

EDUCAÇÃO

Isabel Flores

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte

Um sistema pouco flexível e escolas com reduzida autonomia

A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 estabelece como princípios organizativos, entre outros: contribuir para a realização do educando, através do pleno desenvolvimento da personalidade; assegurar o direito à diferença bem como da consideração e valorização dos diferentes saberes e culturas; desenvolver a capacidade para o trabalho e proporcionar, com base numa sólida formação geral, uma formação específica para a ocupação de um justo lugar na vida ativa; contribuir para a realização pessoal e comunitária dos indivíduos; assegurar a igualdade de oportunidades.

A grande meta do acesso está hoje alcançada e em Portugal muitos passos foram dados no sentido de garantir o direito à educação, como demonstra a permanência na escola até aos 18 anos e o indicador do abandono escolar¹. A qualidade das aprendizagens a nível médio é agora comparável com os parceiros internacionais revelando que a apropriação de conhecimento e sua mobilização tem tido também uma evolução positiva para a maioria dos que frequentam a escola.

Temos agora de virar as políticas para o cumprimento das restantes objetivos: desenvolvimento integral; direito à diferença; mobilidade social e oportunidades de construção de um espírito crítico. Portugal continua a ser um dos países em que o estatuto socioeconómico das famílias mais determina o sucesso das aprendizagens². Temos também uma larga percentagem de alunos que chega aos 15 anos com um nível demasiado baixo de competências³.

Novos e complexos desafios aconselham a que o sistema de gestão escolar adote conceitos e modelos pedagógicos alternativos. O objetivo maior é construir uma escola em que cada aluno seja distinto. Uma escola

potenciadora de uma sociedade mais rica, criativa e produtiva. A escola que queremos no futuro deve moldar as políticas públicas no presente. Em Portugal, pouco poder é ainda confiado às escolas e esta gestão muito centralizada, com políticas iguais para todos os contextos, tem dificuldade em criar mecanismos de adaptação rápida e resposta a necessidades específicas.

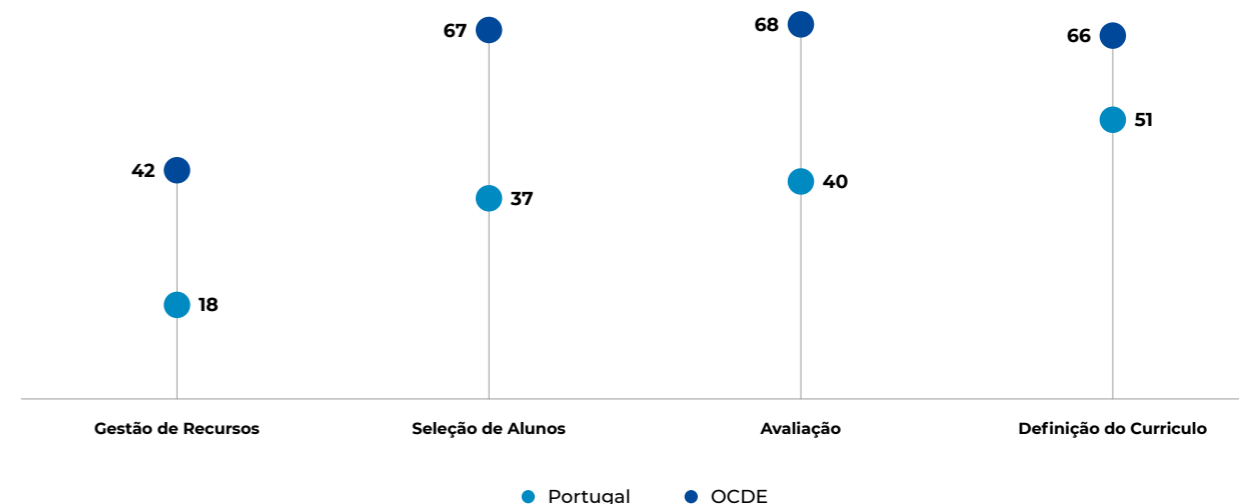
Portugal continua a ser um dos países em que o estatuto socioeconómico das famílias mais determina o sucesso das aprendizagens

Os diretores das escolas portuguesas consideram que o seu poder é muito limitado (ver gráfico). De facto, os professores são colocados através de uma lista ordenada a nível nacional; os salários são tabelados; as rescisões de contrato são muito complicadas; a organização do número de docentes é calculada em função de um rígido número de turmas, com pequenas majorações de crédito horário, a gestão de outros recursos humanos está também fora da esfera dos diretores, o orçamento de uma escola esgota-se nos salários e pouco ou nada sobra para acrescentar outras despesas, e os alunos são colocados de acordo com critérios previamente definidos iguais para todas as escolas.

As áreas onde os diretores reconhecem alguma capacidade de decisão no seio da escola são partes do currículo e avaliação, no que se refere à avaliação interna.

Perceção dos diretores em relação ao seu poder de decisão em diferentes dimensões da gestão escolar (Portugal e Média da OCDE; escala: 0 a 100)

Fonte: OCDE, PISA (2015)



Os diretores portugueses consideram ter pouco poder de decisão face aos seus pares dos restantes países da OCDE, em particular no que se refere à gestão de recursos.

Por contraste, na República Checa, Países Baixos e Reino Unido, 90% dos diretores declaram ter poder para contratar e despedir os seus professores, são inteiramente responsáveis pela gestão dos seus orçamentos e tomam decisões sobre o currículo e os critérios de avaliação dos alunos. Nestes países, a maioria das decisões que as escolas podem assumir estão inseridas em linhas diretrizes e são discutidas e analisadas a diversos níveis de governança – local, regional e nacional – permitindo chegar a soluções mais robustas e minimizando os riscos de disparidade entre escolas.

O exemplo dos Países Baixos é de realçar. Os diretores não têm de seguir uma regra em relação ao número de alunos por turma, estas podem ter configurações variáveis conforme os assuntos que estão a ser tratados. Os diretores podem delegar nas mãos dos docentes o planeamento das aulas e os conteúdos que são lecionados. A maioria dos docentes opta por não ter um manual e adapta-se a cada grupo, por vezes lecionando conteúdos distintos a alunos que frequentam a mesma disciplina. O regime de avaliação interna obriga apenas à realização de um exame no final de ciclo. Os professores não estão obrigados a cobrir uma dada quantidade de matéria

entre testes. O que é considerado relevante é que os alunos cheguem ao fim de um certo número de anos e consigam aplicar o conhecimento acumulado, sendo a sequência e a forma como são ensinados pouco relevantes, ainda que haja inspeções e as escolas devam responder pelas suas opções. O objetivo é que as escolas consigam olhar para si mesmas e melhorar as suas práticas. O desempenho médio nos testes internacionais é elevado e a relação entre estatuto socioeconómico e aprendizagem é pouco acentuada. A percentagem de comunidades imigrantes tem vindo a crescer nos últimos anos e, por agora, as escolas mostram-se capazes de responder à diferença.

A evidência vai demonstrando que a decisão de proximidade, com responsabilização, permite respostas de maior qualidade e mais adequadas ao dinamismo dos contextos. ▶

¹ <https://www.pordata.pt/portugal/taxa-de-abandono-escolar+total+e+por+sexo-433>
² <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f7986824-en/index.html?itemId=/content/component/f7986824-en>
³ idem

A árdua luta pela descentralização: uma revolução em busca de campeões

A descentralização das decisões sobre currículos, critérios de avaliação e metodologias de ensino pode contribuir para um ambiente mais inclusivo, mais focado nos alunos e mais aberto à mudança

A OCDE¹ encontra resultados mais elevados nos testes PISA nos países onde as escolas têm poder de decisão sobre os currículos, os critérios de avaliação e as metodologias de ensino. A diferença encontrada é particularmente expressiva quando a autonomia vem acompanhada de responsabilização e prestação de contas.

A descentralização daquelas decisões para as comunidades escolares pode contribuir para um ambiente mais inclusivo, mais focado nos alunos e mais aberto à mudança do tecido económico e social. No entanto, o nível ideal de descentralização, a base de apoio social necessário para essa descentralização e a eventual existência de outras opções para alcançar os mesmos resultados ainda são objeto de debate.

Ao longo das últimas décadas diversas tentativas de descentralização têm sido agendadas por governos de cores políticas distintas. A ideia de privatização, em contraponto, permitindo a escolha por parte dos pais, tem estado pouco presente na agenda portuguesa, embora tenha sido legislada uma maior abrangência de contratos de associação² no sentido de permitir que os pais escolhessem a melhor opção. Apesar de legislada, esta ideia nunca se materializou e as opções que têm estado em discussão ou em fase de implementação giram em torno da descentralização e autonomia – uma discussão com mais de três décadas, mas com resultados tímidos.

De notar que em Portugal mesmo o ensino privado tem de seguir grande parte das regras estabelecidas pelo Ministério da Educação – sendo a autonomia curricular, pedagógica ou avaliativa similar às das escolas públicas. Os salários são regulados por tabelas inferiores ao que se paga no setor público. A organização de horários e o número de alunos por turma está também condicionada, ainda que as escolas possam selecionar os seus docentes diretamente.

A força do *status quo* é considerável. O sistema público de educação em Portugal desenvolveu-se desde a sua origem num modo prescritivo. Descentralizar e dar autonomia implica confiar na instituição-escola e ultrapassar o medo de comportamentos pouco transparentes e de

favorecimentos ilícitos. Esta linha de argumentação tem-se sobreposto a todos os potenciais benefícios da descentralização, em particular no que se refere à gestão de recursos humanos ou financeiros, e ainda nenhuma política utilizou argumentação para tentar provar o contrário.

São discutidas abaixo algumas linhas de mudança no que respeita às políticas de gestão de professores e também à autonomia curricular, avaliativa e pedagógica.

Gestão de professores

A gestão de recursos é a responsabilidade que se mantém mais concentrada nas mãos do Ministério da Educação, especialmente no que se refere à contratação, remuneração e cessação de contratos de professores.

A maioria dos países segue uma estratégia de recrutamento aberto, realizado diretamente pelas escolas tendo em conta a realidade onde os professores vão trabalhar. Para além de Portugal, só a Alemanha³ utiliza listas ordenadas para a colocação de professores, ainda que este país o faça usando critérios muito mais latos. Em Portugal o sistema é quase integralmente centralizado na Administração Central, por via de lista ordenada, com apenas dois critérios – classificação de formação inicial e dias de experiência profissional. Trata-se de uma herança antiga: a contratação de professores por lista ordenada⁴, com critérios semelhantes aos atuais, teve início em 1960.

Nos últimos 50 anos pouco mudou e esta política é ainda hoje defendida, principalmente pelos sindicatos, que alegam a necessidade de manter o sistema de colocação transparente e à prova de corrupção e abusos de poder⁵. Estiveram por várias vezes em cima da mesa propostas de alteração do sistema de colocação de professores, e algumas chegaram a ser implementadas, mas apenas temporariamente. Propostas que visavam apenas alterações de critérios à fórmula atual foram também mal recebidas. Em 2007, por exemplo, foi lançada uma Prova de Avaliação de Conhecimentos e Capacidades para acesso à profissão docente (PAAC) com o objetivo de nivelar e apurar a competência para a profissão, com alteração nos critérios de seriação. Seria, porém, suspensa em 2015, em resultado da onda de contestação gerada no seio dos professores, que culminou com o decretar a sua ilegalidade⁶.

Propostas que visam a colocação de professores de forma menos administrativa e mais ancorada na escola, passando esse poder para as mãos dos diretores e corpos de gestão de escola, têm sido apenas experimentadas em contextos muito específicos⁷, de restrita abrangência e que têm vindo a desvanecer-se a favor de uma crescente centralização.

O atual XXIII Governo apresentou uma proposta para descentralizar a seleção dos professores a nível dos quadros de zona pedagógica, dando aos diretores a possibilidade de selecionar cerca de 30% dos seus quadros⁸, mas a proposta foi recebida com uma enorme contestação da classe docente e longos meses de negociação, acabando a ideia por ser abandonada.

O medo de comportamentos pouco transparentes e de favorecimentos ilícitos tem-se sobreposto a todos os potenciais benefícios da descentralização

¹ <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48910490.pdf>

² Decreto-Lei 152/2013

³ Apesar de serem listas ordenadas a abertura de uma vaga está acoplada a características específicas e análise curricular tendo por base essa vaga. A lista não é generalista e é adaptada a cada vaga

⁴ Portaria-17789-de-4-de-julho 1960

⁵ Víseu, S. e Barroso, J. (2020) "A Carreira e a Avaliação dos Professores em Portugal: mudanças nos modos de regulação da educação", Currículo sem Fronteiras, v. 20, n. 1, p. 108-128

⁶ Idem

⁷ Nas escolas TEIP, miniconcursos, Bolsa de Contratação de Escola

⁸ <https://www.dn.pt/sociedade/caiu-proposta-de-diretores-poderem-selecionar-30-dos-professores-15599047.html>

Os sindicatos não aceitam que o poder de colocação de professores passe para as escolas ou outras estruturas locais, ainda que apenas parcialmente

Nesta área foi apresentada uma proposta pela SEDES⁹, que não teve acolhimento político, mas que serve para marcar outras opções: tratava-se também de um desenho de compromisso entre uma curta lista seriada e a possibilidade de escolha do melhor candidato.

A colocação por lista ordenada tem cumprido o seu objetivo primário – ter professores distribuídos pelo intrincado tecido de escolas e percursos de aprendizagem. A questão coloca-se para o futuro num ambiente de mudança e modernização. Os sindicatos, na sua competência como representantes dos professores, não aceitam que esse poder passe para a mão das escolas ou de outras estruturas locais, ainda que apenas parcialmente¹⁰. As tensões nesta área são muitas e capazes de trazer uma classe inteira para a rua.

A investigação não consegue estabelecer os benefícios efetivos que poderiam emergir de modelos de contratação mais descentralizados, dado que o caso português de centralização total e lista ordenada é único. A alteração deste modelo poderá acontecer no futuro, mas trata-se, por agora, de uma mudança estrutural ainda à espera de um desenho que possa merecer a aceitação da classe docente. Terá de aguardar por uma janela de oportunidade e por mais evidência que demonstre os eventuais benefícios da mudança.

Autonomia curricular, avaliativa e pedagógica

Em relação à autonomia curricular, avaliativa e pedagógica, onde se consegue encontrar maiores ligações com o desempenho das aprendizagens, Portugal tem feito algum progresso. As tentativas políticas de caminhar para um quadro de autonomia têm surgido nas agendas de diversos governos nas últimas três décadas, sendo suportadas por partidos à direita ou à esquerda. Esta é uma área onde é menos visível a contestação por parte dos sindicatos, mas que gera insegurança e medo a nível dos professores que a devem aplicar¹¹.

No passado, a autonomia curricular assumiu a figura de disciplinas sem currículo pré-estabelecido, como foi o caso da Área de Projeto. Desde 2017, as escolas foram desafiadas a aderir a um novo projeto de descentralização curricular, Autonomia e Flexibilidade Curricular (AFC)¹², que faz parte de um plano alargado¹³ que visa colocar a escola no centro de decisão, tentando quebrar com o modelo prescritivo em vigor. A legislação prevê a autorização para a gestão flexível e contextualizada do currículo, podendo as escolas criar novos domínios ou disciplinas e também desenvolver novas práticas avaliativas. No âmbito da regulamentação, o governo elaborou um despacho que rege esta autonomia de forma bastante detalhada, balizando as possibilidades de autonomia, constituindo-se como um menu de escolhas alternativas. Este projeto foi iniciado como um projeto-piloto de adesão voluntária e como tal continua a ser: só as escolas que se sentem preparadas ou que encontram vantagens neste modelo se abalançam a acolhê-lo.

O governo tentou num segundo momento redesenhar o modelo, que em 2019 foi estendido a todas as escolas que o desejassem implementar,

tendo sido então lançado um projeto mais exigente¹⁴ – os planos de inovação contratualizados, cuja autonomia de redesenho curricular podiam ser mais originais, podendo as escolas submeter currículos ao Ministério da Educação para aprovação¹⁵. Arrançou com 83 escolas/agrupamentos em 2019 e neste momento já chegou a 240. Estes planos podem ter uma abrangência muito distinta (apenas uma turma ou o agrupamento inteiro) e a duração pode também ser variável, pelo que é ainda difícil compreender os impactos da sua implementação.

A OCDE¹⁶ reporta as dificuldades e resistências ao nível da sua implementação e alguma fraca adesão das escolas. É também apontado como aspeto a melhorar o facto de se tratar de projetos temporários. O mesmo estudo indica que as oposições surgem entre professores e também pais, que associam autonomia a facilitismo e temem que os filhos fiquem em desvantagem face às escolas que não adotam autonomia. Em particular, as preocupações centram-se na preparação dos alunos para o acesso ao ensino superior.

O relatório nacional de avaliação externa da autonomia e flexibilidade curricular¹⁷ identifica novas dinâmicas pedagógicas e alteração do discurso, dando primazia aos interesses do aluno. Recomenda que este processo seja continuado mantendo o apoio de especialistas, incrementando a formação de professores e mantendo a confiança nas escolas. As opções adotadas são ainda as mais fáceis, como a da organização de calendário por semestres, mas já é possível identificar práticas alternativas e disciplinas que acrescentam ou substituem o currículo tradicional, como por exemplo a criação da disciplina de Ciências da Terra que substitui Ciências Naturais, Geografia e Físico-química no 7.º ano, ideia dos professores numa escola de Sintra. O Ministério da Educação criou um site¹⁸ para partilha de experiências em autonomia curricular, onde surgem atividades diversas tais como aprender ciências no meio envolvente, criar estufas de experimentação ou explorar informação em forma analógica e digital.

Estamos ainda na esfera do experimental e, como uma boa experiência, é avisado que se recolham dados e que os mecanismos de monitorização e avaliação estejam no terreno durante a execução. O que está a ser feito é classificado como passos no caminho certo pela OCDE e também pelo referido relatório de avaliação externa. Por ora, estes programas, sendo opcionais, chegam apenas a quem se sente especialmente motivado, mas a aposta é que se difundam pelo exemplo. ▶

Na sequência das reformas recentes, já é possível identificar práticas de autonomia curricular, que devem ser monitorizadas e avaliadas

⁹ https://sedes.pt/images/Documentos/GT_Educacao.pdf

¹⁰ <https://www.fenprof.pt/45-mil-assinaturas-contra-a-contratacao-por-diretores-ou-outras-entidades-locais-entregues-no-me>

¹¹ Lima, L. (2020). Autonomia e Flexibilidade Curricular: Quando as escolas são desafiadas pelo Governo, Revista Portuguesa de Investigação Educacional, n.º especial, 2020, pp. 172-192

¹² Decreto-lei 55/2018 e Despacho n.º 5908/2017

¹³ A par deste programa existe o Plano Nacional do Sucesso e no pós-covid o Plano 21|23 Escola+. O Perfil do Aluno à Saída do Secundário estabelece o mote comum: uma visão da escola mais autónoma, mais focada nas aprendizagens, mais inclusiva, menos punitiva e com maior capacidade de gestão e deliberação local

¹⁴ Portaria n.º 181/2019, de 11 de junho
¹⁵ Pode ser consultada uma listagem de novas disciplinas e de atividades e projetos desenvolvidos nas escolas, <https://afc.dge.mec.pt/pt/planos-de-inovacao>

¹⁶ <https://www.oecd.org/education/2030/Curriculum-Flexibility-and-Autonomy-in-Portugal-an-OECD-Review.pdf>

¹⁷ https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/AFC/estudo_avaliativo_afc.pdf

¹⁸ <https://afc.dge.mec.pt/pt>