentado ao milímetro, não deixando margem para a adaptação das normas gerais aos respetivos contextos de aplicação. Em vez de descentralização democrática da administração entre o Estado e os municípios teríamos um outro tipo de relação que seria contrário ao estatuto de autonomia das autarquias locais.

Postas estas considerações de enquadramento, vejamos como evoluiu a descentralização da educação nas últimas décadas, depois da revolução de 25 de Abril de 1974. Apoio-me aqui, em parte, nos trabalhos do Professor António de Sousa Fernandes, o primeiro que se dedicou em Portugal ao estudo da intervenção educacional das autarquias locais.

Acudir às necessidades urgentes

O 25 de Abril de 1974 teve uma forte repercussão nas autarquias locais, que foram sendo libertadas de algumas peias constrangedoras impostas pelo comando único a que se encontravam sujeitas, o comando do Estado. Para responderem às muitas carências das populações, os municípios e as freguesias tiveram que puxar por todo o seu potencial criativo, juntamente com os movimentos populares que se foram formando. Eram, então, autarquias sem grandes meios financeiros, que continuavam a viver à custa dos subsídios do poder central, mas cuja iniciativa era estimulada e bem-vinda.

Como salientei atrás, a Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou a descentralização democrática da Administração Pública e a autonomia das autarquias locais como princípios organizativos do Estado português, reconheceu a existência de interesses próprios das populações e assumiu a ideia da construção do “poder local” democrático. Mais tarde, na revisão constitucional de 1997, um novo princípio foi acrescentado como princípio organizativo do Estado Português, o princípio da subsidiariedade. Em consonância com estes princípios seria aprovada uma primeira lei de atribuições e competências das autarquias locais (Lei n.º 79/77, de 25 de outubro), para substituir a parte correspondente do

velho Código Administrativo de 1940, e também uma primeira lei de finanças locais, definindo as receitas próprias das autarquias e estabelecendo regras para a repartição dos recursos públicos entre o Estado e as Autarquias Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro).

Diga-se que a Lei n.º 79/77 não reconhecia explicitamente a educação como uma atribuição dos municípios, referindo-se apenas à atribuição de cultura e assistência. Mas esta lei ia bem longe, ao acabar com “com o método restrito de fixação taxativa e expressa de atribuições da administração local”, reconhecendo aos municípios “a capacidade de intervir em quaisquer questões de natureza local que directa e especificamente digam respeito ao respectivo território ou interessem à população local” (Campos, 1999: 7). Trata-se de um princípio que é, em si mesmo, promotor da autonomia local, legitimando a intervenção autónoma das autarquias nos domínios de interesse local que estão fora da competência exclusiva de outra entidade (como o Estado, por exemplo).

Neste período é a ação conjunta de autoridades e cidadãos que dará o impulso decisivo à satisfação de muitas necessidades públicas, deste modo começando a construir, de baixo para cima, o poder local. Como exemplos práticos desta evidência na área da educação, podem referir-se as iniciativas próprias e os incentivos e apoios de muitos municípios ao desenvolvimento de projetos socioeducativos dirigidos à população escolar, bem como a criação e instalação de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino especial (o movimento das CERCIs, por exemplo), ou diversas outras intervenções relativas ao sistema escolar local, sem que nenhuma obrigação legal ainda o impusesse.

Exemplos de afirmação autónoma como estes vêm desde o início do regime democrático e nunca mais deixaram de se verificar até hoje, devendo dizer-se que, por vezes, as iniciativas autárquicas acabam por vir substituir o que devia ter sido concretizado pelo Estado ou acabam por induzir novas decisões por parte dos órgãos nacionais de soberania (Assembleia da República e Governo).

O município apoiante e contribuinte

As características da intervenção municipal na área da educação não se modificaram grandemente nos dez anos que decorreram entre 1974 e 1984. O Estado foi lançando algumas medidas de política educativa para as quais pediu a colaboração autárquica (combate ao analfabetismo, criação de um sistema público de educação pré-escolar, por exemplo); e os municípios foram-se envolvendo em atividades novas nos domínios da educação, da cultura, do desporto e dos tempos livres, que se situavam frequentemente fora do quadro das suas obrigações legais, mas que julgaram necessárias para satisfazer necessidades e anseios das populações.

Em 1984, contudo, seriam estabelecidos novos contornos legais da intervenção municipal em matéria de educação. O marco principal dessa evolução residiu no Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, relativo à delimitação e coordenação das atividades das administrações central e local em matéria de investimentos. Esse decreto governamental, sob autorização legislativa da Assembleia da República, atribuiu às Câmaras Municipais várias competências concretas nos domínios da construção e equipamento de estabelecimentos de educação pré-escolar e da escolaridade obrigatória (seis anos, na altura), da ação social escolar e dos transportes escolares, da criação de equipamentos para a educação de adultos e da organização de atividades de ocupação dos tempos livres da juventude escolar. As competências transferidas eram de natureza executiva, a maior parte delas relativas ao sistema escolar, não cabendo aos municípios definir normativamente as políticas nesses domínios.

É desta altura a queixa muito antiga dos municípios de que o Estado lhes entregara competências muito dispendiosas e não procedera às transferências financeiras necessárias para que essas competências pudessem ser bem exercidas. A queixa teve inicialmente em vista a nova responsabilidade pela construção, conservação, manutenção e equipamento do (velho) parque escolar do 1.º ciclo, mas viria depois a estender-se a outras matérias, como os transportes escolares, que deveriam ser organizados pelo municípios e subsidiados de acordo com regras

definidas pelo Estado. Perante as novas competências de “empreiteiro” e de “tesoureiro de apoios” outorgadas aos municípios, ouviu-se então dizer que o Estado se dedicara a “transferir o osso e não transferir a perna” (Prostes da Fonseca, num seminário organizado pelo CNE em Viana do Castelo, em Dezembro de 1994, sobre “Educação e Poder Local”).

Para além das novas competências transferidas pelo Decreto-Lei n.º 77/84, os municípios continuavam a desenvolver projetos próprios e a apoiar projetos de organizações educativas locais, exercitando nestas participações a margem de autonomia que lhes era concedida pelo regime democrático. Aliás, mesmo em relação às competências transferidas por lei e devidamente regulamentadas, não faltaram municípios que foram além do que lhes era exigido, por exemplo concedendo auxílios mais altos nos domínios dos transportes escolares e da ação social escolar. É nestas intervenções fora da sua obrigação legal que começam a emergir certas políticas educativas municipais que o tempo viria a consolidar.

O município como as entidades privadas

Em 1986 é aprovada a Lei de Bases do Sistema Educativo que ainda hoje vigora (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro). Durante os 30 anos da sua vigência, a lei conheceu três revisões em matérias específicas, mas nenhuma relativa às questões da administração do sistema educativo. E isto apesar da sucessão de modelos muito diferentes de gestão das escolas e do interminável debate sobre o reforço da sua autonomia, das aventuras e desventuras da reorganização da rede escolar e da equívoca história da redistribuição de atribuições e competências entre o Estado, as escolas e os municípios.

Não obstante as suas insuficiências atuais, considero que a Lei de Bases teve um papel importante na estabilização do sistema educativo e na definição de uma orientação global democrática e progressista para a educação em Portugal, e por isso deve ser saudada como o mais importante marco da evolução do sistema educativo nos últimos 40 anos.

No plano dos princípios, e limitando-me ao campo das políticas e da administração da educação, esta lei orientou a organização do sistema

educativo para a repartição dos poderes e das responsabilidades de decisão e para a participação dos interessados no sistema. Nos seus princípios organizativos, a lei determina que o sistema se organiza de forma a:

descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes (Art.º 3.º, alínea g)

e a:

contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias (Art.º 3.º, alínea l).

Estes são, com efeito, grandes princípios que ajudam a encarar a administração do sistema educativo e das escolas públicas como algo de partilhado pelos diferentes níveis da administração e pelos diferentes implicados no processo educativo. A Lei não vai ao ponto de qualificar as escolas públicas como estabelecimentos públicos locais de ensino, como se fez no sistema educativo francês, mas estabelece orientações que promovem uma aproximação a esse conceito. No capítulo relativo à administração do sistema educativo, a lei reitera o princípio constitucional da integração comunitária dos estabelecimentos de educação e ensino (Art.º 45.º, n.º 1, da versão inicial), bem como as orientações no sentido da participação na administração e gestão das escolas “de todos os implicados no processo educativo” (Art.º 45.º, n.º 2).

Contudo, a Lei n.º 46/86, sendo uma lei de bases, não concretizou as medidas necessárias ao desenvolvimento dos seus princípios, deixando muita coisa (talvez demais) por conta dos sucessivos governos que a viriam a aplicar. Designadamente, a Lei não tratou de clarificar bem o estatuto político-administrativo da escola pública e a sua relação com o Estado e com os poderes locais, bem como alguns aspetos-base da arquitetura dos poderes educacionais a nível local que iriam certamente emergir de um processo mais participado e descentralizado. A questão do reforço das competências educacionais dos municípios foi remetida para

uma futura legislação, a qual só veria a luz do dia no então ainda longínquo ano de 1999.

Em todo o caso, a lei previu que os municípios pudessem ter iniciativas autónomas nos campos da educação pré-escolar (Art.º 5.º, n.º 5), da educação especial (Art.º 18.º, n.º 6), da formação profissional (Art.º 19.º, n.º 6, alínea b) e da educação extraescolar (Art.º 23.º, n.º 5), abrindo igualmente essa possibilidade de iniciativa a organizações privadas, tais como as associações, as instituições privadas de solidariedade social, as organizações sindicais, as empresas e outras organizações cívicas. Analisando estas disposições da lei, António Sousa Fernandes considerou em 1996 que o legislador teve uma visão bastante restritiva quanto ao papel das autarquias na educação:

De facto, embora a Lei de Bases ao definir o sistema educativo como um sistema descentralizado e desconcentrado dotado entre outras de estruturas administrativas de âmbito local (Art.º 43.º), pareça situar o nível municipal no sistema de administração público com competências próprias e um estatuto idêntico ao de outros níveis administrativos, acaba por integrar os municípios no conjunto de instituições privadas que colaboram, participam ou prestam serviços educativos. (Fernandes, 1996: 115)

Ou seja, com a nova Lei de Bases os municípios mantinham as competências instrumentais que lhes tinham sido outorgadas em 1984, como exposto anteriormente, e viam legitimadas certas intervenções autónomas facultativas em segmentos especiais do sistema educativo. Estas intervenções autónomas não correspondiam, portanto, a obrigações legais dos municípios, ou seja, não eram novas atribuições e competências, eram simplesmente novas possibilidades de intervenção. Contudo, também não deixa de ser verdade que, ao decidirem intervir nesses domínios, os municípios definiam novos empenhamentos e geravam novas utilidades para as suas populações, o que contribuía para o gradual aprofundamento do poder local, feito por iniciativa local e não por injunção legal vinda do Estado.

Como desenvolvimento das orientações da Lei de Bases, diversa legislação avulsa foi aprovada nos anos subsequentes. Mas esse não foi o caso da tal “lei especial” que haveria de determinar “as funções de administração e apoio educativos que cabem aos municípios” (Art.º 63.º,

n.º 2, da Lei de Bases, na sua versão inicial), matéria que só viria a ser sistematizada aquando da publicação de um “pacote autárquico” em 1999, que incluiu uma lei de delimitação e coordenação das atribuições e competências das administrações central e local em matéria de investimentos públicos (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro) e uma lei de atribuições, competências e funcionamento das autarquias e dos seus órgãos (Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

Não obstante, um dos diplomas de desenvolvimento da Lei de Bases viria a criar um novo envolvimento dos municípios no sistema escolar. Refiro-me ao regime experimental de gestão das escolas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, que criou um órgão de participação da comunidade educativa na direção das escolas, onde o município tinha lugar garantido, juntamente com diversos representantes de outros alegados implicados no processo educativo. Este órgão, chamado Conselho de Escola, deveria ser responsável, entre outros aspetos, pela aprovação do projeto educativo da escola, o que poderia dar aos seus membros um interessante poder orientador da educação ao nível escolar. Mas essa experiência, que se realizava apenas em 50 escolas e em uma área escolar do 1.º ciclo, não se traduziria numa significativa mudança da natureza da intervenção municipal na área da educação, até porque a participação dos municípios neste dispositivo foi bastante desigual e frequentemente reservada.

Caracterizando a situação em meados da década de 90, Sousa Fernandes dizia, a respeito da descentralização de competências no sistema escolar, que esta não passava de “uma metáfora semântica através da qual se tem procurado disfarçar uma transferência de ónus financeiros no domínio das construções escolares e dos transportes, da acção social escolar, da educação infantil e especial e da formação profissional” (Fernandes, 1996: 116). Para este autor, o ordenamento jurídico então existente em nada alterava a conceção política vigente no regime anterior, não obstante ter sido produzido num Estado democrático e constitucionalmente descentralizado. No entanto, acrescento eu, se tomássemos em

consideração as diversificadas iniciativas autónomas dos municípios dentro e fora do sistema escolar, o quadro já ganhava outros cambiantes.

O município como provisor público de educação

Em meados da década de 90, uma nova maioria política viria a provocar uma certa alteração da situação, através de algumas iniciativas legislativas que acentuaram a intervenção autárquica no sistema escolar, por entre declarações políticas favoráveis à descentralização e ao que se designou então por “territorialização das políticas educativas”. Uma nova Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro) alargou as responsabilidades próprias dos municípios neste domínio, em aspetos de organização e apoio ao sistema; um novo regime de administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação e ensino (anexo ao Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio) previu novamente a intervenção autárquica na gestão das escolas públicas (nas Assembleias de Escola, que vieram substituir os anteriores Conselhos de Escola) e, melhor ou pior, essa intervenção teve alguma efetividade; um novo «pacote autárquico», já referido neste texto, veio atribuir novas e interessantes competências educacionais aos municípios, como, por exemplo, a criação dos conselhos locais de educação (já previstos no DL 115-A/98) e a elaboração das cartas escolares concelhias, para além de ter aberto a porta a uma atualização das competências instrumentais que já vinham de 1984 (Leis n.ºs 159/99 e 169/99, de 14 e 18 de setembro, respetivamente).

Estas iniciativas tiveram origem no designado Pacto Educativo para o Futuro, o programa educacional do governo Guterres, apresentado e inicialmente lançado pelo ministro Eduardo Marçal Grilo em 1996. Embora este programa não tenha explicitamente considerado uma organização educativa baseada na centralidade dos territórios, a verdade é que o conjunto de medidas que propunha dava um carácter mais político à intervenção dos municípios no sistema escolar. Saliento aqui apenas duas:

- A atribuição aos municípios da responsabilidade pela elaboração das cartas escolares concelhias (mais tarde designadas por cartas

educativas) dava-lhes a possibilidade de pensarem o sistema educativo local no seu conjunto e de planearem o seu desenvolvimento, assim podendo influenciar decisivamente o curso da educação nos seus territórios (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro);

- A constituição dos conselhos locais de educação (mais tarde designados por conselhos municipais) juntou diversos intervenientes do sistema educativo local num órgão de parceria destinado a articular programas e projetos, visando-se a promoção de uma política integrada de educação ao nível local (DL 115-A/98, de 4 de maio, e Lei n.º 159/99, de 24 de setembro).

Estas medidas legislativas mudavam um pouco a natureza dos poderes municipais na área da educação, por, à partida e segundo pareceu do seu processo de criação, não serem medidas estritamente administrativas, ou seja, de mera execução local das políticas centrais. Mas elas tinham que ser regulamentadas para se tornarem de cumprimento obrigatório, e foi dessa regulamentação que se ficou à espera até 2003.

Diga-se que estas duas medidas tiveram antecedentes de iniciativa municipal. Com efeito, vários municípios tinham já criado conselhos ou comissões locais de educação antes de 1998, correspondendo a uma ideia surgida durante os trabalhos da reforma do sistema educativo do final da década de 80 e que não tinha sido aproveitada pelo governo de então. Por outro lado, muitos municípios elaboraram cartas escolares ou de equipamentos educativos antes que a respetiva regulamentação estivesse publicada, ou seja, antes que isso fosse obrigatório.

Estes dois exemplos confirmam como, afinal, a descentralização não depende apenas de decisões do poder central. O mesmo foi sendo sucessivamente demonstrado por muitos municípios que, ao longo do tempo, se foram envolvendo em cada vez mais iniciativas próprias e cada vez mais complexas, fazendo jus a que se possa dizer que emergiram destas iniciativas verdadeiras políticas educativas municipais. É o caso, por exemplo, da criação ou do apoio à criação de estabelecimentos de educação e ensino fora do sistema escolar obrigatório, da construção e

equipamento de instalações educativas (escolas, centros de recursos, bibliotecas, museus, auditórios, instalações desportivas, etc.), do lançamento de um sem número de projetos visando a formação pessoal e social dos alunos das escolas e da população adulta, na adoção de medidas de apoio aos alunos e às escolas para além do exigido legalmente, no desenvolvimento de políticas de combate à exclusão escolar e de apoio ao sucesso educativo, no apoio ao desenvolvimento organizacional das associações ou na promoção da participação democrática, em si mesma educativa.

O município como extensão local do Estado?

Daqui para diante, ou seja, com o dealbar do novo milénio, uma nova realidade se impôs: a crise orçamental e financeira. Sensível muito antes de se ter começado a falar nela, a crise levou os governos a instituir processos de controlo adicionais, relativamente ao que vinha do antecedente. A administração central, já de si tendencialmente centralizadora e sempre desconfiada das capacidades locais, teve assim que assumir um papel ainda mais prescritivo, acentuando-se a burocracia e o controlo nas relações com as escolas e as autarquias, não obstante as sempre reiteradas intenções descentralizadoras. Dou seguidamente alguns exemplos de medidas e situações ilustrativas do que acabo de dizer.

Em primeiro lugar, refiro-me à regulamentação dos conselhos locais de educação, criados pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98 e pela Lei n.º 159/99, como já explicado. Publicada apenas em 2003 através de um decreto do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro), a regulamentação estragou a ideia originária de que estes órgãos pudessem assumir-se como sedes de concertação de políticas educativas locais, e isso nunca viria a ser superado, a não ser por iniciativas locais que procuraram tornear parcialmente algumas normas erradas. Idealizados inicialmente como órgãos de emanção e iniciativa local, eles acabariam por ter uma composição igual para todos os municípios (do Continente, sublinhe-se, já que as regiões autónomas têm um sistema diferente), com uma grande parte dos seus elementos (na composição legal inicial) sendo

hierarquicamente dependente do governo central. O próprio Diretor Regional de Educação fazia parte da composição “tamanho único, pronto-a-vestir” dos conselhos. Tratou-se, a meu ver, de uma solução bastante desconforme com uma ideia de descentralização politicamente relevante e com a promoção da autonomia local, como defendi então em artigo publicado no jornal Diário de Notícias de 19 de julho de 2003. A verdade é que os sucessivos governos mudaram pouco esta situação, permanecendo confusa a natureza e a competência do órgão e mantendo-se o mesmo quadro no que respeita à composição (apesar de se ter corrigido a bizarra circunstância de as escolas públicas do básico e do secundário não estarem nele representadas e de se ter incluído um representante das freguesias).

Em segundo lugar, refiro-me ao modo como se procedeu à reorganização da rede escolar pública nos últimos vinte anos, período de tempo em que foram adotadas as cartas educativas e foram criados os agrupamentos de escolas. A constituição dos agrupamentos de escolas foi generalizada no país pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio e pelo Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto, depois de uma experiência em 1997, realizada nos termos do Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de junho. A sua criação visava proporcionar uma melhor sequencialidade no processo escolar dos estudantes, pela ligação que se estabeleceria entre as escolas, e um melhor aproveitamento dos recursos localmente existentes, bem como permitir que o novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas públicas viesse a aplicar-se a todas elas, em todos os ciclos, desde a maior à mais pequena. O processo de criação foi conduzido pelos serviços do Ministério da Educação, mas devia contar com a participação das escolas e dos municípios.

Pela mesma altura, decidiu-se que os municípios deveriam elaborar as cartas escolares dos respetivos territórios, entendidas como instrumentos de planeamento a médio e longo prazos da rede escolar municipal, as quais deveriam ser integradas nos respetivos Planos Diretores Municipais. Os PDM são instrumentos de planeamento estratégico prospetivo do desenvolvimento territorial municipal, cuja elaboração se tornou

obrigatória desde o início da década de 90. A elaboração e aprovação das cartas escolares pelos municípios foram determinadas pela Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, e regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

Era natural que estes dois instrumentos – cartas escolares e agrupamentos de escolas – tivessem um desenvolvimento articulado que ajudasse a dar coerência à organização dos sistemas educativos locais e à relação entre os seus intervenientes. Mas não foi assim: rapidamente prevaleceu o processo de constituição dos agrupamentos e, logo depois, as agregações de agrupamentos, passando as cartas educativas (conceito entretanto instalado, melhor que o conceito de carta escolar) para um plano secundário na reorganização da rede. Os municípios, que deveriam ter um papel importante no processo de definição da rede, acabaram, na sua maior parte, por ver a sua ação limitada a dar uns pareceres sobre propostas já prontas, preparadas por serviços do Estado.

Esta aparente desconsideração do papel dos municípios na definição do sistema educativo local viu-se também noutras coisas. Em 2004, a Assembleia da República chegou a aprovar uma nova lei de bases da educação, a qual não chegaria a vigorar por ter sido vetada politicamente pelo Presidente da República. Para a discussão política desse diploma, o Governo de então apresentou a sua proposta de lei e os partidos da Assembleia na oposição apresentaram os respetivos projetos de lei. Teria sido uma oportunidade de se clarificarem as relações entre os diversos intervenientes locais do sistema educativo, o que ficara por fazer na lei de bases de 1986.

Mas a proposta e os projetos em discussão não passaram da cepa torta. Embora todos confirmassem a vontade descentralizadora, nenhum deles logrou dar inteligibilidade às relações entre Estado, escolas e municípios. Por outro lado, os municípios não aparecem em nenhum deles como interveniente importante, salvo em matéria de definição da rede escolar, o que já vinha do antecedente. Houve mesmo dois projetos de lei, do PCP e do BE, que vieram propor a criação de uma nova estrutura local dotada de poderes definitivos e executórios que deveria ser a depositária das

atribuições e competências transferidas pelo Estado para o nível local, na qual os municípios participariam como um de entre vários interessados na matéria. Esta estrutura, que derivaria dos conselhos municipais de educação, limitaria certamente a intervenção municipal na definição de políticas e na administração da educação, e poderia reduzir a intervenção municipal direta a meros aspetos logísticos e operacionais do sistema, ainda mais do que já estava.

Refiro-me finalmente à questão da contratualização entre a administração central e a administração local, que ganhou importância nos últimos anos. Os processos de parceria entre as administrações central e local no exercício das respetivas competências estavam já previstos na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (Art.º 8.º) e a modalidade do contrato era aí apresentada como um modo operativo dessas parcerias. Estes processos abrem a possibilidade de as competências de um dos níveis poderem vir a ser concretizadas por outro, acabando por se tornarem em competências concorrentes, ou seja, não exclusivas.

Por mim, acho sempre preferível que as atribuições e competências de cada nível de administração sejam plenas e exclusivas, como aliás recomenda a Carta Europeia da Autonomia Local, subscrita por Portugal (Art.º 4º, nº 4). O sistema fica mais claro e a autonomia dos diversos níveis da administração é mais bem garantida. Contudo, isto não impede que haja colaborações e não justifica que, por exemplo, o Estado se dispense de apoiar as medidas que sejam tomadas pelas autarquias no exercício das suas competências próprias.

O caso mais discutido de contratação entre o Estado e os municípios deu-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, pelo qual o governo veio a transferir para um conjunto experimental de municípios um certo número de competências governamentais associadas ao sistema escolar. A transferência deu-se por delegação de competências, sendo formalizada por um contrato interadministrativo. A discussão então gerada pôs à vista como a administração local da educação é um campo de muitas indefinições e, até, de alguns preconceitos.

Diga-se que o DL n.º 30/2015 concretizava uma ideia nova aparecida na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, segundo a qual a transferência de competências do Estado para as autarquias poderia ser feita por lei da Assembleia da República, como habitualmente, mas também por mera delegação de competências entre o governo e os municípios (Art.º 117.º). Ora é aqui que, a meu ver, reside o problema.

Uma delegação de competências dá-se entre um chefe e um subordinado e destina-se a que este (o delegado) cumpra o que é obrigação do outro (o delegante) nos termos que este determinar e sem que este perca a real posse da competência. Trata-se de uma relação que, em geral, se estabelece, dentro de uma organização hierarquizada e, sendo na Administração Pública, dentro de uma pessoa coletiva pública, e não entre pessoas coletivas públicas diferentes. Ora, não existe hierarquia entre o Estado e as autarquias locais, não podendo o Estado exercer supervisão, superintendência ou tutela de mérito sobre o desempenho destas, sob pena de a autonomia local ser uma balela. É por isso que entendo que a delegação não devia ser admitida como método de transferir competências entre o Estado e os municípios, mesmo que isso possa ser muito prático. É uma questão de princípio.

Dir-me-ão que leis anteriores já contemplam a figura da delegação entre pessoas coletivas públicas diferentes, como é o caso do que se passa entre municípios e freguesias. No fundo, é o mesmo princípio que está em causa, mas sucede que a escala local permite soluções diversas e não se fica com uma ideia tão evidente de uma autoridade superior que manda e desmanda a seu belo critério em tudo e em todos.

Para além do exemplo que acabo de apresentar, o curto período que decorreu deste século XXI conheceu outro importante exemplo de contratação entre o Estado e os municípios na área da educação, instituído pelo Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho. Através deste diploma procedia-se à conclusão da transferência e à regulamentação de certas competências atribuídas aos municípios pelas Leis n.ºs 159/99 e 5/97 (Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar). Para algumas dessas competências, especialmente complexas (como a contratação e gestão do

pessoal não docente, a construção, conservação e equipamento das escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e a organização da atividades de enriquecimento curricular), foi encontrado um processo de transferência gradual, devendo os municípios decidir sobre a efetividade e o momento da transferência, a qual seria concretizada por um contrato de execução a celebrar com o Estado.

Estes contratos, firmados por mais de 40% dos municípios do Continente, têm uma natureza muito diferente dos contratos interadministrativos de delegação referidos no exemplo anterior. Desde logo, referem-se a competências próprias dos municípios, já determinadas por lei, não havendo aqui qualquer delegação. Por outro lado, tratava-se de encontrar um modo de facilitar a assunção de novas competências próprias pelos municípios e de, assim, aprofundar o processo de descentralização.

Mas é claro que um contrato prende sempre as partes a um certo modo de fazer as coisas e tende a reduzir a margem de liberdade para a adoção de políticas próprias. Neste caso, isso acrescentou-se aos problemas da própria execução das competências, por apertos no seu financiamento e na sua regulamentação específica.

Aliás, a questão do financiamento das atribuições e competências municipais na área da educação também ajuda a compreender a posição dos municípios. Independentemente do financiamento próprio que cada município possa mobilizar para o efeito, as competências dos municípios com o sistema escolar público são presentemente financiadas por um fundo previsto na Lei das Finanças Locais, o Fundo Social Municipal. Este fundo, criado pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (entretanto já há outra lei de finanças locais, que manteve o mesmo fundo), está consignado a certas despesas em áreas sociais, designadamente as que se referem às obrigações municipais com o sistema escolar público. O montante global para cada município em cada ano é determinado pelo Estado, que fixa também os montantes relativos a cada competência. Ou seja, os municípios recebem as suas competências por lei, mas, na área da educação, cumprem-nas conforme as verbas consignadas a cada uma pelo Estado através do seu orçamento anual, e ainda têm que o fazer nos termos

da apertada regulamentação vinda de cima. Convenhamos que não se trata bem de um processo de reforço da autonomia local.

Notas finais

Sem surpresa, vemos que a descentralização das decisões relativas ao sistema escolar é muito limitada. Se chegou a parecer que alguma dimensão política se afirmaria nesse processo, a verdade é que isso recuou, talvez porque a necessidade de controlo se tenha sobreposto, ou talvez porque isto é mesmo assim da peça.

Temos, contudo, que interrogar-nos sobre como poderia ser de outro modo. Na realidade, há uns certos limites à descentralização que não podemos ignorar:

- O Estado é constitucionalmente o responsável pela provisão pública da educação escolar, o que implica que lhe caiba o poder normativo essencial, incluindo o regulamentar. Isto não impede, contudo, que haja formas de promover a desejada autonomia das escolas e de envolver as autarquias locais através de adequados processos de descentralização administrativa, aliás plenamente previstos.
- As autarquias locais podem e devem intervir na área do sistema escolar, mas o acréscimo da sua intervenção deve fazer-se com cuidados, uma vez que é preciso garantir a equidade do sistema e, também, porque há problemas de escala e de formação a considerar.

Embora a descentralização do sistema escolar tenha limitações, considero exigível que a sua democraticidade seja garantida, o que implica que a autonomia local seja respeitada. Para tanto, as atribuições e competências das autarquias locais deverão ser fixadas por lei e respeitadas pelos poderes centrais e deverá ser evitada uma excessiva especificidade na regulamentação respetiva, de tal modo que não se transforme os municípios em meros amanuenses ou oficiais às ordens.

Finalmente, a palavra principal. Como tenho salientado ao longo deste texto, são muito vastas as possibilidades de intervenção dos municípios na educação e na formação, fora do domínio que é da responsabilidade principal do Estado. Embora os municípios recebam incumbências de intervenção no sistema escolar, há ainda muito mais que podem fazer (e têm feito) junto das escolas e na educação e formação da população em geral. Essa é a sua obrigação, porque lhes cabe uma parte muito importante da promoção do desenvolvimento social e humano.

Referências bibliográficas

- Campos, R. (1999). Autonomia e financiamento das autarquias locais. Lisboa: Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local (CEDREL)
- Conselho Nacional de Educação (1995). Educação, comunidade e poder local – Actas do seminário. Lisboa: CNE
- Fernandes, A.S. (1996). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. In J. Barroso e J. Pinhal, org., A administração da educação – Os caminhos da descentralização. Lisboa: Edições Colibri
- Pinhal, J. (2012). Os municípios portugueses e a educação – Treze anos de intervenções (1991-2003). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e a Tecnologia
- Pinhal, J. (2012). A questão financeira na administração local da educação em Portugal. In Actas do III Congresso Iberoamericano de Política e Administração da Educação (Saragoça 2012). Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional
- Pinhal, J. (2014). Da Revolução aos dias de hoje – Altos e baixos da descentralização educacional. In Áurea Adão e Justino de Magalhães, org., Os municípios na modernização administrativa. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Consultável em www.ie.ulisboa.pt (e-books)

INTERVENÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS NA EDUCAÇÃO

António José Ganhão¹

Que pode e deve dizer um ex-autarca no seu percurso de 34 anos de Presidente da Câmara – 22 dos quais em coincidência com o cargo de Vice-Presidente da ANMP com a tarefa da Educação, senão e apenas a sua modesta opinião sobre o conjunto de diplomas aprovados relativos ao processo de descentralização do Estado na área da Educação?

É o que me proponho fazer partindo tão só do que resulta do conhecimento concreto de quem participou em representação da ANMP no diálogo institucional com vários governos do País.

Transferência de competências

O Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, atribuiu às autarquias competências na área da construção e equipamento de estabelecimentos de ensino pré-escolar e ensino básico. O mesmo diploma fixou a transferência das competências no apoio às atividades complementares de Ação Social Escolar, ocupação de tempos livres de jovens em idade escolar e também, nas estruturas necessárias à educação de adultos.

Refira-se o facto de as Autarquias terem recebido um parque escolar envelhecido e desatualizado, razão pela qual os Municípios nas últimas décadas realizaram um esforço financeiro notável, não apenas na recuperação do património escolar transferido mas, também, investindo em novos centros escolares e jardins-de-infância que servem a rede pública.

As reparações e beneficiações urgentes no património transferido, identificadas pela Escola e pelas famílias, obrigaram os Municípios a encontrarem os modelos de intervenção, relativos ao planeamento e estabelecimento de critérios de atuação que se traduziram em

¹ Ex-autarca

significativas melhorias nas condições e qualidade das instalações escolares.

Os eleitos locais passaram a conhecer de perto e a responder com urgência sempre que, por exemplo “chove dentro da escola”, “as instalações sanitárias estão avariadas”, “os vidros estão partidos”, etc.

A Escola e as famílias ganharam sem dúvida com a proximidade do Poder decisório.

O Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro regulou a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização e financiamento dos Transportes Escolares. No texto do diploma refere-se que “Para o efeito será transferido anualmente para cada município, uma verba do orçamento do Estado, que deverá acompanhar a evolução dos custos inerentes ao exercício da competência”.

A concretização destas transferências com êxito, só foi possível com uma estreita e responsável parceria estabelecida entre os Municípios e as Escolas. A elaboração e permanente avaliação dos planos de atuação relativos à ação social e transportes escolares, aproximou necessariamente os eleitos locais das entidades escolares e das famílias dos alunos que frequentam a escolaridade obrigatória, com óbvios benefícios para todos.

Protocolo celebrado entre a ANMP e os Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade – 1998. Expansão e desenvolvimento da Rede Nacional de Educação Pré-Escolar – componente social

Protocolo traduzido no fornecimento de refeições e na oferta de complemento do horário, que consiste fundamentalmente em assegurar que a criança fique no estabelecimento antes ou depois das horas letivas e, bem assim, nos períodos de interrupção letiva e férias, de acordo com as necessidades dos Pais. Mais se responsabilizam os Municípios pela colocação de pessoal de apoio auxiliar, de apoio educativo, de acordo com os rácios de pessoal acordados.

A avaliação do grau de cumprimento deste protocolo negociado e assinado pela ANMP permite-nos afirmar:

1. Que o mesmo permitiu, com sucesso, aproximar a escola das necessidades das famílias;
2. Que a delegação de competências devidamente consensualizada com os Municípios, se constitui como uma mais-valia para a credibilização das competências que devem ser transferidas na área da Educação, da Administração Central para a Local.

Conselho Municipal de Educação/Carta Educativa (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro)

O diploma transfere competências relativas aos Conselhos Municipais de Educação (CME), um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do Município e relativamente à Carta Educativa, instrumento de ordenamento da rede de ofertas da Educação e Ensino. O supracitado diploma regulamenta ainda, competências na área da realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e do Ensino Básico, bem como, a gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino. Na elaboração deste diploma, a ANMP viu acolhidas muitas das suas propostas e contributos para objetivar princípios a que deve obedecer todo e qualquer processo de descentralização administrativa: “Não aceitar mais poder para ter mais Poder” mas antes para melhor servir as nossas Comunidades.

As matérias relativas à Educação e aos interesses próprios e específicos da Comunidade Educativa não podem deixar de ter expressão na ação política, tendo em conta a importância da opinião dos parceiros sociais e agentes educativos, no planeamento, ordenamento da Rede Educativa bem como na Estratégia Educativa a construir no futuro.

A releitura do diploma das competências atribuídas ao Conselho Municipal de Educação bem como aos objetivos da Carta Educativa,

deixam-nos de consciência tranquila relativamente aos textos consensualizados com a ANMP e à sua importância para o presente e futuro. Contudo, quando avaliamos o seu grau de cumprimento/concretização, sentimos um natural desencanto. Permitam-me que questione apenas: Quantos CME estão a cumprir plenamente as suas competências? Onde estão e porquê as razões para as dificuldades sentidas e bloqueamentos que impedem o cumprimento das suas obrigações?

Todos sabemos que as Cartas Educativas foram elaboradas “à pressa” para que os Municípios pudessem aceder aos Fundos Comunitários e mereceram Ratificação pelo Ministério da Educação. Sendo a Carta Educativa um instrumento de planeamento e ordenamento da Rede Educativa que integra o Plano Diretor Municipal e, assim sendo, qualquer alteração tem que ser submetida a ratificação governamental, pergunta-se quantas alterações já aconteceram no País? Qual o grau de concretização dos investimentos previstos da competência dos Municípios e da Administração Central? Que avaliação do cumprimento do Decreto-Lei foi feita? Questiono por ignorância porquanto não devo admitir que estamos perante um triste e penalizador “Fazer de conta” de que a lei não existe.

Contratos de Execução ao abrigo do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho (98 Municípios)

Avaliação efetuada pela ANMP, com a participação de 60 Municípios que outorgaram os Contratos de Execução (CE).

Vantagens assinaladas

A proximidade do centro de decisão contribui para a melhoria da escola e das aprendizagens (mas à custa e com ónus elevadíssimos ao nível político e financeiro dos Municípios), na medida em que houve um aumento da capacidade de resolução dos assuntos, em comparação com a resposta do Ministério da Educação.

Constrangimentos identificados

1. Desadequação dos rários de pessoal não docente, gravíssimo problema, agravado por:
 - a) Absentismo elevado;
 - b) Dificuldades de substituição nas ausências e faltas amiúde remendadas com o inevitável recurso a CEI e CEI+ (atento o perfil imprescindível a trabalhar com crianças e jovens);
 - c) O MEC não assume os custos elevados com as substituições;
 - d) Existência de crianças e alunos com necessidades educativas especiais que exigem mais pessoal;
 - e) Constrangimentos à mobilidade do PND e competências do Diretor da Escola/Agrupamento.
2. Quanto mais antigo o parque escolar transferido (a maior parte com mais de 30 anos) mais flagrante é a insuficiência da verba transferida para a sua manutenção (problema agravado nas escolas com amianto).
3. Incumprimento por parte do MEC dos acordos de colaboração celebrados para a requalificação de Escolas.
4. A indefinição das responsabilidades por cada uma das partes (conceitos de manutenção e reparação do parque escolar, cantinas e refeitórios, material curricular, limpeza e expediente).
5. Imperiosa e urgente revisão da legislação, competências e financiamento do transporte escolar.
6. Reduzido ou mesmo nulo acompanhamento do MEC e falta de resposta do mesmo (praticamente nenhuma após outorga do CE).
7. Não funcionamento das Comissões de Acompanhamento.
8. Não há verdadeira partilha de competências (Municípios só são demandados quando algo corre mal ou falta verba, material, reparação ou equipamento).

Conclusões e propostas

1. Os CE devem ser renegociados.

2. Os rácios de pessoal não docente devem ser revistos e adequados às necessidades e realidades de cada contexto.
3. Têm de ser clarificadas as competências de cada um dos intervenientes.
4. O MEC tem de assumir as suas responsabilidades e transferir para as Escolas/Agrupamentos os meios necessários.
5. Os Municípios deverão ter um papel mais ativo na redefinição da rede escolar e da oferta formativa (maturidade, proximidade e carta educativa apontam nesse sentido).

Contratos interadministrativos de Delegação de competências no âmbito da Educação (15 Municípios).

Memorando da Avaliação efetuada pela ANMP com a presença de 13 dos 15 Municípios, 01/03/2016.

Principais vantagens assinaladas:

1. Aumento do pessoal não docente em funções havendo, no entanto, situações em que o rácio está desadequado.
2. Excelente funcionamento das Comissões de Acompanhamento.
3. A proximidade do centro de decisão potencia a eficiência e melhoria das escolas e das aprendizagens.
4. A delegação de competências nos diretores das Escolas permite aprofundar a autonomia das mesmas.

Constrangimentos identificados

1. Más condições do parque escolar (o que conduziu a que a gestão de muitas escolas não fossem sequer “ transferidas” ou que, quando tal ocorreu, a verba contratualizada fosse manifestamente insuficiente).
2. Dificuldades e burocracias excessivas nos procedimentos administrativos e financeiros.
3. Obsoleto/inoperância da plataforma informática do MEC.
4. Impossibilidade de mobilidade do pessoal não docente dentro das escolas do Município (a plataforma informática não o permite).

5. A falta de autonomia das escolas em matéria de elaboração de horários e da constituição de turmas.
6. Por mero efeito de contrato interadministrativo, sem qualquer diálogo ou enquadramento, os serviços do MEC “tentam” passar para os Municípios responsabilidades e competências não contratualizadas (ensino especial e plano nacional de leitura).
7. Avaliação e transferência do Património.

Conclusão e propostas

1. Deverá ser reclamada real autonomia das Escolas no que respeita à elaboração de horários e constituição de turmas, permitindo soluções individualizadas e adaptadas a cada realidade e projecto educativo.
2. A fórmula do pessoal não docente deverá ser revista de modo a atender e a fazer cumprir o Princípio da Inclusão e o alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos.

O processo negocial estabelecido entre o MEC e a ANMP visando e concretização dos contratos de delegações de competências, no qual participei enquanto Vice-Presidente do Conselho Diretivo com as tarefas relativas à área da Educação, não chegou a bom termo por decisão unilateral do Ministério. As preocupações que colocámos e não foram aceites podem resumir-se a duas questões fundamentais:

- i. Que fosse efetuado um levantamento exaustivo do parque escolar a transferir para os Municípios e dos custos das grandes obras a realizar na sua recuperação/reabilitação (a verba de 20 000 Euros por escola/agrupamento teria como fim apenas as pequenas reparações).
- ii. A transferência do pessoal não docente deveria ter em conta, rácios a acordar e os custos inerentes, bem como a garantia dos seus direitos e interesses.

A relevância destas duas questões, para nós, questões de princípio na nossa missão, foi considerada como se tratasse duma estratégia para adiarmos a concretização duma medida que o Governo do País entendia ser seu dever implementar com carácter de urgência. A partir daí decidiu o

Governo iniciar o processo de contrato Município a Município, visando a concretização do processo, tendo conseguido a aderência de 113 dos 308 Municípios do País. Processo que então designámos por pesca “à linha” negociada individualmente e, em nossa opinião, sem a transparência necessária.

As conclusões das avaliações efetuadas em março deste ano, pelos Municípios que decidiram contratualizar, confirmam a justeza e sensatez dos princípios que defendemos na negociação com o MEC.

Autonomia das escolas: autonomia é poder de decisão

Ter autonomia é poder decidir em questões essenciais, é poder estabelecer regras próprias num contexto de responsabilização.

O texto da lei vigente diz: “A autonomia é a faculdade reconhecida aos agrupamentos de escolas, ou à escola não agrupada, pela Lei e pela administração educativa, de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da Ação Social Escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídas.”

São instrumentos da autonomia:

- a) O projeto educativo, documento que consagra a orientação educativa, elaborado e aprovado pelos órgãos de administração e gestão para um horizonte de 3 anos e no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais as AE/Escolas se propõem cumprir a função educativa;
- b) Regulamento Interno, documento que define o regime financeiro do AE/Escola, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e de serviços administrativos, técnico e técnico-pedagógicos, bem como os direitos e deveres dos membros da comunidade escolar;
- c) Plano anual e plurianual de atividades, os documentos de planeamento, que definem, em função do projeto educativo, os

objetivos, as formas de organização e de programação de atividades e que procedem à identificação dos recursos necessários à sua execução;

- d) Orçamento, o documento em que se preveem as receitas e despesas a realizar.

São ainda instrumentos de autonomia o relatório anual de atividades, a conta de gerência e o relatório de autoavaliação, documento que procede à identificação do grau de concretização dos objetivos fixados no projeto educativo, à avaliação das atividades realizadas pelo agrupamento de escolas e da sua organização e gestão, designadamente no que diz respeito aos resultados escolares e à prestação do serviço educativo.

A autonomia, a administração e a gestão subordinam-se à Lei de Bases do Sistema Educativo designadamente:

Assegurar a participação de todos os intervenientes no processo educativo, nomeadamente dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias e dos representantes das atividades e instituições económicas, sociais, culturais e científicas.

Diz ainda a Lei:

No exercício da respetiva autonomia, podem os A. Escolares/Escolas estabelecer formas temporárias ou duradouras de cooperação e de articulação a diferentes níveis, podendo para o efeito constituir parcerias, associações, redes, outras formas de articulação que, de algum modo possam contribuir para a prossecução das finalidades do Agrupamento de Escolas.

Enquanto representante da ANMP no diálogo com o governo do País e relativamente à lei atrás referida, cumpre dizer, para além de questões pontuais menos relevantes, que manifestámos a nossa discordância de fundo com base no princípio de que não haverá autonomia sem lei de financiamento a acompanhar o quadro de novas atribuições e competências. No preâmbulo da lei é referido que foi ouvida a ANMP mas, nesta, como em quase todas as outras, fomos de facto consultados mas, as nossas propostas não foram aceites. A simples audição, enquanto processo formal, previsto na lei, sem que, das justas e adequadas propostas de alteração resultem significativas melhorias para o objetivo a conseguir,

constitui-se tão só como um procedimento que apelido de “FAZ DE CONTA”.

A propósito das dificuldades que o nosso País atravessa, resultado da má gestão dos Recursos Públicos e das componentes que sempre vêm acrescentando a dívida Pública do País, importará saber, quantificando, qual o contributo para o mesmo das despesas com a Educação, excluindo os encargos vultuosos das parcerias Público-Privadas.

É que a EDUCAÇÃO enquanto Pilar fundamental da construção e consolidação dum regime democrático, não pode nem deve ser minorizado na construção dum projeto de futuro para o nosso País. A justa repartição de recursos advenientes dos Impostos pagos pelos Portugueses, tem que continuar a ser consciencializada e reclamada em prol de um sistema educativo mais próximo dos cidadãos e, por isso, mais objetivo da resolução dos problemas concretos sentidos pela ESCOLA e pelos agentes educativos. Da aposta na confiança nos agentes educativos resultará, ou não o sucesso da intenção de concretizar o processo de descentralização – autonomia das escolas.

Aprendi na vida que fazer mais e melhor com os mesmos recursos é possível, em áreas como a construção de equipamentos escolares. Mas, uma escola melhor não se edifica sem o seu património mais valioso – os Recursos Humanos que a servem no cumprimento da sua missão. A descentralização/autonomia das escolas não poderá poupar onde não deve e, por exemplo, servir-se dos contratos de autonomia com o objectivo de apenas diminuir despesas e alijar responsabilidades.

Sem uma Lei de financiamento da autonomia das escolas, haverá tão só uma delegação de competências em cada agrupamento escolar, governado através de despachos, de circulares e da exigente burocracia, a partir da “ 5 de Outubro”.

A autonomia das escolas deve construir-se com base na confiança nas capacidades dos diversos parceiros: poder local, escola/agrupamento, professores/educadores, alunos, famílias e agentes socioeducativos que possam contribuir para o sucesso educativo.

A autonomia das escolas para melhor servir o Sistema Educativo e os interesses das populações, não contraria, antes fortalece a democracia local, estimula a capacidade crítica e a participação dos cidadãos na sua/nossa vida coletiva e contribui, necessariamente, para a construção do Estado democrático consignado na Constituição da República.

A autonomia do poder local enquanto processo de descentralização, assenta na existência de um conjunto de atribuições e competências consignadas no n.º 2 do Art.º 235.º da CRP e, o princípio da sua autonomia financeira, está consignado na Lei das Finanças Locais que deve garantir os meios adequados e necessários à prossecução das suas atribuições e competências.

Tal como a autonomia do poder local a autonomia das escolas, enquanto processo de descentralização, está previsto no n.º 1 do Art.º 6.º e n.º 1 do Art.º 267.º, que se refere à estrutura da Administração Pública estipulando, que “a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização”. Este princípio exige que o Estado/Administração transfira parte das suas competências para outros entes administrativos de modo a “evitar a burocratização”, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação democrática aos interessados na sua gestão efetiva.

A autonomia das escolas enquanto processo de descentralização é possível, desejável e concretizável desde que haja vontade política para o efeito.

Avalie-se com responsabilidade e sensatez o que deve continuar centralizado na área da educação e, a partir daí, defina-se o quadro de atribuições e competências a transferir de modo universal para as autarquias/escolas na área da educação. O que foi realizado até agora é desprezível? De modo nenhum! Antes se constitui como processo de experimentação que permitirá avaliar com maior segurança os poderes e recursos a afetar a um processo de transferência de competências que substituirá o atual modelo de delegação contratualizado, “caso a caso”.

A educação/ensino não começa nem acaba na escola, sendo que esta carece de poder de decisão e autoridade para cumprir a sua missão.

A construção duma verdadeira autonomia das escolas é, sem dúvida, um processo exigente e complexo que exige muito empenhamento, rigor, transparência e, sobretudo, a tão e muito citada “sensatez” que, ao que parece, não é regulamentável.

Acreditar que o “Professor” tem que voltar a ser uma referência na história de vida dos seus alunos, não é passadismo, antes deve ser um propósito a conseguir no próximo futuro.

Construir uma escola melhor é possível. Com confiança e vontade política na ação e não apenas nas palavras, desatando “nós” e estabelecendo “laços” que contribuam para a consolidação do sistema educativo em Portugal, enquanto pilar fundamental da Democracia.

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA EM EDUCAÇÃO: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE NA PERSPETIVA DA ECONOMIA

Linda Gonçalves Veiga¹

Introdução²

A importância da educação para o crescimento e desenvolvimento económico dos países já há muito foi reconhecida. A educação aumenta o capital humano na força de trabalho, estimula a capacidade inovadora da economia e facilita a difusão e transmissão do conhecimento necessário para processar novas informações e implementar novas tecnologias, contribuindo assim para o aumento do bem-estar económico (Hanushek e Wößmann, 2010). O facto de Portugal ter níveis educacionais abaixo da média da OCDE e registar fracos níveis de crescimento económico torna ainda mais relevante a reflexão sobre a forma como a educação é fornecida pelo Estado aos cidadãos. Se a este quadro, que persiste há já vários anos, acrescentarmos a crise económica e financeira recente e os problemas de sustentabilidade da dívida (pública e privada) a ela associados, a aposta na educação para estimular um crescimento económico que facilite a resolução destes problemas torna-se ainda mais prioritária.

Num contexto de fortes restrições financeiras e de um elevado peso da despesa pública no PIB, importa analisar a repartição das funções do Estado pelos diferentes níveis da administração pública, ou seja, as questões da descentralização. Assim, inicia-se este trabalho com uma breve discussão dos principais argumentos a favor e contra a descentralização. São apresentados alguns indicadores de descentralização e é analisada a posição de Portugal, no contexto dos países da OCDE.

¹ Escola de Economia e Gestão | Universidade do Minho

² Este trabalho resulta de um convite endereçado pelo Conselho Nacional de Educação para participar no seminário Centralidade, descentralização e autonomia em educação, que decorreu em Leiria, no dia 14 de novembro de 2016. O texto procura refletir a apresentação oral efetuada no seminário.

Segue-se uma revisão da literatura internacional que analisa o impacto da descentralização na educação. Finalmente é efetuada uma reflexão sobre o caso português.

Argumentos a favor e contra a descentralização das atividades do Estado

O conceito de descentralização envolve múltiplos aspetos, nomeadamente financeiros, administrativos e políticos. Numa perspectiva económica, a ênfase é colocada no estudo da transferência de funções do Estado, da administração central para a administração regional ou local, e da repartição dos recursos públicos entre os diferentes níveis da administração pública de forma a assegurar que estes são capazes de desempenhar as funções que lhes são atribuídas.

Na ótica da economia, a grande vantagem da descentralização resulta da maior proximidade entre decisores públicos e cidadãos. Esta permite um melhor conhecimento das preferências destes últimos e, assim, uma melhor adequação da oferta de bens e serviços públicos às necessidades da população (Oates, 1972). Esta vantagem é tanto maior quanto mais heterogêneas forem as preferências da população no território. Do ponto de vista político, a maior proximidade dos eleitores aos decisores públicos pode facilitar a avaliação do desempenho destes últimos, contribuindo para uma maior responsabilização dos mesmos. A descentralização pode também promover um maior envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas locais e a própria democracia ao potenciar novas experiências democráticas e de governação ao nível local.

Ao contribuir para uma maior competição entre governos locais, a descentralização pode também gerar ganhos de eficiência na oferta de bens e serviços públicos. Num contexto de mobilidade de cidadãos e de empresas no território, estes analisam o cabaz de bens e serviços oferecidos pelos governos locais, assim como os impostos e as taxas cobradas pelos mesmos, e têm estes aspetos em consideração nas suas decisões de localização (Tiebout, 1956). A tentativa de atrair mais

população e empresas para o seu território pode assim contribuir para uma maior eficiência dos governos locais.

No entanto, à descentralização também estão associados inconvenientes que é necessário ter em consideração. Por um lado, pode aumentar a desigualdade no acesso da população aos serviços prestados pelo Estado no território. Adicionalmente, uma excessiva fragmentação da oferta de bens e serviços públicos por várias entidades pode originar perdas de economia de escala, um aumento dos custos e ineficiência. Nos casos em que os serviços prestados por um governo local contribuem para o bem-estar de indivíduos que residem em comunidades vizinhas (spillovers), que não contribuem para o seu financiamento através dos impostos e taxas locais, é necessária uma maior coordenação das atividades desenvolvidas pelos governos locais, o que pode requerer a intervenção da administração central. Finalmente, outros argumentos contra a descentralização são os riscos de captura por parte de grupos de interesse locais e a possibilidade do desempenho dos governantes locais se tornar mais opaco aos eleitores devido à sobreposição de funções entre diferentes níveis da administração pública. Se assim for, o bem-estar geral da população poderá sair prejudicado (Oates, 2005; Weingast, 2009).

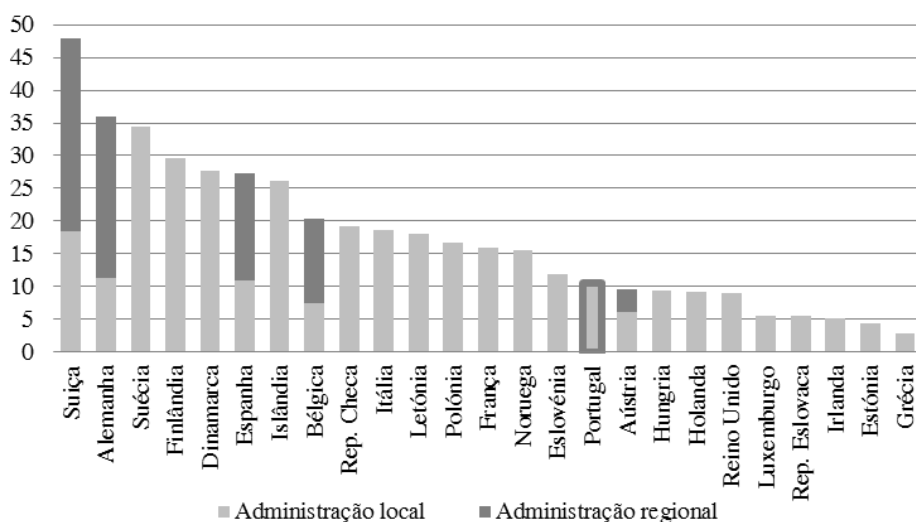
Portugal no contexto internacional

Para analisar o grau de descentralização de um país são necessários indicadores que permitam efetuar comparações ao longo do tempo e entre países. Tal como já foi referido anteriormente, o conceito de descentralização envolve múltiplos aspetos, nomeadamente financeiros, administrativos e políticos, pelo que a sua medição não é consensual. Do ponto de vista financeiro, dois dos indicadores mais frequentemente utilizados para avaliar o grau de descentralização de um país são o peso das receitas/despesas consolidadas dos governos sub-nacionais no total das receitas/despesas públicas consolidadas.

Alguns indicadores de descentralização

A Figura 1. mostra a percentagem da receita pública total que foi gerada pela administração regional e local, nos países da OCDE, no ano de 2015. Quanto mais elevada é esta percentagem maior é o grau de descentralização do país. Conforme se pode ver no gráfico, do ponto de vista da receita pública, os países mais descentralizados são a Suíça, a Alemanha e a Suécia. No outro extremo, temos a Grécia, a Estónia, a Irlanda, a República Eslovaca e o Luxemburgo. Tipicamente, países com um elevado peso do Estado na economia, mais de dois níveis de administração pública e uma grande dimensão territorial tendem a ser mais descentralizados. Com um peso da receita da administração regional e local no total da receita pública de cerca de 10,5%, Portugal situa-se no grupo dos países mais centralizados.

Figura 1. Receitas da administração local e regional
(% do total da receita pública – em 2015)

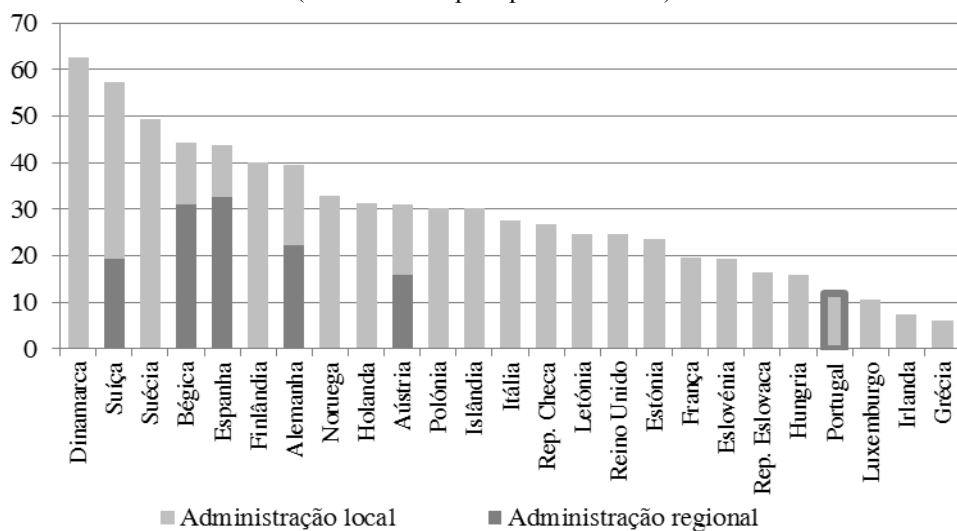


Fonte: *Government at a glance 2016* | OCDE

A Figura 2. mostra o peso da despesa da administração regional e local no total da despesa pública, nos países da OCDE, em 2015. Também neste indicador se constata que Portugal é um país fortemente centralizado, com a despesa da administração regional e local a representar apenas 11,9% do

total da despesa pública. Note-se que em matéria de despesa pública Portugal, surge ainda mais à direita da distribuição, sendo o quarto país mais centralizado. Apenas a Grécia, a Irlanda e o Luxemburgo registam valores mais baixos neste indicador.

Figura 2. Despesa da administração pública local e regional
(% total da despesa pública - 2015)



Fonte: *Government at a glance 2016* | OCDE

Tendências atuais

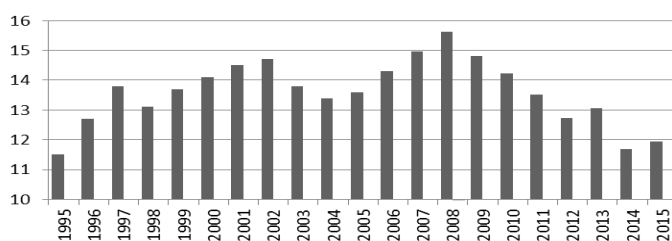
Durante as últimas décadas, vários países empreenderam reformas no sentido de descentralizar as atividades do Estado, não só na educação, mas também noutras áreas. Esta tendência verificou-se em países desenvolvidos, nomeadamente Europeus, e também em países da América Latina e África, muitas vezes com um forte incentivo de instituições internacionais como as Nações Unidas e o Banco Mundial.

A recente crise económica e financeira internacional travou o processo de descentralização e Portugal não foi exceção. Durante as últimas décadas foram dados pequenos passos no sentido da descentralização através da atribuição de novas competências às autarquias locais, mas no contexto da crise verificou-se uma reversão deste processo, pelo menos do ponto de vista financeiro. Na Figura 3. podemos ver a evolução de 1995 a 2015, do peso da despesa da

administração local Portuguesa no total da despesa pública. Até 2008, registou-se um crescimento da despesa da responsabilidade da administração local, ou seja, descentralização. O pico ocorreu em 2008, com um valor cerca de 15,5%. Os efeitos da crise económica e financeira tornam-se depois visíveis. A crise fez diminuir as receitas próprias da administração local e as transferências da administração central, levando a uma redução da despesa pública local. Esta situação foi agravada pela crise da dívida soberana que Portugal atravessou e que impôs a adoção de medidas de austeridade que diminuíram ainda mais o peso da despesa pública local no total da despesa pública.

Com efeito, o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) a que Portugal foi sujeito a partir de abril de 2011 definiu um conjunto de metas com implicações significativas na administração local. A necessidade de reduzir a dívida pública levou a uma queda muito significativa das transferências da administração central para a administração local, exigindo desta uma forte contenção das despesas. Conforme pode ser visto na Figura 3., em 2014 o peso da despesa pública da administração local no total da despesa pública era de apenas 11.7%, um valor muito próximo do registado em 1995. Embora não tenham sido alteradas as competências e atribuições da administração local, esta passou a ser responsável por uma menor percentagem da despesa pública total, o que é revelador do esforço de consolidação das contas por parte das autarquias locais. Acrescente-se ainda que o PAEF deu também origem a uma reorganização administrativa e territorial das freguesias, que se traduziu numa redução significativa do seu número, e à aprovação de um novo regime financeiro para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 73/2013).

Figura 3. Despesas da administração pública local Portuguesa
(% Despesa pública total)



Fonte: OCDE.stat

Revisão da literatura sobre descentralização e autonomia na educação

Vários autores procuraram analisar os efeitos da descentralização, medida através dos indicadores atrás discutidos, no funcionamento do Estado e na quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população.³ Relativamente à dimensão do Estado, a maioria dos trabalhos conclui que a descentralização leva ao aumento do emprego público, mas no que se refere ao volume da despesa pública os resultados dos estudos são menos consensuais. Note-se que o crescimento do emprego público pode não sinalizar perdas de eficiência, mas sim uma maior e melhor oferta de bens e serviços públicos prestados à comunidade.

No que diz respeito à composição da despesa pública, vários trabalhos concluem que a descentralização incrementa o peso das despesas em educação e em saúde, em particular em países em vias de desenvolvimento. Este efeito poderá derivar do facto da descentralização aproximar o decisor público da população, dar mais voz aos cidadãos, fazendo com que os serviços considerados mais importantes pelos mesmos adquiram prioridade política. Em matéria de eficiência na prestação de serviços de educação e saúde, esta parece ter uma relação em forma de U-invertido com a descentralização (Adam et al. (2014). Ou seja, a descentralização é benéfica até um determinado nível, a partir do qual passa a ter efeitos negativos. Para um painel de 21 países da OCDE, Adam et al. (2014) concluem que, para a educação, o valor ótimo da descentralização na receita ocorre para uma percentagem de cerca de 34%. Embora esta estimativa deva ser interpretada com prudência, uma vez que depende das especificidades da amostra analisada, trata-se de um valor substancialmente mais elevado que o registado em Portugal.

A maioria dos estudos sobre os efeitos da descentralização na educação conclui que esta tem efeitos positivos, nomeadamente nas taxas de literacia, nos anos de escolaridade, nas taxas de abandono escolar e nos resultados educacionais (Veiga et al., 2015b). O principal argumento a

³ A este respeito sugere-se a leitura de Martinez-Vazquez et al. (2016).

favor da descentralização é de que os decisores locais conhecem melhor as capacidades das escolas, assim como as necessidades dos alunos que as frequentam, o que melhora a qualidade das decisões, permitindo aumentos na produtividade e uma melhor satisfação das necessidades locais. Os argumentos contra baseiam-se na falta de capacidade técnica para a tomada de decisão ao nível local e na existência de objetivos conflitantes entre quem decide e a comunidade. Com a autonomia local surge a possibilidade de os decisores locais adotarem comportamentos oportunistas que visam o alcançar de objetivos pessoais, mas geram ineficiência e colocam em risco padrões nacionais. Os efeitos negativos são maiores quando a probabilidade de serem detetados e punidos é menor. Com efeito, nos últimos anos, os estudos têm frisado que os efeitos da descentralização dependem do nível de desenvolvimento económico e educacional dos países e da qualidade das suas instituições. Os benefícios da mesma são maiores em países com níveis educacionais elevados, maior capacidade financeira e instituições fortes, onde existe transparência, responsabilização dos governantes locais e interiorização do interesse público por parte destes.

Analisando os resultados obtidos pelos estudantes em testes internacionais (PISA e TIMSS) em países da OCDE com sistemas políticos e administrativos relativamente estáveis, Falch e Fischer (2012) concluíram que a descentralização da despesa teve um efeito favorável nos mesmos. O número de estudos que analisa os efeitos da descentralização num só país é relativamente pequeno e a maioria dos trabalhos incide sobre países com pelos menos três níveis de governo. O caso português não é fácil de estudar econometricamente devido ao reduzido número de anos desde o restabelecimento da democracia e ao facto de os municípios terem todos as mesmas competências, o que faz com que exista pouca diferenciação entre eles. Em países onde existem regiões, há uma maior diversidade, permitindo trabalhos mais ricos do ponto de vista económico. Utilizando como indicador de descentralização o peso da despesa dos governos sub-nacionais no total da despesa pública, Barankay e Lockwood (2007) concluíram que na Suíça a descentralização melhorou os níveis de escolarização. Com base em dados para as cidades russas, Zhuravskaya

(2000) mostra que a dependência fiscal dos governos locais face aos governos regionais tem um efeito negativo sobre a eficiência da oferta de bens e serviços públicos locais. Assim, a autora defende que a descentralização da receita tem um efeito positivo sobre os resultados educacionais nos municípios russos. Para a Espanha, Salinas e Solé-Ollé (2009) demonstram que a transferência de competências na área da educação para as regiões diminuiu o abandono escolar (embora tenha reduzido as inscrições no ensino vocacional) e que o efeito é maior nas regiões mais ricas.

Quanto aos efeitos da autonomia das escolas nos resultados escolares, Hanushek et al. (2013) recorreu à informação disponibilizada pelo PISA nas quatro vagas que ocorreram entre 2000 e 2009, em 42 países. O inquérito PISA contém várias questões que permitem quantificar a capacidade das escolas para decidir: as disciplinas oferecidas, os conteúdos programáticos das mesmas, os manuais escolares, o recrutamento de professores, o salário inicial dos professores e a alocação das verbas atribuídas às escolas. Tendo constatado que os três primeiros itens estão muito correlacionados, os autores optaram por agregá-los, criando um indicador único para a autonomia pedagógica. Agregaram também os quarto e quinto itens devido à sua forte correlação. Assim, o estudo analisou em que medida a autonomia das escolas nos aspetos pedagógicos, na gestão dos recursos humanos e na afetação de verbas influencia os resultados dos testes PISA, tendo concluído que os efeitos são significativos e dependem do nível de desenvolvimento económico e educacional do país. Países desenvolvidos e com um bom desempenho na educação beneficiam fortemente de maior autonomia das escolas na tomada de decisão, mas o oposto também se verifica. A heterogeneidade nos impactos é visível na matemática, leitura e ciências. Dos três itens de autonomia analisados, o mais importante é a autonomia pedagógica, seguida da autonomia na gestão dos recursos humanos. O aspeto menos relevante é a gestão dos recursos materiais afetos à escola.

Há também um conjunto de trabalhos que investiga os efeitos da autonomia das escolas em países específicos. Estes trabalhos corroboram a

conclusão de Hanushek et al. (2013) de que os efeitos dependem do contexto. Os estudos para países mais desenvolvidos, nomeadamente países Europeus como o Reino Unido (Clark, 2009), concluem que melhora o desempenho escolar. No entanto, os que analisam países em vias de desenvolvimento mostram que o impacto só é positivo quando as reformas no ensino são acompanhadas de medidas que aumentam o grau de responsabilização e os governos locais são bem administrados e têm capacidade financeira para adotar medidas que promovam a escola e o alcançar de bons resultados (Galiani et al., 2008; Gertler et al., 2012; Gunnarsson et al., 2009). No que diz respeito à autonomia na contratação de professores há muito poucos estudos e a maioria centra-se em países desenvolvidos. Para a Noruega, Naper (2010) conclui que a autonomia aumenta a eficiência.

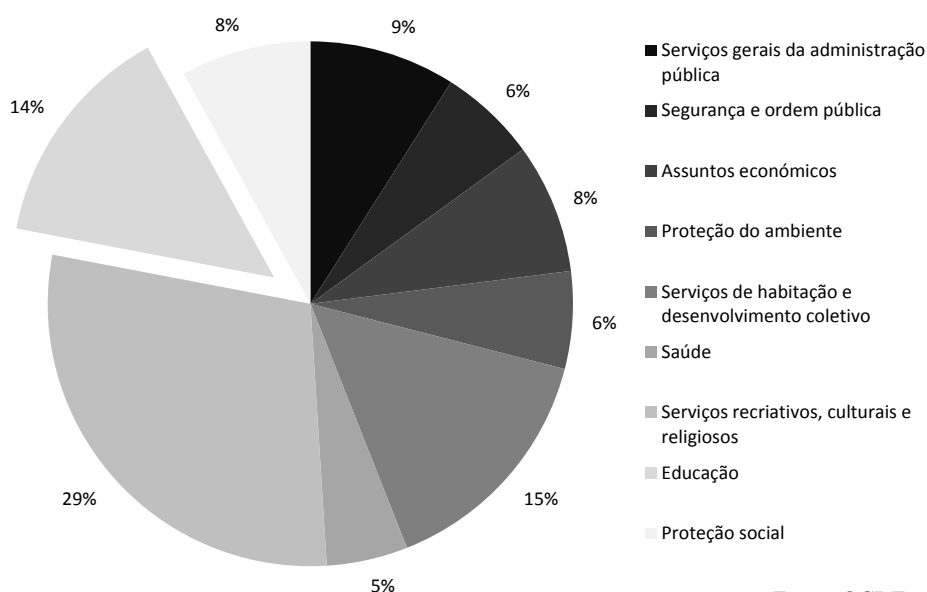
Descentralização da educação em Portugal

Em Portugal, a educação e o ensino foram estabelecidas pela primeira vez entre as atribuições das autarquias locais pelo Decreto-Lei n.º 100/1984. Desde então, verificou-se um progressivo alargamento das competências das mesmas nesta matéria. Note-se que nas regiões autónomas as competências no domínio da educação são da responsabilidade dos governos regionais e não dos municípios. De acordo com o Decreto-Lei n.º 144/2008 e alterações posteriores, em matéria de educação os municípios possuíam atribuições e competências nas seguintes áreas: a) pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; b) componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; c) atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; d) gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; e) ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; f) transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico. As transferências relativas às alíneas a), c) e d) dependem da existência de carta educativa e da celebração de contratos de execução por cada município.

A Figura 4. mostra a repartição da despesa da administração pública local por funções. Nele podemos constatar que as despesas com educação

representam uma parcela importante da despesa pública local total, cerca de 14%. Esta percentagem tem vindo a aumentar ao longo dos anos. A educação é a terceira função em termos de peso, tendo apenas as funções Encargos Gerais de Soberania e Assuntos Económicos um peso mais elevado, de 29% e 15% respetivamente.

Figura 4. Estrutura da despesa da administração pública local, 2014
(classificação funcional)



Fonte: OCDE stat

Do ponto de vista dos recursos atribuídos aos municípios, as atribuições na área da educação têm como principal fonte de financiamento o Fundo Social Municipal (FSM). De acordo com o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI - Lei n.º 73/2013), o FSM constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social. De acordo com o RFALEI, 35% do FSM destina-se à educação e é repartido proporcionalmente por cada município em função do número de crianças e

jovens nos estabelecimentos de educação: 4% na razão direta do número de crianças que frequentam o ensino pré-escolar público; 12% na razão direta dos jovens no 1.º ciclo do ensino básico público; 19% na razão direta dos jovens nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico público. Tratando-se de uma subvenção específica, a lei específica que os municípios têm que justificar a transferência recebida com despesa elegível. Caso contrário, o diferencial é deduzido no ano seguinte.

Apesar de a lei prever que apenas 35% do FSM seja aplicado na educação, na prática, o FSM destina-se exclusivamente ao financiamento da educação. O Fundo tem sido distribuído tendo apenas em consideração os indicadores relativos ao número de alunos inscritos nos estabelecimentos de ensino. Verifica-se, também, que a maioria dos municípios apresenta despesa elegível muito superior à recebida através do FSM, chegando alguns municípios a justificar quase sete vezes a verba a que têm direito.

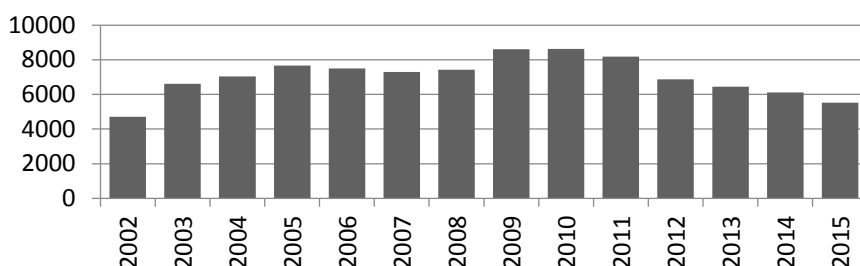
Considerações finais

Atendendo ao nível de desenvolvimento económico e educacional já alcançado em Portugal, assim como à experiência acumulada em governação autárquica e gestão das escolas desde o restabelecimento da democracia em 1974, considera-se que uma maior descentralização e autonomia em matéria de educação poderão ser benéficas. No entanto, a descentralização e a maior autonomia das escolas não são uma panaceia para todos os problemas e os seus efeitos dependem do contexto específico, nomeadamente do quadro institucional estabelecido. Assim, considera-se essencial a existência de um enquadramento legislativo de médio prazo claro e previsível no que diz respeito às competências e atribuições dos municípios, assim como ao financiamento das mesmas. Frequentemente, as leis do Orçamento de Estado sobrepoem-se ao RFALEI, ou há normas travão que fazem com que o mesmo não seja executado em pleno. É importante que toda a legislação de enquadramento, incluindo o RFALEI, seja cumprida. Como explicado anteriormente, o estabelecido no RFALEI para o FSM não está a ser implementado na totalidade, uma vez que este se destina exclusivamente ao financiamento da educação. As transferências do FSM deverão ter em

conta todos os indicadores mencionados no Art.º 34.º do RFALEI e não apenas os relativos à educação.

Nos últimos anos, fruto da crise que atravessámos e do PAEF, foram implementadas reformas pela administração central que contribuíram para uma maior prestação de contas e transparência por parte da administração local. Estas medidas, acompanhadas de uma gestão responsável pelos autarcas, levaram a uma diminuição do endividamento excessivo das autarquias locais. Assim, a administração local deu um contributo assinalável para a consolidação das contas públicas. A Figura 5. mostra a evolução da dívida bruta dos municípios portugueses, em milhões de euros de 2015.⁴ Verifica-se uma trajetória de aumento até 2009/10, mas nos anos seguintes é visível uma diminuição significativa da dívida bruta dos municípios.

Figura 5. Dívida bruta dos municípios portugueses
(milhões de euros, a preços de 2015)



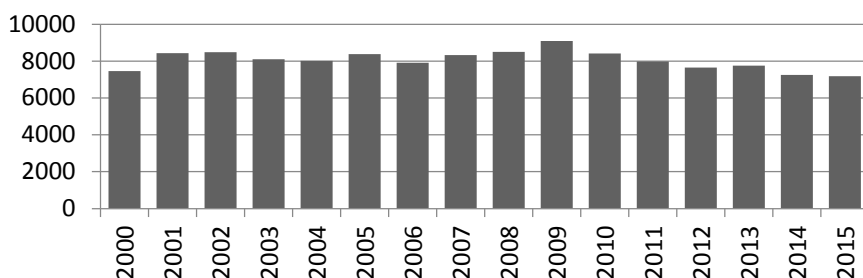
Fonte: DGAL

Quando analisamos as despesas dos municípios ao longo do tempo (Figura 6.), verificamos que o ponto máximo ocorreu em 2009 (com 9 085 mil milhões de euros, a preços de 2015) e que nos anos seguintes esta diminui consideravelmente, tendo atingido em 2014 e 2015 valores reais inferiores ao registado 2000. Note-se que durante este período não foram retiradas atribuições nem competências aos municípios, pelo que embora a redução da despesa tenha sido benéfica do ponto de vista da consolidação

⁴ Dados na ótica da contabilidade pública (privilegia o princípio de caixa).

das contas públicas, poderá ter tido consequências na qualidade dos serviços prestados à população.

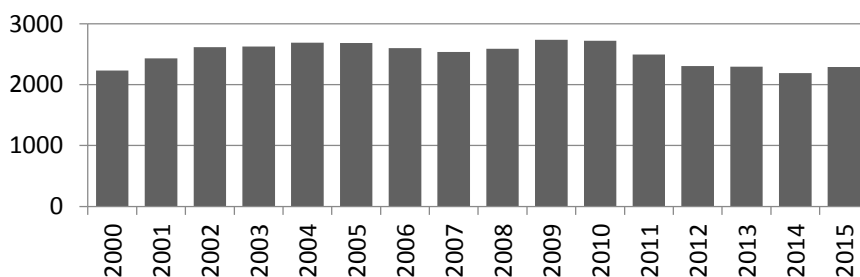
Figura 6. Despesa total dos municípios portugueses
(milhões de euros, a preços de 2015)



Fonte: DGAL

As receitas dos municípios caíram substancialmente no contexto da crise económica e financeira. Fruto da retração da atividade económica, as receitas próprias diminuíram, em particular as associadas ao Imposto Municipal com a Transmissão Onerosa de Imóveis. Adicionalmente, verificou-se também uma redução significativa das transferências provenientes da participação nos impostos do Estado. Conforme pode ser visto na Figura 7., estas diminuíram substancialmente a partir de 2010. Assim, podemos concluir que, no contexto da crise, os municípios conseguiram reduzir a dívida bruta e a despesa num contexto de queda das receitas.

Figura 7. Receitas de transferências provenientes da participação dos impostos do Estado
(milhões de euros de 2015)



Fonte: DGAL

Atualmente, vários municípios têm ainda capacidade não explorada de captação de receitas próprias, particularmente através do IMI, da participação variável do IRS e de taxas⁵. Do ponto de vista político a obtenção de receitas próprias é mais custosa para os autarcas porque os cidadãos não apreciam pagar mais taxas e impostos, mas há que ter em consideração que as transferências da administração central também resultam de tributação (IVA, IRS e IRC). Estes impostos, por serem da responsabilidade da administração central, têm menores custos políticos para os autarcas. Os trabalhos científicos mostram que a gestão dos recursos públicos é mais eficiente quando os governos locais dependem mais de receitas próprias e menos de transferências da administração central. Neste caso, os cidadãos percecionam o que estão a pagar para financiar os governos locais e são mais exigentes quanto aos serviços prestados, ou seja, compreendem melhor o destino que é dado aos impostos que suportam. Desta forma, será desejável uma maior descentralização da receita pública de forma a incrementar a responsabilização dos governos locais.

Do ponto de vista da eficiência, poderá haver ganhos de uma maior cooperação entre os municípios através da integração e partilha de serviços, e mesmo de equipamentos. Daqui poderão resultar economias de escala e maior eficiência na prestação dos serviços, nomeadamente em matéria de educação.

É desejável que reformas no sentido de incrementar a descentralização e a autonomia das escolas sejam fundamentadas por estudos científicos independentes e acompanhadas de regras claras, de incentivos ao bom desempenho que tenham em consideração o contexto socioeconómico do município, da criação de entidades fiscalizadoras externas e independentes, e de um maior envolvimento dos cidadãos nas decisões das autarquias locais. Os estudos revelam que a descentralização é mais benéfica quando existe responsabilização dos governantes locais, assim como transparência e confiança mútua entre os atores envolvidos. Para

⁵ Para uma maior fundamentação veja-se Veiga et al. (2015a).

este efeito poderá contribuir o recurso às tecnologias de informação e comunicação que permitam o estabelecimento de sistemas de informação partilhada entre os intervenientes no processo educativo, nomeadamente entre os diferentes níveis da administração, escolas, famílias e investigadores. Há que louvar os vários governos pelos progressos feitos nesta matéria. Seria agora relevante uma maior partilha da informação existente.

Agradecimentos

Este trabalho foi co-financiado por Fundos FEDER através do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização – COMPETE 2020, no âmbito do Acordo de Parceira PT2020 e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. (FCT/MEC) no âmbito do projeto nº 006683 com a referência «UID/ECO/03182/2013». O trabalho foi parcialmente suportado pelo Programa Operacional da Região Norte, NORTE2020, no contexto do projeto NORTE-01-0145-FEDER-000037.

Referências bibliográficas

- Adam, A., Manthos, D. e Kammass, P. (2014). Fiscal decentralization and public sector efficiency: evidence from OECD countries. *Economics of Governance* 15 (1): 17-49.
- Barankay, I. e Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics* 9 (5-6): 1197 – 1218.
- Clark, D. (2009). The performance and competitive effects of school autonomy. *Journal of Political Economy* 117 (4): 745–783.
- Falch, T. e Fischer, J. (2012). Public sector decentralization and school performance: International evidence. *Economics Letters* 114 (3): 276 –279.
- Galiani, S.; Gertler, P. e Schargrodsy, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics* 92 (10-11): 2106 –2120.
- Gertler, P.J.; Patrinos, H.A.; Rubio-Codina, M. (2012). Empowering parents to improve education: evidence from rural Mexico. *Journal of Development Economics* 99 (1): 68–79.
- Gunnarsson, V.; Orazem, P. F.; Sánchez, M. A. e Verdisco, A. (2009). Does local school control raise student outcomes? Evidence on the roles of school autonomy and parental participation. *Economic Development and Cultural Change* 58 (1): 25–52.

- Hanushek, E.A. e Wößmann, L. (2010). Education and economic growth. In *International Encyclopedia of Education* 2: 245-252.
- Hanushek, E.A.; Link, S. e Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics* 104: 212-232.
- Martinez-Vazquez, J.; Lago-Peñas, S. e Sacchi, A. (2016). The impact of fiscal decentralization: a survey. *Journal of Economic Surveys*. Aceite para publicação.
- Naper, L. (2010). Teacher hiring practices and educational efficiency. *Economics of Education Review* 29 (4): 658 –668.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., United States.
- Oates, W.E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37(3): 1120–1149.
- Oates, W.E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance* 12(4): 349-73.
- Salinas, P. e Solé-Ollé, A. (2009). Evaluating the effects of decentralization on educational outcomes in Spain. Documents de Treball de l'IEB 2009/2010, Institut d'Economia de Barcelona.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.
- Veiga, F.; Tavares, A.; Carballho-Cruz, F.; Veiga, L. e Camões, P. (2015a). *Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos municípios*. Relatório final do estudo adjudicado pela DGAL.
- Veiga, L.; Kurian, M. e Ardakanian, R. (2015b). *Intergovernmental Fiscal Relations - Questions of Accountability and Autonomy*. Springer.
- Weingast, B.R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics* 65(3): 279-93.
- Zhuravskaya, E. (2000). Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism russian style. *Journal of Public Economics* 76 (3): 337 –368.

AS VARIAÇÕES DA AUTONOMIA E O MODERNO ISOLAMENTO DAS ESCOLAS

Alberto de Jesus Almeida¹

Introdução

A análise das políticas e da administração no nosso país impõe o estudo da autonomia das escolas e das suas variações, juntamente com um conjunto de conceitos colaterais como a «descentralização, territorialização, projeto educativo, poder local...» e, por consequência com o estudo do reforço dos poderes da administração central que estão subjacentes a retóricas políticas descentralizadoras acompanhadas de processos de desconcentração e de imposição de lógicas de ordenamento, tendo sempre como pano de fundo o controlo sobre as escolas.

Em Portugal, país com um sistema educativo de tradição centralizadora, a orientação do final do século XX da política educativa atual, no que se refere à estrutura da administração, pode caracterizar-se pelo desenvolvimento de uma tendência, no sentido da diminuição de interferência direta da administração central e do aumento da margem de autonomia das escolas e pelo alargamento dessa margem de autonomia a todos os graus de ensino, com especial destaque, ultimamente para a educação pré-escolar e para o 1.º ciclo.

Até aos anos 80, as competências da escola, nos diversos domínios de ação (pedagógica, administrativa e financeira) definiam-se numa situação de dependência unidirecional relativamente à administração central e/ou à administração regional e local. À escola competia a execução das determinações superiores.

A defesa da descentralização como princípio orientador da organização administrativa em geral e da administração do sistema educativo em particular parece pacífica: a CRP aponta-a como um dos seus princípios orientadores (n.ºs 1 e 2 do Art.º 267.º) e a LBSE institucionaliza-a.

¹ Museu Pedagógico de Lamego

Dos últimos reordenamentos da rede escolar, resultou uma verticalização imposta em termos organizacionais das escolas do ensino não superior, «os agrupamentos XXL» e, conseqüentemente a nova insularidade do 1.º ciclo e educação pré-escolar.

O espírito reformador do último ano «2015», mais não nos traz do que um pretenso processo de descentralização administrativo, transferindo para os municípios muitas das competências das nossas escolas, amputando a autonomia tão bem descrita nos normativos, mas tão mal tratada na regulamentação, levando João Barroso a afirmar com a autoridade que lhe é reconhecida que “(...) sem autonomia a democracia não passa de uma ideologia” (Barroso, 2015:25).

A variância da autonomia e as oscilações da descentralização

A autonomia sendo um tópico recorrente dos discursos normativos, tem tido ao longo dos tempos pouco impacto na administração do sistema educativo e conseqüentemente poucas conseqüências na governação e na administração das escolas. Autonomia, afinal não significa, à maneira Sergiana, autogoverno das escolas, soberania e/ou capacidade de se dirigir, mas é entendida como algum grau de execução, operacionalização das normas de outrem e sujeição a normas processuais do exterior e de cima, correspondendo a uma autonomia do tipo procedimental, com o intuito de salvaguardar o tradicional poder da administração central, tentando assegurar a autonomia do centro remetendo as escolas para uma situação periférica e subordinada.

O estudo da autonomia decorre sempre da análise investigativa que corre entre duas tensões: a centralização e a descentralização. Nesse sentido, é necessário, com base na história da educação, analisarmos de uma forma muito sintética, as várias reformas que se produziram em Portugal até aos nossos dias.

A reforma dos estudos menores e a expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal, está ligada ao início da estatização que se prolongaria até aos nossos dias, continuando-se a tratar o território nacional como um espaço homogéneo.

(...) a partir das reformas pombalinas inicia-se o período da superintendência do estado sobre a educação escolar que caracteriza a Época Moderna e contemporânea com o consequente afastamento da Igreja dos centros de decisão política educativa e da administração dos estabelecimentos de ensino. (Fernandes,1992: 61)

A Revolução de 1820, além de muitas alterações introduzidas veio trazer ao municipalismo responsabilidades no domínio da educação, instrução e do ensino. Contudo, só a partir de 1832 é que se vai notar mais objetivamente o papel dos municípios nas reformas da instrução pública, já que o papel das câmaras é agora paralelo com o de outras instituições.

Será, no entanto, somente em 1878, com António Rodrigues Sampaio, que se corporiza uma reforma administrativa descentralizadora, com alargamento das competências e autonomia municipais, definindo-lhes como essencial domínio da sua intervenção, a tarefa da instrução pública. Esta intervenção manifestar-se-ia na construção de escolas, na criação e manutenção de cursos de alfabetização, na nomeação e remuneração de professores e na concessão de subsídios aos alunos.

É que nem sempre os municípios aplicavam as verbas expressamente realizadas para o pagamento dos professores a tal fim, distribuindo-as muitas vezes por outras necessidades municipais. Utilizavam e desviavam, frequentes vezes, verbas com o geral protesto e prejuízo dos professores. (Capela, 2000:31)

Os recursos financeiros serão, no século XIX, a força pendular que influenciaria de todo, o carácter centralizador ou descentralizador das reformas implementadas.

Decadência, regeneração e progresso são conceitos-chave do pensamento português na transição do século XIX para o século XX que caracterizam o discurso republicano sobre educação.

Eram traves-mestras deste pensamento republicano inicial a descentralização municipalista, o federalismo ibérico e o associativismo, para além da ideia central de república. (Pintassilgo,1998:48)

A educação escolar tornar-se-á um objetivo primordial, na 1ª República, já que seria através dela que conseguiriam atingir e consolidar a democratização e modernização do país, sendo a educação moral e cívica o trampolim para a sua consecução e a escola considerada um dos pilares da República.

A inclusão da educação cívica nos currículos, será num instrumento indispensável para estabilizar o regime, um fator de legitimação do poder e não menos importante, numa condição para assegurar a sobrevivência da jovem República portuguesa, como alternativa credível à recém-desposada monarquia, que possuía uma tradição de quase oito séculos de história e cujos símbolos e valores, juntamente com os do catolicismo, se haviam enraizado no coração dos portugueses. Por isso se compreende que, na 1.^a República, a educação escolar tivesse uma finalidade diretamente política que é, neste caso, uma finalidade democrática.

António Sérgio sendo o continuador do municipalismo de Alexandre Herculano, tinha uma visão muito particular, propondo mesmo a organização municipal como modelo de referência para a organização da escola.

Mas para Sérgio a educação cívica não se esgota apenas numa mudança radical do processo pedagógico. Ela consiste também na organização democrática dos alunos sob a forma de Município escolar. (...) Na base desta proposta está a educação dos alunos, futuros cidadãos, para a vida democrática local. Nessa preparação se inclui a educação cívica necessária para criar a boa vida municipal, o bom cidadão, o bom munícipe. (Fernandes, 1992:323-324)

Introduz o conceito de *self-government* a partir da organização de Municípios Escolares. Nestes, a organização escolar era da total responsabilidade dos alunos, os quais participavam na elaboração do corpo legislativo da escola, elegendo os seus magistrados, sendo responsáveis pela manutenção da ordem e da disciplina. O *self-government* ou a autonomia dos alunos, era apresentada de diversas formas de acordo com o grau de autonomia preconizado pelos pedagogos defensores deste modelo que podia ir da simples colaboração à organização das escolas.

A autonomia escolar é, para estes autores, entendida como um método de educação moral e cívica, sendo por isso encarada como a forma por excelência para promover os princípios da liberdade, da iniciativa individual e da independência (...) (Pintassilgo, 1998:pp.245-246)

Pese embora a paixão pela instrução dos republicanos, as carências financeiras das câmaras municipais nunca foram atenuadas na 1.^a República, muito embora assistíssemos a um período áureo de reformas da

administração autárquica, contudo, os constrangimentos à autonomia financeira dos municípios, mantiveram-se.

A primavera Republicana em Portugal foi breve, mas intensa, foi curta, mas de um fervor e paixão ímpar, foi passageira, mas com muita intensidade e intencionalidade legislativa, foi momentânea, mas criativa e inovadora, foi efêmera, mas potenciadora de educadores e pedagogos imensos!... (Almeida, 2016:11)

Daí que concordemos com uma das afirmações de David Justino quando afirma sobre as experiências descentralizadoras do passado:

A experiência de descentralização era remetida para o baú das experiências generosas, mas mal sucedidas. (Justino, 2012:7)

Durante o Estado Novo, Salazar, na sua ânsia centralizadora, acabou por fazer substituir na administração das escolas a intervenção local pela do poder central, mantendo apenas o peso do controlo das políticas locais sobre os professores e sob a responsabilidade do município a reparação e conservação das infraestruturas escolares.

Daí que a Ditadura Militar (1926) e o Estado Novo (1933) se apressaram a demolir o ensino republicano, extinguindo escolas, prendendo e exilando professores, dissolvendo o movimento associativo, ilegalizando congressos pedagógicos, proibindo revistas, impedindo a coeducação, reduzindo o tempo de escolaridade e, ao mesmo tempo, criando uma malha apertada através da inspeção e da nomeação de reitores e de diretores de escolas, autênticos comissários de estado junto das escolas, para as defender da circulação de ideias e pessoas que infestavam a nossa sociedade, construindo uma escola de inspiração nacionalista e cristã, pois bastava saber ler, escrever e contar (...) (Almeida, 2016:12)

Mas, efetivamente, só com o novo poder municipal instalado no país após o 25 de Abril de 1974 dotado de mais competências e mais meios financeiros é que foi possível ao Município intervir de novo, mais ativamente, nas tarefas da instrução e administração e dar-lhe mais amplo e profundo desenvolvimento.

O poder local foi entendido como a espinha dorsal da estrutura político-social de Portugal, como fonte de equilíbrio de poderes e considerado o verdadeiro guardião da democracia.

A CRP, n.^{os} 1 e 2 do Art.º 267, apontava a descentralização como princípio orientador e a LBSE viria a institucionalizá-la em 1986, passados 10 anos.

Considerava o legislador que a descentralização nos levaria a uma maior participação local e na educação à democratização na gestão do ensino. Esta opção, estava relacionada com a crescente complexidade da sociedade, com a incapacidade de resposta dos serviços centrais e com a inadequação do modelo existente para responder cabalmente e em tempo oportuno às pretensões da sociedade civil, apresentado esta uma maior adequação, rigor e celeridade na tomada de decisão e no equilíbrio de poderes e participação dos cidadãos.

Nos anos 80 consagrar-se-á no plano normativo a autonomia (Decreto-Lei n.º 43/89), estabelecem-se os princípios orientadores da ação da escola e explicitam-se as competências nos planos cultural, pedagógico e administrativo, reforça-se a dimensão comunitária da escola, patrocina-se o envolvimento de outros atores e consagra-se a participação municipal em educação como ponto de encontro entre a descentralização e o poder local. A atribuição de responsabilidades ao poder local não é mais do que um dos atributos da descentralização, que passa pela cedência do poder de decisão, pela autonomia na tomada de decisão, na independência na sua execução e na assunção de obrigações e responsabilidades. Sendo o local um lugar de controvérsia, de confrontos de atores, de interesses, de pontos de vista, de projetos e de partilha de poderes formais e informais, necessário se torna partilhar e mediar essas diversidades, porque de acordo com João Barroso, “O local constitui o lugar onde emergem os problemas, mas é o local onde se configuram as soluções” (Barroso, 2015:33)

A Intervenção dos Municípios em educação

Chegados a este ponto, necessário se torna perceber o percurso da intervenção municipal em educação. Contudo, na nossa modesta opinião descortinamos até aos dias de hoje, seis períodos ou etapas distintas e bem vinculadas na intervenção municipal em educação.

Municípios financiadores (1974 – 1986)

Desde a Revolução de Abril, até à publicação da Lei de Bases, os municípios são meros contribuintes financeiros da educação escolar. A

participação das autarquias na educação escolar resumia-se, como sempre se resumiu no passado, a contribuir financeiramente em áreas onde o poder central sempre delegou responsabilidades nas autarquias e a aumentar significativamente o âmbito dessa participação, não lhes reservando outro papel na educação

Passando em revista, alguma legislação, entretanto publicada, verificamos que, a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, Lei do Poder Local que, embora no Art.º 2.º, entre outras atribuições, indique na alínea d) as relacionadas com a cultura e assistência, verificamos que muitas das suas disposições não são bem explícitas, atribuindo às autarquias competências genéricas, sem dar grande ênfase às relacionadas com a educação.

Municípios cooperantes (1986 – 1996)

Entre 1986 e 1996 o estatuto dos municípios alterar-se-á significativamente. O marco que vai contribuir para infletir e redefinir o papel dos municípios na educação, conferindo-lhe o estatuto de agente educativo, é a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro.

(...) ao município são reconhecidas 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, 2000:37)

A partir de 1987, dois elementos a designar pela Associação Nacional de Municípios, farão parte de pleno direito do Conselho Nacional de Educação, Lei n.º 31/87, de 3 de julho, artigo n.º 3.º, alínea f).

O dinamismo local dos municípios, juntamente com as escolas e os outros parceiros educativos, está a conquistar progressivos espaços de autonomia deixados em aberto pelo imobilismo e rigidez de ensino centralizado que ainda predomina. (Fernandes, 1996:119)

O Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro, que cria as escolas profissionais, vai permitir que as autarquias passem a ter a possibilidade de serem promotoras de escolas profissionais (Art.º 5.º), a par de outras instituições públicas ou privadas, colaborando desta forma na tentativa de capitalizar estruturas e recursos disponíveis, tendo em vista o desafio do

desenvolvimento económico e social que é necessário promover e a elevação da qualificação dos recursos humanos locais.

Municípios parceiros (1996 – 2002)

A partir de 1996, dá-se início a uma fase em que o município deixa de ser considerado como um mero contribuinte da educação, para ser considerado como um parceiro que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado.

(...) inicia-se uma fase de reconhecimento da natureza pública de intervenção municipal na educação. (Fernandes, 2000:37)

Uma vez realizada e avaliada a experiência de aplicação do modelo de gestão consignado no Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, importava aprovar um regime generalizável a todos os estabelecimentos públicos de educação e ensino e que contemplasse a educação pré-escolar e o 1.º ciclo, portadores de experiências distintas, no que se refere à gestão e à administração, não podendo estes estabelecimentos permanecer por mais tempo nas margens de uma autonomia que lhes era devida e ao mesmo tempo negada.

É nesta sequência que surge o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Visando “favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades”, aquela legislação atribuiu aos municípios várias competências, designadamente na organização da oferta local e na direção dos estabelecimentos de educação e ensino.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio

Tendo por base um estudo prévio da autoria de João Barroso, depois de algumas alterações decorrentes da consulta pública e de um parecer do Conselho Nacional de Educação, é publicado o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, que regulamenta o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

A autonomia e a descentralização constituirão aspetos fundamentais de uma nova organização de escola, numa linha que visava a territorialização

das políticas educativas e o desenvolvimento de estratégias locais para as causas educativas.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98 pretendia valorizar não só as escolas de grandes dimensões, mas igualmente as pequenas e isoladas, diminuindo esse confrangedor e secular isolamento. Para tal previa a criação de agrupamento de escolas que pudessem integrar diversos graus de ensino, com identidade própria, com dinâmicas locais próprias e impunha o levantamento rigoroso das necessidades educativas através da criação das cartas educativas e, ao mesmo tempo considerava a escola como o centro das políticas educativas e diz favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades.

Para João Formosinho e Joaquim Machado (1999:115), “esta intenção politicamente expressa de criar e incentivar a construção de escolas ao nível de educação básica inicial, constituiu, sem dúvida, um dos aspetos, mais envolventes do Decreto-Lei n.º 115-A”.

O agrupamento de escolas era uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituídos por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais ciclos de ensino (de organização horizontal ou vertical), partindo de um projeto pedagógico comum, com vista a: a) favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos; b) superar situações de isolamento; c) reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos; d) garantir a aplicação de um regime de autonomia, administração e gestão; e) e, valorizar e enquadrar experiências em curso.

Tratou-se de um quadro normativo de referência flexível, alicerçado em princípios de democraticidade e de participação, onde todos os intervenientes colaboravam na construção de soluções adequadas aos respetivos contextos.

Retomando a análise deste período, 1996-2002, é publicada a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar, Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, que implica a ampliação da participação municipal num sector que já lhe

pertencia, introduzindo-lhe uma inovação importante, ao permitir a criação de uma rede pública municipal de jardins de infância.

No que respeita à intervenção autárquica em matéria de educação, o quadro legal previsto neste Decreto-Lei completa-se com o quadro mais geral das atribuições e competências autárquicas estabelecido pelas Leis n.º 159/99, de 14 de setembro, e n.º 169/99, de 18 de setembro. Os três diplomas fixam o conjunto das principais competências educacionais das autarquias locais, tratando-se de competências relacionadas com o planeamento, a gestão de equipamentos, a realização de investimentos e a organização de certos aspetos do sistema educativo local.

O aumento exponencial da intervenção municipal em educação tem vários indicadores: o alargamento dos horizontes dos próprios autarcas, a constituição de associações de municípios territoriais, a representação municipal no Comité Europeu das Regiões, as geminações entre municípios de países diferentes, a participação da Associação Nacional de Municípios em vários organismos internacionais, a inclusão de inúmeros professores em órgãos autárquicos, a participação das autarquias nos órgãos de direção das escolas, a satisfação gradual das necessidades básicas das populações, permitindo a deslocação dos recursos para a educação, cultura e desporto agora consideradas áreas prioritárias.

Assim, o Estado tende a assumir um papel mais periférico, parecendo conferir o papel central aos atores locais tradicionalmente periféricos.

Municípios «segundo plano» (2003-2008)

Este período caracterizar-se-ia pela estagnação das obrigações das câmaras em relação à educação e pela sua secundarização, uma vez que não serão consultadas para as grandes questões que afetaram o sistema educativo português e contribuíram para as mudanças entretanto operadas.

O envolvimento dos municípios manter-se-ia basicamente confinado a investimentos nos recursos educativos e a funções meramente consultivas, o que parece paradoxal, uma vez que as câmaras municipais estão agora muito mais sensíveis e abertas às questões educativas e possuem muitos

mais recursos, meios financeiros e humanos para poderem ser atores ou dinamizadores de uma política educativa local e obreiros ou construtores de verdadeiras políticas de cidade.

A implosão dos agrupamentos horizontais

Todas estas dinâmicas que tinham sido implementadas em muitíssimos concelhos do nosso país foram abruptamente interrompidas com o XV Governo Constitucional, impondo uma lógica de verticalização a todo o país, contrariando o estabelecido na Lei de Bases do Sistema Educativo e no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.

No caso dos agrupamentos verticais, não contando com as identidades de escola, que não poderão ser uma variável generalizada na maioria das escolas de 1.º Ciclo, é de contar com as identidades de nível de ensino, tão vincadas no passado pelos processos de formação e de socialização profissional, esta feita em contextos organizacionais tão díspares como os que se conhecem para o pré-escolar, o 1.º ciclo e os outros ciclos. Nestes, as diferenças também serão muitas, embora os estudos sejam poucos, e poderá ser muito mais complexo o processo de construção de um agrupamento com a integração de toda a escolaridade básica e secundária. (Simões, 2005:32)

O Despacho n.º 13 313/2003, de 8 de julho, impôs unilateralmente um determinado modelo de agrupamento de escolas, imposição essa que foi interpretada zelosamente por certos Diretores Regionais de Educação, indo mais além e mais rápido do que o próprio Ministro sonhava ou pretendia.

(...) o despacho em causa revelou no entanto um manifesto desprezo pelos atores, processos e dinâmicas anteriormente envolvidos na construção dos agrupamentos, horizontais e verticais. Neste contexto, os objetivos pedagógicos (...), tal como os propósitos anunciados de modernização da administração, só muito dificilmente poderão vir a ser concretizados com sucesso, num quadro global que mantém, ou mesmo acentua, uma decisão política centralizada e um estilo autoritário por parte da administração. (Lima, 2004:27)

Em pouco tempo, 12 663 estabelecimentos de educação e ensino foram reduzidos a 765 agrupamentos, dos quais 85,5% de tipo vertical, segundo dados do Ministério da Educação, reportados a 2004.

Agrupar todas as escolas obrigatoriamente através de uma lógica imposta de verticalização, sujeitando os agrupamentos horizontais à sua reconversão forçada,

é insistir numa lógica de dominação e de imposição hierárquica de todo incompatível com os objetivos de democratização da educação e com a (retórica) da autonomia da escola. (Lima, 2004:27)

Cada escola agrupada passou à categoria de subunidade de gestão, vendo os seus órgãos de representação e gestão deslocalizados para a escola-sede do agrupamento, sem se descortinar qualquer ganho em termos de reforço da sua autonomia. O que saiu reforçado, foi certamente o carácter periférico da escola, já não apenas face aos órgãos do poder central, mas também face à própria sede do agrupamento, a qual se constitui como a verdadeira unidade de gestão.

Este conceito de unidade de gestão é um conceito central ao documento e a vários discursos políticos que têm sido produzidos em torno ao despacho. Há aqui, já uma primeira implicação. Se os agrupamentos são as verdadeiras unidades estratégicas no quadro da administração do sistema educativo, o que são as escolas, ou o que passa a ser a gestão de cada escola? (Lima, 2004:32)

A verticalização forçada

Este processo de agrupamento de escolas em unidades de gestão assume que cada escola ou jardim adota nova categoria administrativa de subunidade de gestão, apontando para uma lógica de verticalização, quase sempre encontrada sem o consenso dos intervenientes locais.

Invocando alguns princípios pedagógicos relevantes, o despacho em causa revelou no entanto um manifesto desprezo pelos atores, processos e dinâmicas anteriormente envolvidas na construção dos agrupamentos, horizontais e verticais. (Lima, 2004:27)

Esta imposição vem contrariar a possibilidade da criação de agrupamento de cariz vertical ou horizontal, consoante a realidade a que respeita, através do envolvimento e responsabilização das dinâmicas locais, tal como preconizado no Decreto-Lei n.º 115, num processo de construção progressiva da autonomia. Surgem neste contexto, unidades organizacionais de grandes dimensões, os por nós denominados “agrupamentos XXL”, cuja eficácia em termos pedagógicos é de duvidoso resultado.

Assiste-se assim, a um movimento ambíguo e contraditório, tendo, de um lado, a autonomia, (pelo menos em termos legislativos e de discursos) e, do outro, o centralismo de algumas medidas. Apesar de alguns passos

descentralizadores apresentados nos anos 90 em termos de administração e gestão, seja frequente termos a percepção de que a verdadeira autonomia das escolas ainda está longe de se verificar. Esta verticalização imposta foi efetuada através de uma recentralização agressiva, uma orientação autoritária, uma verticalização impositiva ou através de um emparcelamento escolar, de acordo com a análise de distintos investigadores.

Especificidade do 1.º ciclo e da educação pré-escolar

Formosinho (1998) remete-nos, a este respeito, para as diferenças da cultura profissional de educadores de infância e professores do ensino primário, que é claramente distinta da cultura profissional baseada numa lógica disciplinar dos professores dos 2.º e 3.º ciclos. O autor chama a atenção para estas diferenças, fazendo realçar o carácter holístico da educação pré-escolar e do ensino primário, em oposição a uma identidade profissional baseada numa área específica do conhecimento. Segundo Formosinho a verificação de culturas profissionais diferentes dá origem a práticas organizacionais diferentes, bem como a culturas organizacionais diferentes.

Estas culturas profissionais distintas refletem-se nas políticas dos agrupamentos, nas práticas docentes e na vida quotidiana das escolas diferentemente agrupadas. A cultura profissional, baseada na monodocência polivalente e na responsabilidade integral é distinta da cultura profissional baseada na lógica disciplinar. Assim, havendo um desempenho pedagógico generalista, a identidade profissional baseia-se, não numa ligação a uma área específica do saber, mas numa ligação aos sujeitos da educação, os professores do 1.º ciclo e os educadores de infância identificam-se como professores de crianças. Num desempenho que assume uma responsabilidade integral pela criança há uma perspetiva holística que está ausente da tendência natural de compartimentação disciplinar presente nos 2.º e 3.º ciclos. Estas diferenças de culturas profissionais dão origem a práticas organizacionais diferentes e a uma cultura organizacional distinta e que é necessário salvaguardar.

Do ponto de vista da administração, estes agrupamentos, «os verticais», apresentavam-se como a solução natural para o ordenamento organizacional do ensino básico, uma vez que esta solução representava o modelo institucional querido e pretendido, por não necessitar de novas instalações, funcionários e recursos que se encontravam de há muito em todas as escolas dos 2.º e 3.º ciclos e, em muitos dos casos, em demasia.

Muitas vezes, os agrupamentos verticais, apenas justapõem na mesma unidade organizacional subconjuntos profissionais diferentes com interações escassas, geralmente sobre questões instrumentais que não envolvem uma inovação para melhorar as práticas dos profissionais. (Formosinho, 1998:62)

Municípios: importância de retórica política (2008-2013)

Esta fase caracterizar-se-á do nosso ponto de vista de duas formas: por um lado, por um aumento das competências das autarquias plasmadas no Decreto-Lei n.º 63/2008, de 18 de Fevereiro e, por outro, pelo aumento do número de elementos de cada município no novo regime de gestão e administração recentemente aprovado, Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, passando de um para três os representantes por escola/agrupamento no Conselho Geral, sendo este “o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativo”.

Este estágio poderá ser caracterizado por uma sobrevalorização que poderá ser de mera retórica do lugar dos municípios no contexto do sistema educativo e em particular das escolas, levantando desde logo muitas preocupações por parte destas e em especial por parte dos professores. Na linha da frente destas preocupações estão entre outras medidas, a passagem para os municípios do pessoal não docente do ensino básico e da educação pré-escolar, a gestão do parque escolar dos 2.º e 3.º ciclos, os transportes escolares do 3.º ciclo e muitas outras medidas.

Sob a capa de um discurso contemporâneo, apontando-se a modernização do sistema, a racionalidade de recursos, o reordenamento da rede nacional de ofertas educativas, a competitividade e a performatividade, ia-se impondo um novo ajustamento da rede escolar e a constituição de novos

agrupamentos caracterizados pela inviabilização das condições organizativas propiciadoras da autonomia e da reflexão formativa.

O moderno isolamento das escolas

A criação forçada destes “agrupamentos XXL” conduziu à virtual participação dos professores na vida dos agrupamentos de escolas, a um moderno isolamento e controlo férreo das escolas, a uma falsa sequencialidade que continua a existir somente entre a educação pré-escolar e o 1.º ciclo e a uma redutora democraticidade circunscrita aos atos eleitorais, levando-nos a concluir que a solução residirá na necessidade de formar uma escola com dimensão humana capaz de se constituir como comunidade própria, que combata os falsetes apontados, sobrevalorizados pelas semelhanças institucionais dos diversos níveis de ensino e desvalorizados pelos aspetos organizacionais curriculares e pedagógicos que os diferenciam e branqueados pelas promessas de coadjuvação à monodocência, com a superação da marginalização e com a resolução da sua debilidade administrativa.

O que se pretende é a criação de estruturas e órgãos próprios para estes graus de ensino, que marginalizados por uma nova retórica autonómica, potenciem a transferência de competências e a implementação de uma gestão centrada na escola através da eleição de órgãos próprios, para que conduzam à participação de todos os atores.

No passado a solução «a solução institucional» passou pela criação e construção de Escolas Básicas Integradas que garantissem a unidade dos nove anos consagrada na Lei de Bases. Os argumentos que sustentavam esta retórica inseriam-se na crença da mudança de atitude dos professores dos 2.º e 3.º ciclos, que aceitassem uma educação mais centrada nos problemas dos alunos, numa maior coordenação interdisciplinar e numa maior responsabilização pelo sucesso educativo dos alunos.

O espírito de educação básica não prevaleceu!...

A solução próxima, passou pela constituição forçada dos agrupamentos verticais. Minimizando as diferenças, esperando-se que o tempo cure

mágoas, ultrapassasse as divergências de cultura profissional e calasse as revoltas resultantes de décadas de dependência de estruturas organizacionais não democráticas.

A construção de Centros Escolares para o 1.º ciclo e para a educação pré-escolar, foi uma tentativa para superar os problemas organizacionais e pedagógicos destes graus de ensino.

Estas diferentes culturas profissionais dão origem a práticas organizacionais diferentes e a uma cultura organizacional diferente. Sabemos que a cultura organizacional é muito devedora da cultura profissional. (Formosinho, 1998:62)

A criação de Centros Escolares teve a ver, além do encerramento das diversas escolas do 1.º ciclo, com as semelhanças entre as finalidades da educação pré-escolar e primária, com a maior dependência da relação pedagógica, com a necessidade de articulação mais direta dos professores com os encarregados de educação, com as características dos modelos curriculares baseados na globalização e na iniciação, e com um conjunto de características negativas que também os une: a dispersão, o isolamento, a debilidade logística e administrativa e a dimensão das suas escolas.

Os Centros Escolares dotados de órgãos próprios e não dependentes dos “agrupamentos XXL” conduzir-nos-iam à conquista de uma escola mais democrática e mais autónoma, envolvendo professores e alunos mais livres e responsáveis e contribuindo para alterar em definitivo o papel do Estado na educação. Hoje os Centros Escolares possuem a dimensão, o carácter e a especificidade para se constituírem em unidades autónomas, dotados de órgãos próprios sob um projeto educativo adequado e comum aos graus de ensino nele incluídos, independentes das escolas sede, sempre longínquas e alheadas das características, finalidades e problemáticas destes graus de ensino.

Municípios Donos e Senhores do processo (2014-...)

Em 2014 dar-se-á início a um novo período da intervenção municipal em educação que muitos denominarão de Municipalização da Educação em Portugal.

Com uma análise *dejá vu*, que considera o sistema educativo enorme, burocratizante e ineficiente, apontando o caminho da descentralização, com uma delegação de competências na área da educação para os municípios. Esta análise com a qual concordamos perdeu-se no estudo e sobrou-lhe o discurso, pois se esqueceu ou ignorou que a partir de 2007 os contratos de autonomia foram normativizados em Portugal transferindo não para os municípios mas para as escolas, o que agora era dado com prenda ao sistema educativo, pretendendo-se tão-somente com uma semântica e retórica política iludir as fintas que o novo sistema queria imprimir à autonomia.

Esta delegação de competências (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 21 de fevereiro) abrangia a gestão escolar, curricular, recursos humanos, orçamental e recursos financeiros e equipamentos e infraestruturas... No que à gestão de recursos financeiros diz respeito (art.º 4.º), os contratos interadministrativos pressupunham a transferência de recursos financeiros necessários e suficientes desde que, não aumentassem a despesa pública. Estamos em crer que o modelo assente nos incentivos à eficiente gestão de recursos públicos e à otimização da utilização de meios, permitiria a repartição entre o Estado e os Municípios do produto de acréscimo, isto é, aqueles municípios contraentes que em nome de uma tal eficiência e utilização amealhada iriam ser premiados com o produto das poupanças feitas no sistema educativo.

Este diploma mais não pressupunha do que reduzir custos e facilitar os mecanismos de controlo assentes na contratualização, na supervisão informática e na audição de resultados (Barroso, 2015:27).

Quando nos referimos à intervenção autárquica na educação, estamos a referir-mo-nos expressamente à participação dos nossos municípios nos órgãos de decisão, na participação e no financiamento de projetos locais, estamos no fundo a defender a presença dos municípios como membros de pleno direito na gestão das escolas e não como instituições tão somente de portas abertas para conceder este ou aquele subsídio ou para financiar esta ou aquela atividade. E a municipalização?

A educação precisa de ser mais valorizada pela sociedade e a escola deve voltar a ter prestígio. Essas são algumas das características novas do debate em torno da descentralização do ensino. (Gadotti, 1997:128)

A ideia de municipalização do ensino no Brasil vem já dos anos 50, tendo como principal impulsionador Anísio Teixeira, cuja ideia estava associada à doutrina política e social da Constituição de 1946. Esta tese foi posteriormente defendida por conservadores e progressistas em virtude da associação que se estabelecia entre municipalização, descentralização, democratização e qualidade do ensino.

Anísio Teixeira assentava as suas ideias dentro das seguintes vertentes:

Quadro 1. Princípios fundadores

Anísio Teixeira

A municipalização abrangeria apenas o ensino primário, cabendo-lhe as competências nos campos da organização, administração e execução. A supervisão ficaria a cargo do Estado;

Seria criado um Conselho Local de Educação que ficaria com as principais atribuições educacionais reservadas ao município. Competindo-lhe nomeadamente determinar o custo *per capita* dos alunos, sendo a diferença completada através da transferência para os municípios das cotas estaduais e federais;

A municipalização ofereceria vantagens de ordem administrativa (menos burocracia e conhecimento local dos problemas), de ordem social (o professor é um elemento local e não um estranho) e de ordem pedagógica (o currículo escolar refletiria a cultura local).

(...) tem a municipalização como agente propulsor e dinamizador de sua ação o aspeto social, e como meta o bem-estar do homem em toda a sua dinâmica e dimensão.(Both, 1991:2002)

Alguns estudiosos apontam ainda alguns argumentos como indispensáveis para que se torne exequível uma municipalização do ensino: a melhoria dos quadros técnico/administrativos municipais; a implementação plena dos instrumentos de participação da sociedade local; uma maior valorização da carreira docente; etc. Presentemente encontramos algumas teses contraditórias entre si sobre a

municipalização, sobressaindo argumentos a favor e argumentos contra. Resumidamente no quadro que se segue, apontamos alguns desses argumentos:

Quadro 2. Municipalização do Ensino

Argumentos a favor	Argumentos contra
Aplicação do princípio da descentralização	Educação mais sujeita ao clientelismo
Maior participação da comunidade	Escassez crónica dos recursos
Os Municípios conhecem melhor os problemas	Atraso nas verbas do OGE para os municípios
Permite um melhor combate à burocratização	O ECD pode estar comprometido
Potencia uma qualidade de serviços maior	Escassez de quadros municipais

As dúvidas que nos assolam, estão numa primeira linha em saber se este processo de municipalização, foi da municipalização da educação ou tão somente do ensino e, se a municipalização do ensino fundamental tem mais razões económicas do que aquelas defendidas por Anísio Teixeira e que tinham a ver entre elas com a consolidação da democracia. No entanto, e mais preocupante, é o perceber se a influência político-municipal não se sobrepõe aos ideários educativos, passando a navegar ao sabor da corrente dos interesses e das agendas dos municípios.

A centralidade focal da escola significa fazer dela a unidade administrativa, financeira e pedagógica por excelência e, por via de consequência, induzi-la à autonomia plena, ainda que financiada pelos recursos estatais. (Gadotti, 1997:129)

A imposição, a aceitação, a decretação e a condução de todo este processo aos nossos municípios coloca em risco a autonomia tão cara às nossas escolas. Reduzindo as escolas ao silêncio e à passividade, está a permitir-se que estas se demitam de se afirmar como instituições centrais no processo de desenvolvimento comunitário e como entidades preferenciais na promoção de uma escola de qualidade.

Neste sentido, importa perceber as diferenças do que poderia ser uma intervenção municipal desejada e/ou uma municipalização imposta, duvidosa e contrária aos interesses de uma escola de qualidade.

Quadro 3. Municipalização – Intervenção Autárquica

Municipalização	Intervenção Municipal em Educação
<ul style="list-style-type: none"> • Os municípios lideram a concretização de todo o processo educativo, a sua condução e o seu termo; • Os municípios criaram um sistema municipal de ensino; • Os municípios administram o seu sistema de ensino; • Os municípios definem normas e metodologias pedagógicas; • Os municípios determinam os níveis salariais; • A municipalização ultrapassa os limites do ensino; • A municipalização abrange outras áreas: cultura, desporto, segurança social, apoios socioeducativos, administração dos serviços básicos... 	<ul style="list-style-type: none"> • O município é considerado um parceiro; • O município participa na gestão dos interesses públicos educativos; • O município é um colaborador na construção das soluções mais adequadas para os problemas educativos locais; • A intervenção municipal altera as relações de poder, implicando aprendizagem uma constante para trabalho em equipa; • Na intervenção são definidas em concreto das suas atribuições e competências; • Os municípios partilham as competências relacionadas com o planeamento, gestão de equipamentos, investimentos e a organização de certos aspetos do sistema educativo local; • Os municípios participam na definição das cartas educativas e na construção do Projeto Educativo de Escola...

Quadro 4. Visões ou perspetivas

João Barroso	Sob o mote da descentralização, o Estado conserva a sua centralidade estratégica e o poder de decisão fundamental sobre a provisão, organização e controlo do sistema público de ensino
Joaquim Machado	(...) o processo de reordenamento... por estabelecer cadeias de comando mais verticalizadas, aumentar a burocracia dentro da organização educativa, formalizar os regulamentos e substituir a gestão de proximidade pela gestão à distância.
Licínio Lima	Trata-se de medidas que pretendem, pretensamente, descentralizar apenas desconcentrando ou que acabam mesmo por recentralizar o poder de decisão político-estratégico (...)
Neto-Mendes	Esta aposta na descentralização para os municípios parece almejar não tanto uma efetiva descentralização, mas antes a desregulação do sistema construído em torno do Estado enquanto ator central do sistema escolar.

David Justino	Os pilares fundamentais da organização centralizadora e burocrática do Estado mantêm-se e os processos de descentralização, ainda que não desprezíveis, têm de ser limitados (...).
Sousa Fernandes	(...) não imagina o Município como uma reprodução a nível local do paradigma do Estado Educador com a tentação de hegemonizar a educação da cidade em detrimento de outras instituições educativas.

Referências bibliográficas

- Almeida, Alberto Jesus, (2004), O papel dos Municípios em Educação, Revista Iberoamericana da Educação (ISSN: 1681-5683 – 25-10-2004), Madrid;
- Almeida, Alberto Jesus, (2008), As Políticas Educativas Locais, 6-14, in Revista O Professor, Janeiro/Abril 2008, n.º 97;
- Almeida, Alberto Jesus, (2010), O novo Regime de Administração e Gestão do 1.º Ciclo e do Pré-Escolar, pp: 72-81, in Revista do Fórum de Administração Educacional, n.º 7/8, Lisboa, Escola Superior de Educação de Lisboa;
- Almeida, Alberto Jesus, (2010), O Céu era o limite!... Agrupamento de Escolas Fernando Magno, Lamego, Tipografia Minerva;
- Almeida, Alberto Jesus, (2010), A Autonomia e os Agrupamentos de escolas em Portugal: sinalização de um percurso, pp:231-252, in Aula – Revista de Pedagogia de la Universidad de Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca;
- Almeida, Alberto Jesus, (2011), Autonomia e Gestão das Escolas Públicas – O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, Revista Iberoamericana de Educação, (ISSN: 1681-5653, n.º 55/3 – 15-04-11, Madrid;
- Almeida, Alberto Jesus, (2011), A escola primária ao serviço do Estado Novo em Portugal, pp: 13-32, in Cadernos de História de Educação, Vol 10 – número 1 – janeiro a junho de 2011, Brasil, Editora da Universidade Federal de Uberlândia;
- Almeida, Alberto Jesus, (2012), O Berço, a universidade e o poder, na primeira metade do século XX, pp: 399-410, in Formación de Élités Y Educación Superior en Iberoamérica (SS.XVI-XXI), Salamanca, Hergar Ediciones Antema;
- Almeida, Alberto Jesus, (2016), A 1.ª República Portuguesa e a Educação Nova, pp: 215-226, in Influência Suíza el La Educación Española e Iberoamericana, Edições Universidad Salamanca;
- Almeida, Alberto Jesus, (2016), Os Instrumentos de Controlo do Estado Novo – sec XX, anos 30, Lamego, Tipografia Minerva;
- Barroso, João, (2004), A Autonomia das escolas uma ficção necessária, in Revista Portuguesa de Educação, 17(2), pp. 49-83;

- Barroso, João, (2005), Políticas Educativas e Organização Escolar, Lisboa, Universidade Aberta;
- Barroso, João, (2015), A Administração Local da Educação: da Descentralização à Territorialização das Políticas Educativas, pp: 22-34, in Processos de Descentralização em Educação, Lisboa, Conselho Nacional de Educação;
- Both, Ivo José, (1991), Municipalização da Educação – Um contributo para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental brasileiro, Tese de Doutoramento, Braga, Universidade do Minho, Texto policopiado;
- Capela, José V., (2000), O Município e a Escola Primária no séc. XX, pp.21-34, in Autonomia, Contratualização e Município, Braga, Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul;
- Conselho Nacional de Educação, (2008), Parecer n.º 3/2008, Diário da República, 2.^a série, n.º 42, de 28 de Fevereiro de 2008;
- Justino, David, (2012), Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em Contextos Municipais, Universidade de Lisboa, Instituto da Educação;
- Fernandes, António Sousa, (1992), A Centralização Burocrática do Ensino Secundário, Tese de Doutoramento, Braga, Universidade do Minho;
- Fernandes, António Sousa, (1995), Educação e Poder Local – Atas do Seminário «Educação, Comunidade e Poder Local», pp. 44-63, Lisboa, Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação;
- Fernandes, António Sousa, (1996), Os Municípios Portugueses e a Educação – As normas e as práticas, pp.113-124, in A Administração da Educação – Os Caminhos da Descentralização, Lisboa, Edições Colibri;
- Fernandes, António Sousa, (1999), Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre as Representações do Passado e os desafios do Presente, pp.159-180, in Comunidades Educativas, Coleção Minho Universitária, Braga, Livraria Minho;
- Fernandes, António Sousa, (1999a), Descentralização Educativa e Intervenção Municipal, Revista Noesis, n.º 50 – Abril/Junho, pp. 21-25, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional;
- Fernandes, António Sousa, (1999b), Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre as Representações do Passado e os desafios do Presente, pp.159-180, in Comunidades Educativas, Coleção Minho Universitária, Braga, Livraria Minho;
- Fernandes, António Sousa, (2000), Municípios e Escolas Normativização e Contratualização da Política Educativa Local, pp. 35-46, in Autonomia Contratualização e Município, Braga, Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul;
- Formosinho, João, (1998), A Administração das Escolas no Portugal Democrático, pp: 99-118, in Autonomia, Gestão e Avaliação das Escolas, Porto, Edições ASA;

- Formosinho, João, (1998), O Ensino Primário – De ciclo único do Ensino Básico a ciclo intermédio da educação básica, Programa de Educação para Todos – Cadernos PEPT – 2000, n.º 21, Lisboa, Ministério da Educação;
- Gadotti, Moacir, (1997), Da Municipalização do Ensino ao Sistema único e Descentralizado da Educação Básica, pp. 125-131, in Autonomia da Escola – princípios e propostas, Guia da Escola Cidadã – Instituto Paulo Freire, São Paulo, Cortez Editora;
- Lima, Licínio, (2004), O Agrupamento de Escolas como novo escalão da administração desconcentrada, Revista Portuguesa de Educação, 17 (2), Braga, Universidade do Minho;
- Lima, Licínio, (2004), O papel dos Agrupamentos de Escolas na Reorganização do Sistema Educativo, pp:29-44, in Atas: O Futuro da Escola Pública em Portugal – Que papel para os Agrupamentos de Escolas, Guimarães, Centro de Estudos de Formação Francisco Holanda;
- Lima, Licínio, (2007), Administração da Educação e Autonomia das Escolas, pp. 15-77, Conselho Nacional de Educação;
- Pintassilgo, Joaquim, (1998), República e Formação de Cidadãos – a Educação Cívica nas Escolas Primárias da Primeira República Portuguesa, Lisboa, Edições Colibri;

POLÍTICAS DE “DESCENTRALIZAÇÃO” DA EDUCAÇÃO EM PORTUGAL: DESCONCENTRAÇÃO DE PODERES E AUTONOMIA(S)

Dora Fonseca de Castro¹

Introdução

É a partir de finais dos anos oitenta do século passado que consideramos que se começa a esboçar uma clara intenção de a administração educacional abandonar a prática de tomada de decisões uniformizantes a nível central (Formosinho e Machado, 2000). Flores (2005) assinala dois marcos importantes relacionados com o processo de administração da educação no que diz respeito a processos de “descentralização”. O primeiro corresponde ao contexto político marcado pela aprovação da Lei nº 46/86, por se encontrar associado à retórica da descentralização, e o segundo corresponde ao Pacto Educativo para o Futuro (Portugal, 1996), no qual se dava ênfase à territorialização e autonomia. Contudo, apesar dos discursos políticos apontarem para a descentralização, territorialização e autonomia no campo da gestão educativa, parece que muitas das práticas levadas a cabo pela administração central acabaram por comprometer o processo para que esses planos se transformassem em realidades. A revolução de 25 de abril de 1974 marca o início de um período denominado por vários autores de renovação ideológica. Os ideais da democracia emergem procurando desenvolver a participação, a cooperação e partilha de poderes ao nível social e educativo. O anterior regime autoritário obstaculizava o desenvolvimento da autonomia local, configurando os municípios como prolongamentos do poder central. A Constituição da República Portuguesa de 1976 veio institucionalizar o regime democrático desencadeado por esta revolução, consagrando a descentralização administrativa como garantia do exercício democrático do poder (Formosinho & Machado, 2005), de modo a favorecer o desenvolvimento dos territórios e dos órgãos do poder local. A publicação da LBSE em 14 de outubro de 1986, pode ser tomada como o marco mais

¹ Departamento de Educação e Psicologia | Universidade de Aveiro

significativo, em termos legislativos, para o desenvolvimento das ideias de participação e descentralização, na medida em que recusa o modelo burocrático e centralizado de administração na sua forma concentrada. No entanto, a LBSE acabou, no entanto, por contribuir para a implementação de medidas destinadas à promoção de formas de desconcentração dos serviços de educação em Portugal e não, necessariamente, descentralizadoras (Lima,1992). Flores (2005) refere que as mudanças operadas na organização e administração da educação, em Portugal, centraram-se mais ao nível das alterações estruturais e morfológicas dos modelos de administração e gestão das escolas do que propriamente em práticas reais de rutura com a tradição centralizadora da administração. Os processos de regulação transnacional por que veio a passar Portugal junto com os demais países da Comunidade Europeia (CE), em especial a partir dos anos de 1990, tiveram influência no desenvolvimento de discursos que apelavam à autonomia local. O Decreto-Lei n. 115-A/98, que instaura o Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas em Portugal, veio também contribuir para a valorização do espaço local, ainda que não numa perspetiva de território, mas situada ao nível da escola. A partir daí, é possível afirmar que os órgãos de gestão das unidades organizacionais educativas passam a contar com uma presença mais significativa de membros da comunidade educativa, quer no conselho pedagógico, quer na assembleia de escola. Mais recentemente, o Decreto-Lei n. 75/2008 reforçou esta situação, pois prevê, ao nível do Conselho Geral (órgão de topo das escolas/agrupamentos de escolas), a integração de várias dimensões da comunidade educativa, incluindo elementos dos municípios. A gestão democrática da educação está intrinsecamente ligada a conceitos de autonomia e descentralização. Mais autonomia e mais liberdade numa sociedade democrática passaria por uma "transferência ou devolução dos poderes e das liberdades usurpados e concentrados pelo e no Estado para novas entidades separadas e independentes dele" (Formosinho et al., 2010, p. 97). Contudo, tal como entende Lima (1999, p. 67), "sem competências ou poderes transferidos para as escolas, sem esquemas de descentralização regional ou municipal (em termos territoriais ou, mesmo apenas, funcionais), torna-se difícil compreender o discurso pretensamente

descentralizador e autonómico". Ferreira (2012, p. 43) entende que a autonomia está intimamente ligada à democracia, "no sentido da proximidade e da partilha do poder pelos diferentes actores escolares" nos seus diferentes níveis de decisão e atuação. Discorrer sobre a gestão democrática e, sobretudo, acerca do seu desenvolvimento ou retrocesso é, inevitavelmente, voltar às questões da autonomia e da descentralização, mas também consiste em refletir-se sobre as mudanças de referenciais que afetaram a gestão escolar, promovendo mutações nas lógicas de "redistribuição de poderes entre o 'centro' e a 'periferia', com a recomposição do papel do Estado na regulação da educação e com novas formas de 'governança" (ibid., p. 28). Assim, a autonomia, a descentralização e a participação foram adquirindo novos sentidos ao longo destas últimas décadas, sendo esta situação ainda mais relevante em períodos de grande ambiguidade discursiva, como o atual, no qual o discurso democrático se mistura com o discurso gestor. Fontoura (2008, p. 20) alerta-nos para o fato de algumas medidas contrariarem, na prática, o discurso da gestão democrática, pois "despojam a descentralização e a autonomia de sentido político democrático-participativo", revelando-se, sobretudo, as "suas concepções instrumentais do tipo gerencial, técnico-implementativo ou desregulador" (idem, ibid.). Ao reforçar esta ideia, Lima (2011) chama a atenção para a existência de uma subordinação aos princípios gestores e às lógicas de mercado. A complexidade de que se revestem os processos de descentralização e a sua ligação com autonomia e outros conceitos próximos têm vindo, portanto, a ser explorados por vários autores que nos têm revelado o lado mais oculto, deixando perceber as incongruências entre os discursos, as intenções e as práticas.

O discurso político-normativo e a descentralização e autonomia(s)

Reconhecendo várias expressões da autonomia, Ferreira (2012; p.45-47) explora algumas "facetas" de autonomia, a saber: i) a "autonomia requeitada", que seria a autonomia apenas no plano ideológico e filosófico, não se assumindo efetivamente em práticas autônomas, ou seja,

marcada pelo distanciamento entre discurso e ação; ii) a "quase-autonomia", que se desenvolve "em torno da mais-valia e da eficácia, descurando-se aspetos de desenvolvimento e partilha de poderes dos atores"; iii) a "autonomia redonda", que seria uma autonomia enformada na perspetiva formal e legal e que "se impõe numa lógica substantiva legítima e que, portanto, não serve às especificidades dos contextos escolares e dos atores"; iv) a "autonomia crítica", que revela o falhanço da própria implementação e desenvolvimento da autonomia imposta pelos normativos; e, por fim, v) a "autonomia sensata", que seria a desejável, pois "alicerça-se na dupla ideia de emancipação enquanto projeto de desenvolvimento pessoal e mudança societal". Estas "facetadas" ou expressões da autonomia permitem-nos examinar os processos de (des)construção da gestão democrática em tempos e espaços de tensões, contradições e ambiguidades e, em especial, entre regulações e emancipações. Os processos de autonomia e de descentralização têm vindo a ser reconfigurados ao longo dos tempos, cujas lógicas de variações Barroso (2011, p. 45) identifica como: "estatal", "de mercado", "corporativa" e "sociocomunitária". Recuperamos neste texto três das quatro lógicas identificadas por Barroso e que, a nosso ver, contribuem para perceber como se foram desenvolvendo esses processos, sobretudo ao nível da produção legislativa e construção do quadro normativo que veio enquadrando as várias decisões políticas em Portugal. A "lógica estatal", que reduz os processos de reforço da autonomia a "uma simples modernização administrativa destinada a aliviar a administração central dos problemas de execução que não consegue resolver" (idem, *ibid.*), levando, como nos explica o autor, a um "ardiloso processo de re-centralização administrativa" (*ibid.*); a "lógica de mercado", na qual a autonomia é defendida como um instrumento para a "construção de um mercado educativo, descentralizado, concorrencial e autónomo" (idem, *ibid.*), tendendo à desregulação da intervenção estatal; por fim, a "lógica sociocomunitária", a partir da qual a autonomia surge como "um processo social pelo qual os professores, os pais, os alunos e outros cidadãos se mobilizam (...) para, num quadro das orientações gerais de um sistema público nacional de ensino, obterem um compromisso e empreenderem

uma acção colectiva – a construção de um projecto educativo e a prestação de um serviço público local de educação" (Barroso, op. cit., p. 46). Apesar de ao longo das últimas décadas terem sido publicados vários diplomas legais que apelam a processos de autonomia e descentralização dos quais já destacamos alguns neste texto, percebemos que as incongruências entre o plano do discurso político-normativo e a ação desenvolvida pelo poder central (muitas vezes, contraditória com o discurso da autonomia e da descentralização) acaba por não permitir avanços significativos no processo de desenvolvimento do poder local, condicionando portanto esses o desenvolvimento da autonomia dos atores e instituições e os processos de descentralização. Por outro lado, nestes últimos tempos temos vindo a registar alterações ao nível discursivo nos próprios documentos legais. Se, por um lado, se apela à descentralização e a processos de desenvolvimento da autonomia local numa perspetiva sociocomunitária, por outro lado, desenvolveu-se um discurso gestor que acaba por tornar, de certa forma e em alguns casos, incoerente e contraditória a ação. A exemplo temos a propagação do “discurso da racionalização” inscrito numa lógica de mercado (perspetiva neoliberal) e que tem criado tensões entre o global e o local, contribuindo, como muitos autores têm vindo a assinalar, mais para a recentralização do que para a almejada descentralização. Formosinho (2005, p. 26) entende que a "Administração central tem vindo a 'vender' desconcentração por descentralização, combinando uma retórica descentralizadora com normativos meramente desconcentrados (ou mesmo recentralizadores)". O discurso político que vem legitimando o desenvolvimento do poder local tem, também, vindo a mudar. Gradualmente e por influências das lógicas gerencialistas, fruto das políticas neoliberais que têm vindo a ganhar força na Europa, o discurso da descentralização parece servir a "novos" princípios. A participação das comunidades para o desenvolvimento de um "bem comum" dá agora lugar a princípios de natureza gestora, como a necessidade de modernização, de competitividade, de concorrência, de eficácia e eficiência, nos moldes “propagandeados” pelo ideário neoliberal (Castro & Rothes, 2014). É possível afirmar, com base em vários estudos realizados sobre a temática, que as contradições que marcam os processos

de descentralização têm sido significativas. As leis (supostamente democráticas) “convidam” os atores, ao nível local, para a participação nos processos de gestão da educação, mas é o próprio poder central, através das medidas que implementa e das orientações prescritivas que “impõe”, que acaba por provocar a “manutenção” das práticas centralistas e pouco participadas. As ações incongruentes com o plano discursivo que acaba por desenvolver inibem a possibilidade de uma emancipação local qualificada, quer do ponto de vista dos sistemas de ensino e de suas unidades escolares, quer no que remete a uma maior participação sociopolítica no processo decisório, de forma a inclinar-se para uma democracia de caráter cooperativo/participativo.

Para ilustrar, de forma sumária, o caminho dos processos de “descentralização e territorialização” da educação em Portugal assinalamos com vários autores que: i) a intervenção do município é ainda limitada (Pinhal, 2004); ii) a descentralização é essencialmente uma figura de retórica (Barroso, 1999; Formosinho & Machado, 2004); iii) a organização e as medidas tomadas têm sido avulsas, ambíguas e, muitas vezes, contraditórias; iv) tem existido uma política ambígua no que diz respeito à territorialização educativa, criando ao nível local tensões entre as escolas/agrupamentos de escolas e municípios (Machado, 2004); v) a regulamentação dos Conselhos Municipais de Educação constitui um retrocesso em termos de “participação contextualizada” (Cruz, 2007, p. 69) e que, em última instância, vi) o CME tem vindo a contribuir para controlar o desenvolvimento das políticas educativas definidas pelo poder central (Oliveira, 2009; Ribeiro, 2005).

Atualmente, não obstante as influências das tendências transnacionais e o facto de as políticas educativas nacionais apontarem para a necessidade do desenvolvimento da autonomia das organizações educativas e para o aumento e transferência de competências para níveis de decisão local, ainda não se registam em Portugal avanços muito significativos nesse sentido, isto por razões diversas que se estendem desde as resistências e/ou ações desenvolvidas pelos diferentes atores sociais envolvidos nestes processos até às ambiguidades e contradições entre o discurso político-

legal e as ações reais desenvolvidas pela administração central e instâncias intermédias de gestão.

O Decreto-Lei nº 7/2003: Os Conselhos Municipais de Educação e as Cartas Educativas

Debruçamo-nos, agora, em particular sobre o DL nº7/ 2003 pois é um normativo que retoma o discurso da descentralização e da autonomia e que é considerado pelo próprio poder central um normativo crucial para a concretização da descentralização administrativa, apresentando o Conselho Municipal de Educação (CME) e a Carta Educativa (CE) como dispositivos cruciais para o processo. Decorrente de várias recomendações, das quais se destacam os trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), surgem sinais, em termos do discurso político-normativo, de promoção de mecanismos que ampliem a participação dos diversos atores locais na gestão das políticas educativas ao nível dos territórios educativos. Embora não institucionalizado e devidamente enquadrado na lei, vários municípios desencadeiam a instalação do Conselho Local de Educação (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. Como entende Baixinho (2008, p.7) a “competência para os órgãos municipais poderem criar o Conselho Local de Educação e elaborarem as Cartas Escolares é consolidada uma década depois da proposta apresentada pela Comissão da Reforma do Sistema de Ensino”, com a publicação do DL n. 115-A/98, e posteriormente com a Lei n. 159/99, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Os CLE 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”. Em 1999 era celebrado um Protocolo entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o Ministério de Educação para enquadrar a criação dos CLE. Fernandes (1999, p. 4) considera que, apesar

de ser indiscutível a importância do CLE para o “desenvolvimento de um projeto educativo local”, foram muitos os obstáculos que limitaram as potencialidades desse órgão, tais como “as resistências institucionais, corporativas e individuais para a cooperação conjunta, o excessivo número de participantes, as competências puramente consultivas, a inexistência de um apoio logístico adequado, tornando-o excessivamente dependente de outras entidades” (id.).

Embora o CLE seja referido no DL 115 A/98 e na Lei n. 159/99, só em 2003 é que este órgão viria a ser regulamentado pelo poder central mas com outra designação – Conselho Municipal de Educação. Regulamentado pelo DL n. 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 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”. Este normativo define especificamente a função, as competências e a composição do CME, sendo este facto, para vários investigadores, uma condicionante, à partida, de práticas autonómicas em termos da gestão das políticas educativas locais. É também considerado um retrocesso se compararmos com o seu antecessor, o CLE, em que a sua composição era determinada ao nível local e não imposta pelo poder central. Cruz (2012, p. 57) afirma que este normativo constitui um “instrumento legislativo e regulamentar, de carácter multidimensional e híbrido”, adiantando ainda a autora que o diploma revela a “dimensão simbólica de legitimação e de enquadramento dos CME no processo histórico das políticas de descentralização” (id.), apresenta “referenciais de um modelo de entidade de intervenção local” (id.) e uma “dimensão de multirregulação que implícita e/ou explicitamente orienta os comportamentos dos actores e delimita os seus espaços de intervenção e de interacção.” (id.). Cruz (2012, p.254) considera que, sendo o CME “concebido com a intenção de ser um instrumento de regulação, de controlo da Administração Central sobre a Administração Local (a pretexto de uma política de descentralização)”, os

estudos da ação dos atores que o compõem revelam que existe “um espaço para a regulação autónoma a partir das estratégias dos actores em cada espaço local” (ibidem, p.255) e que a “a diversidade destes processos resultou do desfasamento entre a norma, a regra e a prática, ou seja, dos modos diferentes de interpretar as normas, de exercer a regulação de controlo e de estruturar os CME” (id.). Os estudos de Cruz (2012) sobre os CME, que incidem nos processos genealógicos deste órgão, nos seus modos de configuração, na sua mobilização pelos Municípios e na sua apropriação pelos atores locais, dão-nos um novo olhar sobre este órgão. Segundo a autora, foram identificados múltiplos “interesses em jogo, as alianças, o protagonismo de alguns actores locais nestes processos e principalmente a existência de outros referenciais para outro CME” (id.). As competências do CME, definidas no DL n. 7/2003 (com alterações pela Lei nº 41/2003, de 22 de agosto, Lei nº 6/2012, de 10 de fevereiro e DL nº 72/2015 de 11 de maio) apontam para um órgão capaz de mobilizar os atores, de desenvolver ou promover uma coordenação da política ao nível local, bem como de articular a ação educativa dos diferentes atores e de se afirmar com um papel relevante na planificação das intervenções educativas ao nível territorial. O facto de muitos Municípios criarem o CME é, para Baixinho (2008, p. 113), de valia “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”. Também 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”, adiantando, ainda, que alguns atores locais entendem que o CME é um órgão “esvaziado de sentido, no atual contexto da progressiva transferência de competências para a Câmara Municipal” (id.) e que “todo o sistema pode funcionar sem a intervenção deste órgão” pois apenas é um órgão consultivo (id.). Contudo, o estudo recente de Cruz (2012, p. 249) revela que existem diferentes visões de encarar o CME, nomeadamente em relação à importância que os autarcas lhe atribuem. Recuperamos algumas das considerações da autora sobre essas perceções. Alguns

membros que representam a autarquia no CME atribuem a esta instância importância pois consideram que é um “espaço de divulgação e de legitimação da intervenção da autarquia no campo educativo, de promoção das principais medidas de política educativa, um espaço de aprendizagem, de decisão partilhada e de co-responsabilização” (ibidem, p.215) e outros consideram que a função consultiva do CME é um aspeto a valorizar, pois estes órgãos representam um “recurso que o município pode ter necessidade de consultar” (id.) constituindo-se como “parlamentos locais da educação.” (id.) e que, “de uma maneira geral, pode-se concluir que este órgão necessita de conquistar o seu próprio espaço e a sua legitimidade no 'terreno'”, visando superar algumas ambiguidades e dotá-lo “de maior capacidade de articulação/coordenação” (p. 116). Foram registadas, neste estudo de Cruz (2012), outras opiniões menos positivas sobre o funcionamento dos CME no que toca ao reconhecimento da utilidade deste órgão. Alguns autarcas revelam que, sendo o CME um órgão imposto, nem sempre é possível atribuir-lhe um sentido político claro. Surgem ainda críticas a alguns aspetos na dimensão da ação como a “restrita operacionalidade, o défice de intervenção e de responsabilidade política dos representantes, a falta de impacto das suas reflexões e orientações no espaço local” entendendo que, praticamente, não acrescentam nada ao “trabalho da autarquia para além da legitimação das suas decisões, pois funcionam em circuito fechado” (ibidem, p.217). Apesar de no DL n. 75/2003 o CME ser assumido como um dispositivo central nos processos de acompanhamento da CE, a realidade parece contrariar esta ideia assumida no discurso político-legal. A CE é entendida como o instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada Município. O conceito redutor de Carta Educativa, utilizado pelo legislador, centrado apenas na gestão do parque escolar e respetivos equipamentos e na articulação das ofertas formativas limita a capacidade do documento se constituir como um efetivo instrumento de gestão de política educacional.

Deste modo, é um documento que não traduz a escolha e implementação de uma verdadeira política educativa concelhia, não constituindo um instrumento resultante da participação ativa da comunidade educativa. A elaboração da CE é, nos termos do diploma, responsabilidade do executivo municipal, devendo, posteriormente, ser aprovada pela Assembleia Municipal, depois do parecer emitido pelo CME. Fica claro que o CME tem aqui um papel secundário no processo da conceção e elaboração da CE. É determinado, ainda, que o apoio técnico para a elaboração da CE é do foro do ME, que terá que disponibilizar os meios e recursos necessários para a operacionalização desse serviço de assistência. A CE, que integra o Plano Diretor Municipal (PDM), está sujeita a ratificação governamental, após parecer vinculativo do ME. Está também previsto que, na criação e desenvolvimento das CE, deverá haver grande articulação entre o ME e os Municípios, de forma a garantir uma eficaz gestão da rede educativa e da execução e cumprimento de programas e projetos supramunicipais. Assim, registam-se acordos e protocolos entre o ME e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) sobre várias matérias, nomeadamente a partilha de responsabilidades no que diz respeito à ação social escolar, à oferta formativa, à gestão dos transportes, refeições, espaços e equipamentos escolares e à própria construção das Cartas Educativas. A exemplo disso, em 2004 foi celebrado um Protocolo entre aqueles órgãos e que parte da assunção do Decreto-Lei n. 7/2003 como um “passo fundamental no sentido da concretização da descentralização administrativa na área da educação”, constituindo-se como um normativo capital para a “execução da descentralização e territorialização de políticas educativas, para o que conta com dois instrumentos fundamentais: o conselho municipal de educação e as cartas educativas.” (Protocolo ME e ANMP, 2004). O protocolo contempla a articulação entre a administração central, central desconcentrada e cada um dos municípios para a elaboração e aprovação do modelo das Cartas Educativas, assim como em relação às regras de criação, desenvolvimento e monitorização das mesmas. A forma como as CE devem ser elaboradas é prevista e apresentada em anexo de um documento que resulta de Protocolo estabelecido entre o ME e a ANMP, referido anteriormente. O modelo de

CE transmitido pela ANMP a todos os Municípios do país apresenta um conjunto de itens a serem contemplados na sua elaboração, bem como um protótipo de texto que poderá ser utilizado para a sua redação. Cabe, ainda, ao Ministério da Educação e aos Municípios avaliar obrigatoriamente, de cinco em cinco anos, a necessidade de revisão da CE. O processo de criação, desenvolvimento e monitorização das CE foi muito regulado e condicionado pelo ME e pela ANMP o que acaba por revelar que estes mecanismos continuam num registo técnico-instrumental e não como processo políticos com ampla participação dos atores, ao nível local (Castro, Figueiredo & Diogo; 2014). Contrariando o preconizado na lei sobre o papel central do CME no desenvolvimento da CE na prática, este órgão acaba por ficar numa situação periférica no que diz respeito ao processo de acompanhamento e reformulação da CE, em relação ao ME e aos Municípios que são os verdadeiros protagonistas nesse processo.

A publicação do DL n. 7/2003 regulamenta o modo como são transferidas algumas competências em matéria de educação do poder central para o poder local, elegendo o CME como um dispositivo central para o desenvolvimento da territorialização das políticas educativas. Contudo, tendo em conta o funcionamento real e as ações desenvolvidas pelos CME bem como o processo de criação, desenvolvimento, avaliação e controle das CE, podemos inferir que, quando falamos de transferência de poderes do poder central para o plano local, continuamos apenas no plano da retórica. Apesar de se registarem situações distintas nomeadamente no funcionamento dos CME e da criação e desenvolvimento e monitorização das Cartas Educativas nos vários estudos realizados, percebemos que a maioria dos casos é marcada pela manutenção da faceta burocrática e racional e não, como se desejaria, pela faceta política. Nos estudos que realizámos sobre a conceção, desenvolvimento e monitorização das Cartas Educativas na Área Metropolitana do Porto (Castro, Figueiredo & Diogo, 2014), ficou claro que, no que diz respeito à elaboração e desenvolvimento da CE, considerada ao nível do discurso político-normativo um documento estratégico de gestão, o CME não tem, efetivamente, um papel ativo ficando-lhe reservado, na prática, a mera ação de consulta e de emissão de

pareceres relativamente ao processo que é assumido pelo ME e pelo Município ou pelos seus representantes ou serviços requisitados por aquelas estruturas. Foi, ainda, evidente o controle do poder central sobre os processos desenvolvidos ao nível local, quer no diz respeito à regulamentação estreita da composição e competências e ação do CME, quer na regulamentação da elaboração, acompanhamento e controle das CE. Ao nível dos processos de participação dos atores da comunidade local no CME e nomeadamente no que diz respeito à participação na criação, desenvolvimento e acompanhamento da CE que se regista uma débil participação. Os processos são limitados a pequenas equipas de trabalho e, em alguns casos, fora do âmbito da esfera educativa. Pudemos ainda perceber, tendo em conta os estudos levados a cabo (Souza, Castro, 2011; Castro, Figueiredo & Diogo, 2014), que muitas das decisões do poder local ou recomendações do CME já foram tomadas previamente pelo poder central, tendo estas estruturas, ao nível local, apenas o papel de legitimação dessas decisões. Continuam ainda a ocorrer situações que comprometem o cumprimento da legislação no que diz respeito à tomada de decisões ao nível local e que decorrem de ações levadas a cabo pelo poder central que vem alterar o estipulado pelos atores locais. É disso exemplificativo a reorganização da rede educativa, imposta recentemente para todo o país, pelo ME, contrariando algumas decisões assumidas nas várias CE, ao nível municipal. Uma década após a criação do CME, não são visíveis contributos significativos para o processo de desenvolvimento das políticas educativas locais, ainda que se percebam alguns movimentos dos atores que nos revelam uma apropriação desse espaço público e político. Estudos recentes revelam, no entanto, que, com o mesmo quadro regulador do poder central, os atores, no plano de ação, vão percecionando os CME de formas distintas e agindo e participando de modo diferenciado, equacionando-se que poderá ser possível que, em alguns Municípios, o CME venha a assumir-se, de facto, como um espaço mais interventivo, no plano da gestão local de educação. No seguimento de vários autores que têm vindo a estudar estes processos relacionados com os CME e com as CE (Cruz, 2007; Baixinho, 2008; Prates, 2008; Oliveira, 2009, Castro, Souza & Diogo, 2014; Castro & Rothes, 2014) percebemos que existem

diferentes ações e implicações dos atores nos processos de gestão educativa ao nível local. Apesar de a ação do poder central favorecer a dependência e o cumprimento do estipulado numa lógica vertical, burocrática e racional, registam-se situações de rutura com a lógica dominante. As mudanças que vão acontecendo a diferentes escalas levam a multiregulações, podendo gerar novos espaços de decisão, novas influências e novos atores protagonistas da ação pública em educação. A este propósito, Barroso (2006, p. 56-57) considera que “a construção e a coordenação das políticas e a acção educativa não se resumem, nem se restringem à escala nacional, antes se alargam às escalas transnacional e local (...) na medida em que se partilham recursos e processos em espaços infra e supra nacionais”. Esta visão mais complexa e menos generalista acaba por revelar que no espaço local os diferentes atores podem desenvolver as intervenções políticas, regulando a ação descentralizadora das periferias para o centro.

Considerações finais

A gestão democrática educacional está fortemente ligada com o desenvolvimento de autonomia(s) e de processos de descentralização efetiva. Numa perspetiva de cooperação e desenvolvimento de comunidades educativas, impõe-se o abandono de práticas centralizadoras. A visão técnica e instrumentalizada dos processos de autonomia e descentralização têm constituído um entrave à “emancipação” dos sujeitos e instituições. Constata-se, que apesar do poder central difundir um discurso que apela à autonomia e à descentralização, no plano de ação acaba por induzir os atores, ao nível local, a práticas de gestão em conformidade com o definido (ainda que, por vezes, não de forma direta), à dependência e subordinação do *local* ao *central*. A gestão da educação *centralizada*, *burocratizada* e *hierarquizada* é, ainda, o resultado da herança socio-histórica que, agora, se combina com registos discursivos de natureza mercantil devido à “modulação” das políticas económicas neoliberais. Contudo, apesar da matriz de gestão educacional ser muito centralizada, identificam-se já, ao nível local, algumas situações de rutura com essa lógica, revelando ações de natureza política e emancipatória.

Referências bibliográficas

- Baixinho, A.F. (2008). Educação e autarquias: lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais. In Atas do Congresso Português de Sociologia, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanidades, 1-13, 2008
- Barroso, J. (1999). A escola entre o local e o global: perspectivas para o século XXI; o caso de Portugal. In: Barroso, J. (Org.). *A escola entre o local e o global: perspectivas para o século XXI*. Lisboa: Educa, 129-142.
- Barroso, J. (2006). Introdução: a investigação sobre regulação das políticas de educação em Portugal. In J. Barroso (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*; Lisboa: Educa, 11-39.
- Barroso, J. (2011). Conhecimento e acção pública: as políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In: Barroso, J.; Afonso, N. (Org.). *Políticas educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 27-58.
- Castro, D.; Rothes, L. (2014). As cartas Educativas em Portugal: conceção, implementação e monitorização. Porto Alegre *Educação*, V. 37, nº 2, 232-238.
- Castro, D.; Figueiredo, I; Diogo, F. (2014). A regulação do poder central no processo da construção das Cartas Educativas e a homogeneização dos discursos. In *O Governo das Escolas: atores, políticas e práticas*, Atas do II Colóquio Internacional de Ciências Sociais da Educação. Universidade do Minho, Braga, 2014.
- Cruz, C. (2007). Conselhos municipais de educação: política educativa e acção pública. *Sísifo – Revista de Ciências de Educação*, Lisboa, n. 4. 67-76.
- Fernandes, A. S. (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.
- Ferreira, E. (2012). *(D)enunciar a autonomia: contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar*. Porto: Porto.
- Flores, M. (2005). *Agrupamentos de escolas: indução política e participação*. Coimbra: Almedina.
- Fontoura, M.M. (2008). Política e acção pública: entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 21, n. 2, 5-31.
- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In Formosinho, João. et al. (Org.). *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA, 13-52.
- Formosinho, J.; Machado, J. (2000). Autonomia, projeto e liderança. In Costa, J.A; Neto-Mendes, A; Ventura, A. (Org.). *Liderança e estratégia nas organizações escolares*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 185-199.

- Formosinho, J.; Machado, J. (2004). Evolução das políticas e da administração da educação em Portugal. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, Lisboa, n. 4, 6-31.
- Formosinho, J.; Machado, J. (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal: políticas recentes. In Formosinho, João. et al. (Org.). *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Asa, 115-162.
- Formosinho, J. et al. (2010). Os (des)caminhos da autonomia das escolas. In Formosinho, J. et al. (Org.). *Autonomia da escola pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 91-119.
- Lima, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho; Instituto de Educação e Psicologia; Centro de Estudos em Educação e Psicologia.
- Lima, L (2011). *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto, 2011
- Machado, J. (2004). Escola, município e cidade educadora: a coordenação local da educação. In: Costa, J.A; Neto-Mendes, A; Ventura, A. (Org.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 161-172.
- Oliveira, M.L (2009). *O papel dos conselhos municipais de educação na política educativa local*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Aberta, Porto
- Pinhal, J. (2004). Os municípios e a provisão pública de educação. In: Costa, J. A; Neto-Mendes, A; Ventura, A (Org.). *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 45-60.
- Prates, M.R. (2008). Conselho Municipal de Educação: das competências às práticas. Um estudo de caso. Lisboa, Universidade de Lisboa, 2008.
- Ribeiro, R.C.T. (2005). *Conselho local/municipal de educação: da construção política do “local à edificação jurídica de um espaço dito de participação contextualizada no campo educativo; constrangimentos e ambiguidades*. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto.
- Souza, D. B; Castro, Dora. (2011). Projeto de investigação “Os Planos Municipais de Educação (Brasil) e as Cartas Educativas Municipais (Portugal):perspetiva comparada entre as Regiões/áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e do Porto”. Rio de Janeiro: Nephem/FE/Uerj; Porto:InEd /ESE/ IPPorto.

A ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO

António Sousa Fernandes¹

Apresentação do tema

Desde 1974, e particularmente a partir da Lei da Bases do Sistema Educativo (LBSE), o tema da descentralização do sistema educativo tem sido objeto de debates, propostas e medidas legislativas que se têm sucedido no tempo pelos vários governos que assumiram o propósito de dar alguma consistência a este projeto. As primeiras transferências de competências tiveram lugar para as regiões autónomas ainda antes da lei de bases, pelos Decretos-Leis 338/79 para os Açores e 363/79 para a Madeira. Também em 1984 se vão dar as primeiras transferências em matéria de investimentos, ação social e transportes escolares para as câmaras municipais.

Após a Lei de Bases, pelo Decreto-Lei 3/87 de 3 de Janeiro são criadas as direções regionais da educação como órgãos desconcentrados do Ministério da Educação na previsão da constituição próxima de um nível regional descentralizado da educação, facto que até ao presente nunca se concretizou. É também na sequência da Lei de Bases que se vão operar várias transferências para o nível local, designadamente municípios e escolas, que mais adiante iremos referir.

Sendo este último nível o tema da nossa comunicação pensamos que aqui se colocam várias questões relevantes. Elas respeitam à pertinência de um nível de administração local, ao conteúdo efetivo de competências transferidas da administração central para este âmbito, à articulação entre os diferentes parceiros e instituições locais e ao nível em que deve situar estar administração local da administração local. São estas questões que iremos analisar seguidamente. Para isso organizamos o seguinte itinerário:

1. As referências presentes na LBSE, os projetos de concretização realizados pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo e as

¹ Instituto de Educação | Universidade do Minho

- medidas legislativas de descentralização ou desconcentração local realizadas a partir de então.
2. A resistência sistémica à descentralização educativa que está subjacente às propostas governamentais.
 3. As razões que justificam a existência de um nível local de administração da educação
 4. As soluções encontradas na Europa para a instituição deste nível local.
 5. Uma proposta de criação de um nível local que responda às questões colocadas inicialmente.

As referências da LBSE à descentralização e a sua concretização normativa

A LBSE inclui um conjunto de referências à descentralização e desconcentração do sistema educativo podendo citar-se em seu abono o n.º 3 do Art.º 1.º que faz uma alusão genérica à existência de estruturas públicas diversificadas, o Art.º 38.º que fala da regionalização na política de construções escolares, os Art.ºs 43.º e 44.º que indicam os vários níveis de administração que devem caracterizar o sistema educativo e o Art.º 45.º que dá continuidade à gestão democrática das escolas já iniciada em 1975 mas que agora é alargada à participação de outros atores educativos locais. Os municípios são referidos apenas no artigo das disposições finais (Art.º 63.º) remetendo-se esta matéria para legislação especial.

A Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) foi um pouco mais longe na concretização destas orientações programáticas tal como aparece consignada na Proposta Global de Reforma apresentada ao Governo em 1988. Aí são apresentados dois projetos de regulamentação: um referente à direção e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de educação básica e secundária (pp 567-620) e outro referente à constituição dos Conselhos Locais de Educação (pp 621-628). Para além deles, foi incluído um artigo sobre a distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional da educação escolar numa perspetiva de descentralização (pp 503-544) que não chegou a ser complementado com um projeto de regulamentação. A partir daí várias

normas vão surgindo quer no respeitante à administração das escolas quer à intervenção dos municípios e outros órgãos locais. O primeiro diploma regulador do novo modelo de direção e gestão das escolas aparece em 1991 segundo um padrão inspirado na proposta da CRSE, designadamente na participação de elementos externos na direção das escolas. As várias reformas posteriores seguirão o mesmo padrão com variantes que põem o acento ou numa maior participação e democracia interna ou numa maior centralização de poder no órgão de direção. Os Conselhos Locais de Educação vão ter o seu primeiro reconhecimento legal em 1998, sendo a sua instituição facultativa, e uma reformulação em 2003 já com a alteração de designação para Conselhos Municipais de Educação, de constituição obrigatória. A partir desta última formulação, o município que já tinha uma presença significativa na fórmula anterior passa agora a ter uma posição dominante sendo a presidência deste conselho exercida pelo presidente da respetiva câmara municipal. Dá-se aqui uma maior centralização dentro deste órgão e a acentua-se a sua dimensão consultiva local já visível no modelo anterior.

Ainda como modalidades de administração local instituídas pela administração central devem referir-se as Coordenações da Ação Educativa (CAE), de âmbito distrital, como extensões locais das direções regionais e que vigoraram até a institucionalização progressiva dos agrupamentos, e os mega agrupamentos, que do nosso ponto de vista, mais do que escolas, são uma forma de coordenação local de várias escolas agrupadas.

Ao lado destas modalidades, aos municípios vai sendo reconhecida uma maior intervenção nos primeiros ciclos, ou seja na educação pré-escolar, no 1.º ciclo estendendo-se posteriormente a todo o ensino básico. Essa intervenção consistiu na construção e equipamentos educativos, nos transportes escolares, na ação social escolar, na participação nos órgãos de direção das escolas, na gestão dos funcionários não docentes do ensino básico e mais recentemente (2015) na celebração de contratos administrativos entre o Ministério da Educação e Ciências e cada um dos municípios com vista à delegação de competências num âmbito mais

alargado que abrangia intervenções no domínio pedagógico, curricular, administrativo e organizativo. A celebração destes contratos, que incluíam contrapartidas financeiras aos municípios aderentes chegou a ser iniciada em 2015 com alguns municípios embora com uma larga oposição de outros municípios, de direções de escolas do sindicato dos professores e Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP). Entretanto estas últimas medidas foram abandonadas em 2016 pelo novo governo saído das eleições.

Desta descrição sumária queremos salientar que durante o período que referimos, as várias medidas que foram implementadas no sentido de estabelecer um nível da coordenação local obedeceram a lógicas diferentes conforme se tratava de desconcentrações dentro da administração central – CAE e Agrupamentos – que abrangem os domínios da direção gestão pedagógica curricular e de alocação de pessoal e as transferências de competências para ao municípios que se traduzem fundamentalmente encargos financeiros no domínio das construções e equipamentos escolares transportes e apoios socioeducativos. Várias tensões foram surgindo entre municípios e ministério da educação, de que a ANMP foi porta-voz, e também com as escolas e outros intervenientes locais. Isso mostra que estamos ainda longe de uma administração e gestão local integrada da educação a qual seria uma instância de diálogo, coordenação e mesmo de resolução de conflitos surgidos a este nível.

A resistência sistémica à descentralização

A resistência sistémica à descentralização e até à desconcentração de funções educativas está bem presente no nosso sistema educativo. Quando referimos a resistência sistémica queremos dizer que ela resulta não tanto da vontade controladora dos titulares políticos que sucedem nos cargos governamentais ou dos altos quadros da administração, embora também exista uma cultura centralizadora a esses nível, mas de uma característica do próprio sistema educativo conforme ele foi configurado e desenvolvido ao longo de toda a época moderna.

Na verdade a criação e expansão do sistema escolar em Portugal, como aliás em todos os países do sul da Europa, teve o Estado como o seu principal ator que pretendia por esta via ilustrar e fazer entrar na cultura moderna uma sociedade esmagadoramente analfabeta e formar umas elites ilustradas que dessem suporte ao novo estado liberal. O controle do Estado está já presente na criação do Diretor Geral de Estudos pelo Marquês do Pombal em 1759, que superintende sobre todos os aspetos do incipiente ensino público, mas reforça-se com a instituição efetiva do ensino primário e secundário por Passos Manuel em 1836 iniciando-se desde então um processo de regulamentação progressiva que não tem deixado de crescer até ao presente embora ultimamente se tenham alterado os meios de a fazer aplicar. Os ofícios, circulares, instruções e orientações deixaram de ser transmitidos através de suportes de papel para serem substituídos pelos meios informáticos que aceleram a divulgação e consequentemente o controle. A própria administração educativa foi evoluindo e crescendo no seu aparelho. De um Diretor Geral de Estudos passou-se a meados do século XIX para uma Direção Geral da Instrução dividida em várias repartições e para o Ministério da Instrução Pública em 1913 organizado por Direções Gerais, antecessor do atual Ministério da Educação com uma dimensão muito mais ampliada. Deste modo aparelho administrativo cresce também para organizar e dirigir as novas funções que lhe vão sendo atribuídas. Estas duas marcas de burocratização crescente e de centralização constante vão fazer com que algumas tentativas de descentralização ou melhor, de desconcentração fossem votadas ao fracasso. Refiro-me às reformas no ensino primário de Rodrigues Sampaio em 1878 e as reformas da I República no ensino primário e liceal que rapidamente foram abandonadas regressando-se à centralização típica do sistema. A extinção das Direções Regionais é mais um sinal dessa tendência sistémica. Embora no atual regime se tenham imposto algumas participações locais na direção dos órgãos escolares e nas autarquias, a cultura centralizadora domina na forma como são transmitidas as diretivas para as escolas e transferidos os encargos para as autarquias ou nas meras desconcentrações instrumentais das escolas.

Ora se no início esta concentração da administração se justificava, dado o contexto sociocultural do país, a evolução demográfica, as mudanças políticas e culturais, as inovações tecnológicas, a diversificação das fontes de informação e a intervenção de parceiros sociais anteriormente afastados de todo o processo formativo tornaram profundamente disfuncional este modelo e uma das causas do desfasamento atual da escola e da frustração de professores e alunos perante o modelo de educação que lhes é proposto. Mas uma descentralização efetiva do sistema educativo necessita de uma nova visão cultural e de uma conceção política democrática que estruturalmente está em tensão com a burocratização como demonstrou Max Weber na sua análise sociológica sobre a burocracia. A criação de um nível local de administração implica essa mudança sistémica e não pode ser apenas um enxerto descentralizado num sistema que se mantém na sua essência inalterado.

As razões que justificam a existência de um nível local de administração educativa

O contexto social em que hoje se situa a educação e a própria escola torna o nível local elemento fundamental na educação e formação de jovens e adultos. Já aludimos atrás as alterações profundas que se verificaram na sociedade contemporânea e que faz com que a comunidade local não possa ser considerada um objeto passivo dum processo educativo basicamente assumido até agora pelo Estado Educador mas que deve ser implicada e mesmo protagonista. Vamos aduzir alguns argumentos que nos parecem validar esta e que consistem no desfasamento do modelo centralizado perante as atuais mudanças societárias, na perceção de que o âmbito da educação e formação é mais amplo que a tradicional educação escolar e na democratização da sociedade portuguesa que requer uma aplicação congruente no sistema educativo.

O modelo organizativo vigente reage com crescente dificuldade às exigências da massificação que trouxe para a escola uma população heterogénea e diversificada pelos seus contextos familiares e socioeconómicos, pelas suas culturas e pelos seus interesses. Além disso sistema educativo formal tem hoje de responder novas necessidades de

formação tanto para a cidadania como para o desenvolvimento económico. É tarefa cada vez mais impensável que um modelo de Estado Educador caracterizado pela uniformidade curricular de via única ou de vias uniformes para todo o território, pela rigidez organizativa e pela centralização das decisões possa responder a estes desafios.

Acresce que hoje se deu conta que o âmbito da educação e formação extravasa o campo da educação e formação escolar. Já Edgar Faure em 1972 no livro “Aprender a Ser” apontava a insuficiência formativa da escola que ocupa apenas uma parcela do tempo e do espaço educativo e é apenas um agente educativo ao lado de outros tempos, espaços e agentes que partilham com ela a mesma função formal ou informal de educar. Por isso posiciona a educação e formação não apenas na escola mas em todo o espaço urbano envolvente a que chama cidade educativa como uma espécie de educador coletivo de todos os seus habitantes. Sem omitir o papel importante que continua a ser reconhecido à escola, este educador coletivo inclui uma rede alargada de instituições, organizações e serviços, de espaços físicos e de redes de comunicação reais e virtuais que no seu conjunto contribuem para moldar o perfil e os comportamentos dos seus habitantes. Aliás, socorrendo-se de uma célebre citação de Plutarco “a cidade é o melhor mestre” aponta o espaço urbano onde cada um de nós vive como o adequado enquadramento educativo para responder aos desafios do presente e do futuro (Faure, o.c. 34). É na apreensão deste novo enquadramento que surge o movimento das cidades educadoras formalizado em Barcelona em 1990 e que conduziu a criação e coordenação de uma rede local de instituições e projetos educativos dirigidos a toda a população embora com uma presença marcante das populações escolares (Cfr. *The Educating City*, 1990). Ou seja, com este movimento dá-se início a uma política educativa local coordenada partir da cidade através de um sistema de redes e órgãos que coordenam e compatibilizam os projetos de vários num projeto educativo da cidade.

Finalmente, democratização da sociedade portuguesa instituída formalmente na Constituição de 1986 inclui uma orientação programática para a descentralização efetiva dando à democracia uma visão moderna

que segundo Baptista Machado é a de um Estado descentralizado contraposta à visão liberal clássica de Estado centralizado (Baptista Machado, 1982, pp.75). Em Portugal a aplicação deste princípio chegou até às regiões autónomas e aos municípios mas a partir daí deteve-se perante da administração pública que inclui como parte relevante a administração educativa. Tendo nós hoje uma população globalmente mais instruída, mais informada sobre o papel da educação e mais politicamente participativa seria natural que o seu envolvimento nas políticas educativas locais fosse um corolário natural deste novo contexto político. De facto, como observamos, uma evolução societária deste sentido não foi correspondida por uma flexibilização e descentralização correspondente do sistema educativo.

As soluções europeias para a descentralização local.

Ao olharmos o panorama europeu encontramos, ao lado de sistemas ainda fortemente centralizados como a França e a Itália, dois tipos de descentralização educativa. A descentralização regional está presente entre Estados federais como a Alemanha, a Bélgica e a Suíça ou regionalizados como a Espanha e a Áustria. O grau de descentralização pode variar mas, no caso da Alemanha, cada estado (Land) tem o seu sistema educativo que abrange todos os níveis de ensino. A descentralização local é a forma aplicada no Reino Unido e nos países escandinavos (Cfr. Fernandes *et. al.* Administração da Educação pp 53-89). Na origem destas descentralizações estão percursos históricos e contextos sociais específicos.

A descentralização federal ou regional ocorreu em países que construíram a sua unidade nacional a partir de outros estados anteriores ou cantões antes independentes como a Alemanha e a Suíça, ou onde existiam fortes identidades regionais como a Espanha e na Bélgica construídas há séculos.

A descentralização local deu-se em países com uma unidade nacional mais consolidada mas que partilharam um processo de escolarização inverso do seguido nos países do sul. De facto nesses países a alfabetização não foi uma prioridade assumida pelo Estado mas uma tarefa a cargo de entidades

locais: inicialmente as igrejas evangélicas que alfabetizaram os seus fiéis para terem um acesso direto à Bíblia e posteriormente as autoridades locais ou associações de cidadãos que prosseguiram a ação iniciada pelas igrejas. O resultado deste processo foi uma alfabetização muito mais alargada e precoce desses países do que nos países do sul. Uma outra consequência foi que a educação primária e básica ficou a cargo das autoridades locais. Nos países escandinavos foram os municípios que assumiram esse encargo, no Reino Unido as Autoridades Locais de Educação de âmbito mais alargado do que os municípios mas onde estes estavam presentes. Repare-se que o Reino Unido é mesmo um caso especial nesta descentralização. Só em 1902, ou seja um século depois da França, se estabelece um sistema de ensino público na Grã-Bretanha e dentro deste sistema a descentralização para as autoridades locais abrange um leque alargado de competências respeitantes a planos curriculares, organização pedagógica, colocação e gestão de professores e funcionários, nomeação de diretores de escolas, construções, equipamentos, ação social escolar e financiamento do ensino primário e secundário. Só em 1988 é imposto um “core curriculum” de âmbito nacional mas de aplicação local flexível. Nos países escandinavos a descentralização efetua-se para o nível municipal com competências semelhantes no âmbito do ensino básico.

A observação dos processos de descentralização realizados nestes países mostram-nos que as condicionantes que as originaram, facilitaram esta descentralização e até pelo contrário se tenha procurado recentrar no Estado algumas competências antes sediadas nas autoridades locais, como foi o caso do Reino Unido durante o governo de Margareth Thatcher. Em confronto com isto nos países de tradição centralizada, como é o caso de Portugal, a descentralização depara com obstáculos maiores resultantes de uma cultura política secular de centralização operada por uma administração que tende a transferir sobretudo encargos mas não competências substanciais como tem sido o caso frequentemente denunciado por municípios e por escolas.

Uma proposta de criação de um nível local de administração

Como no início referimos, a transferência para as escolas, municípios, conselhos municipais de educação ou outros órgãos de algumas funções administrativas, além de limitadas no seu alcance, surgiram descoordenadas não contribuindo para que os interventores educativos desenvolvessem uma cultura de cooperação e pudessem dar resposta conjunta a questões de políticas educativas locais para as quais poderiam dispor de informação mais pertinente e mais capacidade atuação. Acontece mesmo que algumas tensões locais, por exemplo entre escolas e municípios, estão ainda sem ultrapassar como se verificou na mais recente tentativa da contratualização de competências entre o ministério e municípios. Estas dificuldades de cooperação local acrescem à resistência do modelo centralizado que domina todo o aparelho administrativo e torna bastante problemática a criação e funcionamento de um nível local de administração.

Mas tendo em conta o que antes dissemos sobre pertinência desta administração local coordenando escolas e outros serviços e projetos educativos, pensamos que deve procurar-se encontrar uma via para chegar a este objetivo sem demasias ambições de partida, que o contexto não facilita, mas com uma consistência de base que lhe permita caminhar com passos seguros no sentido de uma descentralização e de uma participação local efetiva. Está fora de causa que se proponha um modelo descentralização como as Autoridades Locais de Educação do Reino Unido (Local Education Authorities) cuja descentralização suporia uma mudança radical de filosofia na administração educativa.

Há todavia um projeto elaborado pela CRSE que seria importante retomar, mais no seu espírito original do que na forma concreta com que foi apresentado, o qual reformulado e acrescido de novos contributos, poderia ser uma forma motivadora para dinamizar os intervenientes locais e consolidar um patamar de cooperação e intervenção local. Quanto ao projeto da CRSE referimo-nos ao Conselho Local de Educação para o qual ela propôs uma estrutura organizativa e uma regulamentação. Na intenção dos autores do projeto estava criação de uma estrutura local de

coordenação educativa onde estariam representados escolas, municípios, associações de pais, associações de alunos e outras associações e serviços locais num leque que era mais exemplificativo do que taxativo. Em 2003 quando este órgão local foi estendido com carácter obrigatório a todos os municípios alterou-se o nome que passou a ser Conselho Municipal de Educação e mais do que isso adulterou-se o pensamento que tinha estado na sua origem. A própria configuração dos participantes mostra como a desfiguração do original se reflete neste novo órgão.

A primeira distorção ocorreu quando este órgão, que no projeto original se apresentava numa posição equidistante entre escolas, municípios e outros intervenientes locais, passou a ser um órgão consultivo do município presidido pelo respetivo presidente. Além disso sua limitação às fronteiras municipais impediu a possibilidade, prevista no projeto inicial de poder, em casos especiais, agregar mais do que um município de reduzida dimensão. Passando à sua composição, a regulamentação estabeleceu uma composição rígida e uniforme sem ter em conta as diferentes características e os recursos de cada município. Como outro exemplo expressivo da distorção operada, as escolas públicas que constituíam o grosso da educação escolar não estavam lá representadas ao contrário das escolas privadas. Esta distorção veio a ser posteriormente corrigida.

Como dissemos o regresso à inspiração original implica torná-lo novamente um órgão onde todos os participantes se sintam igualmente representados sem com isso se negar os diferentes papéis de cada um deles. Ou seja este órgão não vai substituir quer as escolas quer os municípios nas funções até agora desempenhados. Entendemos que as duas instituições devem ser reforçadas com uma maior autonomia para as escolas e um reforço de apoios financeiros para os municípios. O papel deste órgão será o de definir uma política educativa local e dar apoios logísticos ao trabalho das escolas e de outros atores educativos locais tivessem neste nível o espaço adequado de intervenção. Entrando agora um pouco na concretização deste conselho, refira-se que a sua composição deve ter em conta o contexto local e por isso não pode ser taxativamente imposta como modelo único para todos. Também a autorregulamentação

deve ser um princípio a aplicar tendo como limite apenas umas orientações legais estabelecidas pelo Ministério da Educação.

Mas mais do que a sua composição, a vitalidade deste órgão depende do conteúdo das suas atribuições e do dinamismo da sua atuação. Isso supõe que ele tenha funções reais e não apenas decorativas ou consultivas e disponha de meios para as operacionalizar. Só assim as instituições e serviços representados sentirão a utilidade e a necessidade deste órgão. Ora há atuações para as quais este órgão seria a instância adequada como elaboração de projetos educativos locais, carta educativa, definição de políticas de formação profissional e permanente tendo em conta as circunstâncias locais, gestão coordenada de recursos, para citar apenas alguns exemplos. Os próprios participantes poderiam delegar nele outras funções como previa o projeto inicial. Aliás as atribuições referidas nesse projeto (Art.^{os} 6.º e 7.º) são um bom ponto de partida para a reflexão sobre esta temática.

As estas funções mais ligadas a formação escolar poderiam agora acrescer novas intervenções inspiradas no movimento das cidades educadoras. Como referimos atrás, este movimento veio por em relevo o papel que as cidades e as suas instituições desempenham na formação dos seus habitantes. O campo da educação e da formação alarga-se para além da escola e das gerações jovens para abranger todo o conjunto urbano e todas as idades. Daí que na cidade de Barcelona se iniciasse um processo de organização para coordenar este conjunto de atuações, muitas delas já anteriormente realizadas por várias instituições e serviços mas que por esta forma se articulavam em rede e potencializavam os seus resultados. Pensamos que esta tarefa poderia ser assumida pelo Conselho Local de Educação que assim veria o seu campo de atuação alargado para um novo domínio que começa a ser percecionado como fundamental para a coesão e promoção social, económica e cultural do espaço urbano que é o espaço onde vive e trabalha a maioria da população e que para além disso influencia de uma forma marcante a restante população ainda não urbanizada.

Com esta proposta, formulada aqui em termos bastante gerais, terminamos a nossa comunicação com uma tentativa de implementação de um nível local de participação e gestão educativa que possa ultrapassar os bloqueios até agora existentes e permita que uma participação consistente e envolvente desenvolva um projeto educativo local num país mais democrático e descentralizado. Mas para a sua implementação, além de um desenvolvimento e concretização destas ideias gerais aqui propostas, torna-se ainda necessário o preenchimento de duas condições. Da parte dos atores locais uma vontade real de romperem tendências de isolamento e abrirem-se a projetos de cooperação local. Da parte governamental uma vontade e capacidade de facilitar e apoiar estas coordenações locais sem o espírito controlador e regulamentador que costuma ser a prática habitual da administração central. Os desafios atuais da educação e formação bem merecem e até exigem que se faça esse esforço.

Referências bibliográficas

- Ajuntament de Barcelona (1990) *The Educating City*. Barcelona Ajuntament de Barcelona
- Baptista Machado, J. (1982) *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidades na Constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988), *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação
- Faure, Edgar (1972) *Aprender a Ser*. Lisboa Livraria Bertrand
- Fernandes, A, Sousa (2005), “Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia” em Formosinho, João, Fernandes, A. Sousa, Machado, Joaquim e Ferreira, Fernando Ilídio *A Administração da Educação*. Porto: Asa.

PROCESSO DE “DESCENTRALIZAÇÃO” DA EDUCAÇÃO EM PORTUGAL: ENTRE ‘LUZES’ E ‘SOMBRAS’...¹

António Neto-Mendes²

Eu quero, em primeiro lugar, saudar os colegas da mesa. Devo dizer que é um prazer partilhar a mesa com o Professor Sousa Fernandes, que, entre outras coisas, foi meu professor e nós guardamos na memória os bons professores. É também um prazer conhecer o moderador. Quero naturalmente agradecer o convite que me foi dirigido pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), na figura do Senhor Presidente, e saudar também a equipa do CNE, que assegura o bom funcionamento dos serviços, e saudar ainda todos os presentes onde estão, tanto quanto sei, autarcas, professores, estudantes, encarregados de educação, pessoas que acumulam vários papéis, evidentemente, todos nós acumulamos de uma forma geral vários papéis sociais.

Ser o último dos painelistas permite-me tentar sintetizar a apresentação que tinha preparado. Vou procurar centrar-me nas “luzes” e nas “sombas”, como foi anunciado no programa. E também quero começar por fazer uma declaração de interesses: eu não sou autarca, mas sou membro de um Conselho Municipal de Educação, em representação da Universidade de Aveiro; sou município, sou professor, enfim, já fui encarregado de educação, desempenho esses papéis normais, digamos assim.

¹ Este texto procura ser fiel à comunicação apresentada no Seminário realizado nas instalações do IP de Leiria, no dia 14 de novembro de 2016, intitulado *Centralidade, descentralização e autonomia em educação* e promovido pelo Conselho Nacional de Educação, conservando algumas marcas do registo coloquial. A principal alteração regista-se na parte final, tendo-se optado apenas pela apresentação do quadro (“luzes/sombas”), suprimindo uma parte das explicações que tornariam o texto mais extenso e repetitivo. Esta comunicação usa em grande medida os materiais apresentados a 15 de junho de 2016 na Assembleia da República, na Conferência Parlamentar dedicada à *Descentralização de competências na Educação: o papel do poder local*.

² Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro

Bom, muito rapidamente, penso que as três figuras (representação da divisão político-administrativa do país, nomeadamente do território continental: concelhos, distritos e NUTS I e II) são familiares a todos, mostrando um país que vive, já o sabemos, a várias velocidades, mas vive também a várias identidades e portanto estes mapas (podíamos acrescentar outros) representam, digamos, aquele que é o retrato do municipalismo atualmente. Por um lado, temos uma herança que hoje, do ponto de vista político-administrativo, já não representa praticamente nada que são os distritos e depois temos uma das NUTS, que é o continente, à direita, subdividida nas NUTS II que são aquelas regiões (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) que nós até à data fomos capazes de construir, porque a regionalização, digamos, no sentido constitucional do termo, não foi feita para além dos Açores e da Madeira, como sabemos. É evidente que isto levanta vários problemas que já hoje foram aqui enunciados, não vamos agora perder tempo com isso, mas é evidente que se justifica fazermos sempre esta pergunta, no fundo: a organização político-administrativa de um país, neste caso a portuguesa, resulta do compromisso entre as necessidades das populações e o controlo político do centro? É este o compromisso que temos?! É este o compromisso que queremos? E depois a grande questão: será o município a escala mais adequada para a resolução de todos os problemas? Sabemos que não. Portugal apresenta níveis diferenciados de organização político-administrativa no plano territorial: no Continente, os desequilíbrios registam-se a uma escala maior, num território sob uma forte matriz centralista da administração pública; nas ilhas, temos a regionalização política instituída sob a forma constitucional das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Não temos uma resposta do mesmo nível no Continente e isso levanta alguns questionamentos, naturalmente, começando por atribuir ao município um papel mais preponderante. Gostaria de sublinhar uma realidade assinalada por Justino de Magalhães (2014: 187) quando este afirma que “o município é uma unidade político-administrativa que tem raízes sólidas”. Podemos dizer que em Portugal o município tem raízes tão sólidas quanto o Estado Nação, embora a história do municipalismo seja “assinalada por intermitências”, como lembra o

autor atrás citado. Estas “intermitências” já foram hoje aqui identificadas por outros oradores e nós temos, por exemplo, o século XX assinalado por várias intermitências, que oscilam entre o protagonismo e o apagamento, correspondendo, por exemplo, o Estado Novo a um desses períodos de apagamento e o pós 25 de Abril ao renascer de um novo protagonismo, fortalecido desde logo pela legitimidade democrática conquistada.

Uma das questões que surge amiúde nos debates sobre “descentralização” é a da legitimidade do Município: o Município tem legitimidade institucional e constitucional, será que tem legitimidade social? Os receios, enfim, as dificuldades de comunicação e de compreensão parece que dão alguma razão de ser a esta dúvida. E sabemos que neste debate sobre a “descentralização” não se pode ignorar as variáveis contextuais em que a mesma ocorre, com uma profunda reconfiguração do papel do Estado de matriz neoliberal, realizada sob os ditames da “nova gestão pública” e em nome do mote “menos Estado, melhor Estado”.

Em Portugal temos criado cenários e instâncias administrativas em nome da chamada “descentralização” da Educação que todos reconhecemos (traduzidas por vezes, até, em neologismos) a que os verbos seguintes procuram dar expressão: “desconcentrar”, “regionalizar”, “municipalizar”, “metropolitanizar”, “intermunicipalizar”, “territorializar”, “autonomizar as escolas”, “privatizar”... Eu próprio quando escrevi alguns destes verbos tive consciência do exercício precário em que me envolvia, mas é verdade que não me dei ao trabalho de ir ao dicionário ver se todas estas palavras já aí estavam consagradas. Mas não tenho qualquer dúvida de que vale a pena interrogarmo-nos sobre o que é isso de “descentralizar competências para os Municípios”. Todos nós usamos o conceito de “descentralização” e estamos convencidos de que quando o utilizamos não há subjetividade, não há aquela dimensão polissémica que nós habitualmente associamos a vários outros conceitos. Claro que há! Significa “descentralizar” o quê? “Desconcentrar”?! Pois se calhar a maior parte das vezes é isso que significa, concretamente. Significa “regionalizar”? “Metropolitanizar”? “Intermunicipalizar”? “Municipalizar”? “Autonomizar” as escolas? “Privatizar” as escolas? Eu acho que, no fundo, é um pouco disto tudo e

em circunstâncias históricas definidas pode ser mais uma coisa ou mais outra, porque nós vivemos ciclos políticos governados por determinadas agendas e, portanto, não podemos ignorar as implicações dos diferentes ciclos sobre o entendimento dominante do conceito de “descentralização”. Por isso é que o conceito de “descentralização” não é um conceito inócuo, é um conceito profundamente marcado por questões ideológicas. Não tenhamos medo da palavra, embora muitas vezes se ouça que as ideologias morreram...

O poder local tem vindo a desenvolver um conjunto crescente de intervenções na sociedade em geral, mas interessa-nos aqui particularmente o contexto educacional. Como escrevemos a este propósito, “Os municípios constroem efetivamente políticas locais que visam o sistema educativo formal, desde a educação pré-escolar ao ensino superior. Para além do contributo que dão através da sua colaboração com o poder central – no âmbito das competências prescritas – fazem-no também no exercício pleno da sua legitimidade democrática através de políticas locais a que chamamos competências autónomas” (Neto-Mendes, 2014: 58).

É reconhecido que os municípios vão, muitas vezes, para além daquelas competências prescritas (Neto-Mendes, 2014) pelo poder central – enfim, o chamado “caderno de encargos” que resulta da via decretada que tem sido a via predominante usada pelo poder central através de uma definição das políticas de tipo *top-down* – exercendo um conjunto de competências a que podemos chamar competências *autónomas* (Neto-Mendes, 2014) que se têm alargado a várias áreas do sistema educativo formal e não formal. Frequentemente o município fá-lo por reação ou por analogia com algumas das dimensões da tomada de decisão por parte do poder central, outras vezes o município antecipa-se ao poder central. Por exemplo, o caso conhecido da oferta de manuais escolares para o 1.º CEB que foi adotada pelo XXI Governo Constitucional para o ano letivo 2016/2017 já era uma prática de vários municípios, entre outras práticas (cf. Neto-Mendes, 2014). Sobre o *modus operandi*, sabemos que muitas vezes é o poder local que influencia a atuação do poder central, outras, se calhar a

maior parte das vezes, é o contrário, mas podemos voltar a este assunto no debate se acharem que vale a pena.

Falando agora do período mais recente, nós tivemos duas datas, dois momentos de “descentralização”, da chamada “descentralização da Educação”: um, em 2008, com o governo de José Sócrates (XVII Governo Constitucional), e outro mais recentemente, em 2015, com o Governo de Passos Coelho (XIX Governo Constitucional), o chamado *Programa Aproximar*, que conhecem bem. Sobre o *Programa de delegação de competências*, de 2008, Jorge Martins (2014) reconhece-lhe o impacto limitado: “Estes [contratos de execução], embora não tenham sido aceites por todas as câmaras, acabaram por influenciar o municipalismo educativo, cumprindo assim o seu primordial papel regulador e recentralizador”.

O Programa Aproximar³ é o de mais recente memória. Como sabem, foram 15 os municípios que assinaram, em 2015, os contratos interadministrativos de delegação de competências na área da Educação⁴. Apresento aqui uma breve síntese dos principais aspetos a destacar:

- i) Municípios envolvidos por convite, numa base de adesão voluntária;
- ii) A experiência, nesta fase, está planeada para ter a duração de quatro anos e é apresentada como “experiência piloto”;
- iii) São abrangidos todos os ciclos, da educação pré-escolar ao ensino secundário;
- iv) A adesão ao programa pressupõe o compromisso de não aumentar o nível da despesa pública;
- v) As áreas contratualizadas neste “programa de descentralização” da Educação são as seguintes: gestão de instalações, gestão do

³ Programa *Aproximar: descentralização de políticas públicas* (áreas da educação, saúde, segurança social e cultura), criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 15/2013, de 19 de março e promulgado com o Decreto-Lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro.

⁴ São os seguintes 15 municípios: Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Maia, Matosinhos, Mealhada, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila Nova de Famalicão, Vila de Rei.

currículo, gestão financeira e gestão de recursos humanos (pessoal docente e não docente, ainda que este esteja reservado, para já, às necessidades de recrutamento de projetos específicos de base local).

Registo algumas novidades, a principal das quais é a de alargar a gestão do parque escolar desde a educação pré-escolar até ao ensino secundário. No fundo, é evidente que podemos falar neste caso de municipalização da rede escolar pública. É de uma proposta de municipalização da rede que se trata. Eu não estou a dizer que há “municipalização da educação” em Portugal porque esta política carece de outros desenvolvimentos que ainda não se verificaram, nomeadamente ao nível da contratação de docentes. Trata-se de uma municipalização da rede e a mim custa-me que de repente se dê um passo destes sem se perceber, ou aparentemente sem se perceber, que não é de ânimo leve que se transfere para a gestão municipal toda a rede escolar pública respeitante à educação pré-escolar, ao ensino básico e ao ensino secundário. A rede escolar do ensino secundário é ou não um espaço que deve ser municipalizado? Esta é uma das decisões que se deve questionar pelas implicações que daí podem decorrer, sobretudo tendo em consideração a política municipal de “serviços mínimos” que caracterizou, genericamente, a gestão do parque escolar do 1º CEB durante décadas.

Mas vou rapidamente aproximar-me das referidas “luzes” e “sombas” que na minha perspetiva podem ajudar a compreender a agenda mais recente da “descentralização de competências para os municípios”. Sobre o *Programa Aproximar*, de 2015, é evidente que não há ainda, que se saiba, estudos sobre a sua aplicação, sobre a sua implementação no terreno. O que há são interpretações sobre a dimensão do decretado, isto é, no plano das orientações para a ação, como diria Licínio Lima, autor que expressa em texto recente uma visão muito crítica sobre o ‘Programa Aproximar Educação’/‘Contratos de Educação e Formação Municipal’, considerando “A centralização e a heteronomia como invariantes estruturais na educação”, não vendo sinais de ‘descentralização democrática’ mas antes de ‘desconcentração administrativa” (Lima, 2015).

Como parece evidente, estamos perante uma velha discussão entre conceitos, por um lado de “descentralização/desconcentração” e também, por outro, sobre o entendimento da “descentralização”, perceber se ela é ou não mais do que uma mera racionalização técnico-burocrática, se quiserem, para usar um conceito popular no âmbito dos estudos em Administração Educacional.

E vou finalmente centrar-me nas “luzes” e “sombras” porque, confesso, tenho receio que a vossa paciência esteja mais ou menos a esgotar-se.

Tabela 1: “Luzes” e “sombras” do processo de “descentralização” de competências para o Município

Luzes	Sombras
i) Progressiva aceitação social da participação do Município na Educação em algumas áreas	i) Dificuldade de obter consensos sobre o “tratado de Tordesilhas” entre poderes central e local (quem faz o quê?)
ii) Local como rede (agentes ao serviço do desenvolvimento do território)	ii) Local como novo centro (‘modernização’ da rede escolar com Mega-Agrup. de Escolas; concentração de recursos na sede de conselho; desqualificação das periferias...)
iii) Aceitação do princípio de que não se deve ‘pôr todos os ovos no mesmo cesto’ (exceção: docentes e currículo)	iii) ‘Municipalização’ da rede escolar pública e do pessoal não docente, do 1º ao 12º ano (‘Aproximar’), vai ser avaliada de forma independente?
iv) Discurso promotor da autonomia das escolas (recorrente nas últimas três décadas)	iv) Submissão das escolas a lógicas administrativas (entre as plataformas do centro e a ‘localização’ do controlo)
v) Dinâmicas de participação comunitária, como expressão dos agentes locais e de uma efetiva subsidiariedade	v) Triunfo de agendas técnico-burocráticas e gestionárias cujo principal objetivo é a instauração de um ambiente de mercado e de satisfação das clientelas
vi) Oportunidade de manutenção da educação formal na esfera pública, com escrutínio sociocomunitário	vi) Possibilidade de cedência à agenda neoliberal, orientada pelos cânones da ‘nova gestão pública’ e submetida a lógicas de ‘(quase-)mercado’.

Com a apresentação das “luzes” e das “sombras” em duas colunas não se pretende criar a ideia de que estamos perante uma visão necessariamente

dicotómica da realidade: não, em primeiro lugar, porque esta é uma análise que resulta mais da análise dos vários documentos orientadores já publicados, e, em segundo lugar, porque não há ainda estudos sobre a implementação dos contratos, tendo apenas agora sido conhecidos alguns relatórios sobre o primeiro ano de vigência dos mesmos (2015-2016).

Muitas das informações que colhi e elaborei para a redação da proposta de análise apresentada no quadro 1 têm como fontes, naturalmente, uma diversidade de documentos, em que sobressaem trabalhos académicos de índole variada, como dissertações, teses e artigos.

Em jeito de síntese, pode-se afirmar que o que aqui se sugere são cenários ou hipóteses explicativas para processos de decisão e de ação de políticas públicas para o espaço local, mas que nem por isso deixam de estar sujeitos a multirregulações em que confluem, com todo o potencial de criação e de conflito, os níveis transnacional, nacional, regional e local, seja no âmbito da esfera pública seja no âmbito da esfera privada.

Referências bibliográficas

- Lima, Licínio C. (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? *Questões Atuais de Direito Local*, 5, pp. 7-24.
- Magalhães, Justino (2014). *Do Portugal das Luzes ao Portugal Democrático. Atlas-Repertório dos Municípios na Educação*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Martins, Jorge (2014). Os planos municipais de educação: entre a recentralização e as regulações locais. *Educação*, v. 37, n. 2, p. 239-247.
- Neto-Mendes, António (2014). Municípios e políticas educativas locais: entre as competências prescritas pelo centro e as competências autónomas. In T. Estrela et al. (2014). *Educação, Economia e Território – O papel da educação no desenvolvimento*. Atas do XXI Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE. Lisboa: EDUCA/Secção Portuguesa da AFIRSE, pp. 50-59.