

Filinto Lima
Avaliação
Externa p. 3



Escola da Ponte
Os 40 anos de um
projeto único p. 4



Paulo Guinote
Educação, estatística
e política p. 5

JL educação

Nº 1217 • Ano XXXVII • 24 de maio a 6 de junho de 2017 • Diretor José Carlos de Vasconcelos

Os poderes locais e a educação

Das margens do sistema para o centro das políticas

É um tema, o da intervenção das autarquias nas Escolas da sua área territorial, que está na ordem do dia, inclusive no Parlamento, a partir de uma proposta de lei do Governo, resumida, em caixa, nas Inquirições Pedagógicas (pp. 6/7), onde também uma presidente de Câmara escreve sobre a sua experiência concreta. Aqui, a abrir, um especialista na matéria faz a história, a análise e o enquadramento (opinativo) do tema, desde o 25 de Abril até à atualidade, considerando que “o que está hoje em debate são os meios e o modo de reconduzir a descentralização aos seus princípios constitucionais”

JORGE MARTINS

O

O que está hoje em debate? Nos 43 anos de democracia, a relação do Estado com os municípios em matéria de educação foi marcada por dois traços permanentes que evoluíram em sentidos contrários: o primeiro, como modo de assegurar a função macrorreguladora, foi a subordinação e subalternidade dos poderes locais ao poder central; o segundo, traduziu-se no reconhecimento do papel dos municípios como gestores de algumas componentes e funções chave dos subsistemas educativos locais.

Por força dos sucessivos contextos sociais, económicos, políticos e administrativos que Portugal viveu desde 1974, enquanto o primeiro desses traços foi diminuindo, o segundo cresceu e afirmou-se como dimensão incontornável da política e da ação públicas, ditas agora de proximidade e subsidiariedade. A tentativa de conjugação destas evoluções explica o essencial do



LUCILIA MONTEIRO



A preponderância da desconcentração sobre a descentralização alimentou a conflitualidade entre poderes central e local, com as câmaras a revelarem-se os protagonistas apropriados para a execução de (algumas) políticas

conservação e equipamento de jardins de infância e escolas do 1º ciclo, à ação social escolar para os mais pequenos, aos transportes escolares, à organização de atividades de complemento educativo e, nalguns casos, à criação de condições para a educação recorrente e extraescolar dos adultos.

Nos meados de 80, com o pacote legislativo descentralizador e na ausência de um poder político e administrativo regional, a estratégia estatal consistiu em dividir tarefas, poderes e encargos entre administração central e municípios. Enquanto estes

desenvolvimento tardio, confuso e, em grande medida, aparente da descentralização ocorrida (e em curso), bem como as suas sucessivas fases e instrumentos jurídico-administrativos.

De facto, durante as décadas de 70 e 80, a prioridade tinha sido

o enquadramento dos municípios na organização política do país, sendo que a nova autonomia municipal democrática lhes conferia apenas o papel de serviço periférico de apoio à educação básica obrigatória e ao pré-escolar. A relação das

autarquias com a educação pouco mais era, então, do que a relação fria e burocrática dos municípios com as escolas e com a administração central, assim se generalizando a ideia de que a ação educacional das câmaras se resumia à construção,

passaram a dispor do poder de execução sobre um amplo leque de competências em domínios variados (desde o ordenamento do território e do urbanismo até à educação, cultura e desporto, passando pela saúde, ação social e proteção civil), o Estado, libertando-se dessa carga logística e através da sua desconcentração, manteve na mão a exclusividade dos poderes de conceção, avaliação, financiamento, coordenação e fiscalização.

Em matéria de política educativa, este desequilíbrio de forças ficou plasmado em 1986, com a normalização produzida pela Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Embora esta tenha considerado o município como um parceiro com um estatuto idêntico aos privados, não lhe reconhecia mais do que uma função supletiva em relação ao sistema educativo público.

A preponderância administrativa da desconcentração sobre a descentralização alimentou a conflitualidade entre poder central e poderes locais, embora rapidamente as câmaras se tivessem revelado como os protagonistas apropriados para a execução de políticas orientadas pelos princípios da especialização, da diferenciação e da subsidiariedade.

A LBSE contribuiu, então, para uma descentralização educativa mitigada e incompleta, geradora de um jogo político de sedução e desconfinança mútuas. Entre elogios à capacidade de iniciativa dos municípios e o seu afastamento intencional das questões educativas principais, vigorava a imposição de novas responsabilidades sem o apoio financeiro considerado necessário pelas câmaras. Ou seja, prometendo a modernização mas esquecendo muitas prémodernidades e assimetrias municipais, o Estado continuava a gerir centralizadamente as principais variáveis da administração educativa.

Contudo, propugnando a regionalização administrativa e as respostas regionais, a LBSE abriu a porta para um novo posicionamento dos municípios como executantes educacionais do princípio da diferenciação, ou seja, como responsáveis pelas políticas de apoio aos mais carenciados e isolados, às nee's, aos que tinham saído precocemente do sistema ou que queriam uma segunda oportunidade. No entanto, os governos e a administração central continuavam a definir o tempo e o modo daquela diferenciação.

Foi já nos finais da década de 90 que surgiram alguns sinais de mudança acerca da importância dos municípios na educação, com as medidas ligadas à expansão

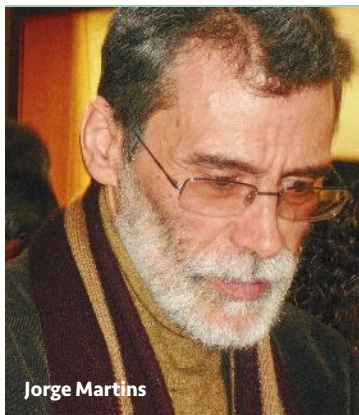
da educação pré-escolar, às medidas de combate prioritário ao insucesso, à organização de redes e associações escolares locais e ao estabelecimento de parcerias visando o desenvolvimento local. Ultrapassando o quadro limitador da LBSE, a característica forte desta segunda fase foi o surgimento do município como um agente público na promoção e coordenação local da política educativa.

Ao mesmo tempo, no plano internacional, faziam-se sentir os efeitos da globalização da economia e dos mercados, o que obrigava o Estado a encolher-se e a dar espaço aos emergentes poderes locais num quadro de descentralização mais informal do que formal. A diminuição do Estado, em particular no domínio social, e a rápida ascensão das lógicas liberalizantes nas esferas produtiva, de consumo e do trabalho, criaram as condições para a confirmação de um novo quadro descentralizador.

Assim, de entre as novas ações educacionais dos municípios com maior significado e visibilidade públicas, há que destacar o lançamento de medidas que, apenas esboçando políticas educativas próprias, procuravam compaginar determinadas conceções do bem público local com os défices sociais e culturais crónicos.

Algumas dessas medidas, como seja a criação de conselhos locais de educação, pretendiam aumentar a participação dos parceiros na definição de objetivos e na melhoria dos processos da ação municipal. Outras, como a promoção de projetos em parceria com as escolas, a criação de centros escolares e de dispositivos de formação profissional, a contratação de professores e a oferta de atividades de complemento e enriquecimento curricular, investiam diretamente em alternativas educativas locais, adaptadas às respetivas necessidades. Outras ainda, como a elaboração de cartas educativas e o reordenamento da rede, apropriavam-se legitimamente de uma parte do poder de planeamento não exercido pela administração central.

Estas dinâmicas municipais foram assimétricas e estabelecidas sobre contextos sociais e económicos muito diversos. Nuns casos, corresponderam à realização do quadro formal da descentralização, complementando o papel do Estado, mas sem pôr em crise os princípios da igualdade e da equidade. Noutros, assumiram-se em vários graus como modos de administração próprios, exercidos com distanciamento face à tutela, com justificações alternativas às orientações instituídas e questionando a regulação nacional.



“
O Estado já não pode arcar sozinho com a regulação universal, sendo obrigado a dividir essa função com as outras fontes de poder e de legitimação

A diversidade hoje reinante obriga a que o Estado seja capaz de arbitrar a interação dos dispositivos microrreguladores locais e dos conjuntos de competências e meios distribuídos

Floresceram, assim, exemplos de boa gestão e casos de assumida desresponsabilização, de incompetência e de demagogia eleitoralista e cruzaram-se lógicas de ação diversas, umas mais próximas da mobilização social, outras mais próximas da mobilização pelo mercado, mas a maioria com mobilização híbrida e não polarizada (Martins, Jorge, *O papel dos Municípios na construção das políticas Educativas*)

Ou seja, desenvolveu-se de forma desigual, mas combinando diversas influências, uma nova

relação dos municípios com a educação que, não passando apenas pela relação formal com as escolas, abarcava já domínios que eram reserva da administração central.

De meados da década de 2000 para cá, correspondendo a uma nova fase, damos conta do aprofundamento daqueles sinais já que, nas margens do sistema, surgem novos atores e políticas educativas municipais concretas que lhe introduzem alterações de sentido e alcance, nuns casos complementando a ação do Estado no assegurar do serviço público, mas, noutros casos, ultrapassando-a.

Dois sinais caracterizam esta terceira fase da descentralização: por um lado, a gradual substituição da regulação universal do sistema pelo hibridismo da microrregulação local dos subsistemas (Barroso, João, org., *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Atores*), e, por outro, a mudança de alvo da conflitualidade entre o Estado e os municípios, produzida pelo afastamento daquele em relação a estes e pelo aparecimento de novos atores locais no centro das políticas: (mega)agrupamentos, CIM's, AM's, grupos de interesses, serviços educativos privados.

Hoje já não há dúvidas sobre as dificuldades da administração central coordenar, controlar e influenciar de alto a baixo o sistema. Enquanto o conseguiu fazer, o Estado assegurou a democraticidade da escola pública e das suas oportunidades, sem, contudo, conseguir torná-la mais eficaz no balanço entre custos e benefícios. Perante as transformações da globalização, o Estado já não pode arcar sozinho com a regulação universal, sendo obrigado a dividir essa função com as outras fontes de poder e de legitimação. Fê-lo através de contratos de execução em 2008 e voltou a reincidir com os contratos interadministrativos de 2015, em plena crise económica e austeritária.

Por esta via, a microrregulação local ganhou cada vez mais espaço e alguns atores no terreno cada vez mais força. Ora, tal

aumento de espaço e de força advém do facto das novas fontes de poder instituírem novas legitimidades, em especial a satisfação mais rápida de algumas expectativas, mesmo que para tal haja perda de garantias e direitos.

A diversidade hoje reinante

obriga a que, mais do que uma coordenação feita em nome de normas e orientações da administração central, o Estado seja capaz de arbitrar a interação dos vários dispositivos microrreguladores locais e dos vários conjuntos de competências e meios distribuídos, sem pôr em risco a escola. Esta é a questão principal que hoje está em causa, no debate público sobre a descentralização.

Como alerta Barroso, a questão já não é apenas a existência de um efeito mosaico no sistema educativo nacional, que contribui para acentuar a diversidade, mas também, o desenvolvimento, por arrasto, das desigualdades educativas e da perda de competências da escola pública, sobretudo com os contratos de 2008. De facto, a análise feita em cada município mostra que as decisões tomadas pelos responsáveis locais às vezes contribuíram objetivamente para o aumento das desigualdades, outras vezes anularam-se ou relativizaram a relação causal entre objetivos, processos e resultados invocados.

Quanto à mudança de alvo de conflitualidade nas relações entre o Estado e os municípios, a questão prende-se com a crescente desresponsabilização da administração central em relação ao ensino público e à sua qualidade – fenómeno também designado por desestatização das escolas e municipalização da gestão do sistema público educativo – agravada pelo simultâneo favorecimento do ensino privado.

Sintomaticamente, nos municípios com maior poder político, financeiro e técnico (AM's de Lisboa e Porto), os custos de recuperação do parque são apresentados como argumento para o encerramento das escolas, para a venda dos terrenos, alienação dos equipamentos sem uso e privatização de ofertas específicas. Ao mesmo tempo, nos municípios com menos poder, não se inverteu a má imagem da escola pública: muito insucesso e abandono, fracas condições de trabalho, concursos e mobilidade docente discutíveis, pouco pessoal auxiliar, redes de oferta incompletas, etc.

No entanto, face à iniciativa privada, o Estado continuou prisioneiro de compromissos há muito tempo injustificados, mantendo contratos de associação leoninos com colégios de oferta superveniente e procura seletiva que, gerindo dinheiro público, contribuem para a

persistência da divisão social do ensino. Nos últimos anos e num contexto marcado por sucessivos programas de austeridade e um empréstimo financeiro internacional draconiano, em vários municípios assistimos à diminuição drástica do orçamento da educação sobretudo na construção, equipamento e apetrechamento das escolas, bem como nos recursos humanos docentes e não docentes.

Neste quadro de dualismo educativo, o papel dos atores locais tende a mudar no pior sentido: menos Estado nas escolas do topo dos rankings e mais município nas piores escolas; menos administração central no apoio às redes escolares locais e mais controlo burocrático informatizado nos mega-agrupamentos; menos regulação uniforme e universal e mais microcoordenação municipal e intermunicipal; menos investimento público direto e mais dependência financeira de contratos-programa nacionais e comunitários e de parcerias público-privado; mais CIM's e AM's (novos níveis de poder educativo não escrutinado) e menos escolas.

As críticas à escola pública, aos professores e aos resultados escolares naturalizaram as ideias-chave do novo liberalismo educativo: a subsidiação pública do direito de escolha, a gestão privada das partes mais rentáveis do sistema público e a passagem definitiva para os municípios e para as IPSS's das menos rentáveis.

Ora, concluindo, o que está hoje em debate na sociedade portuguesa são os meios e o modo de reconduzir a descentralização aos seus princípios constitucionais, de corrigir a perversa divisão de tarefas educativas e formativas que se foi cristalizando no processo de equilíbrio entre centralização e desresponsabilização, de esclarecer a quem compete o quê e de (re)ganhar a qualidade, a coesão e a confiança social da escola pública.

A educação pública deve continuar a ser o principal instrumento do desenvolvimento civilizacional. Assim, combater a dualização educativa, realinhar a descentralização pelos objetivos constitucionais, reverter os mega-agrupamentos para a escala humana, apoiar as escolas nos seus projetos e planos e redignificar o papel que os municípios e as suas associações pretendem para si próprios, constituem os desafios atuais que, se conseguidos, melhor defendem as conquistas educativas da democracia. JL

• Jorge Martins é doutorado (com uma tese sobre este tema) pela Faculdade de Ciências da Educação da Universidade do Porto e prof. da Universidade Lusófona do Porto, CeIED

Avaliação Externa das Escolas

Mais vida, para além dos resultados

O presidente da direção da Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas faz aqui uma análise do Programa de Avaliação que vai entrar num novo 'ciclo' e apresenta detalhadas propostas de mudanças relativamente ao que nele está previsto

FILINTO LIMA

I. INTRODUÇÃO

O sistema de avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, aprovado pela lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, estrutura-se com base na autoavaliação e a avaliação externa. A autoavaliação “tem carácter obrigatório, desenvolve-se em permanência, conta com o apoio da administração educativa e assenta em cinco pontos de análise, previstos no artigo 6.º do citado diploma legal. O artigo 8.º prevê a avaliação externa e enumera os elementos em que assenta.

A lei não estabelece primazia de uma avaliação em relação à outra, antes indica a complementariedade: “O processo de avaliação deve assentar numa interpretação integrada e contextualizada dos resultados obtidos”, conforme artigo 10.º. O Programa “Avaliação Externa das Escolas” (AEE) vai terminar neste ano letivo o 2º ciclo, iniciado em 2011, após cinco anos letivos (o 1º ano compreendeu uma fase piloto) em que decorreu o 1.º ciclo.

II. IMPORTÂNCIA DA AEE E CONSEQUÊNCIAS

Trata-se de um importante instrumento de trabalho em que as escolas prestam contas públicas dos resultados do seu desempenho com, pelo menos, duas consequências para aquelas: nas quotas a atribuir na Avaliação de Desempenho dos Docentes e nas matrículas ou renovações das mesmas ou transferência de alunos por parte de um encarregado de educação mais atento (imagem institucional). Adivinham-se outras?

Esta avaliação poderá ser analisada numa lógica de ranking das escolas e, seguramente, muitos pais e encarregados de educação já consultam os respetivos resultados. Curiosamente, a imprensa, ao contrário do que faz em relação ao erradamente denominado “ranking das escolas” (gradua os estabelecimentos de ensino de acordo com os resultados dos exames), despreza um trabalho que, apesar de alguns constrangimentos, possui mais credibilidade e mérito tendo em conta esse objetivo.

Reputamos de importante este Programa, merecedor de maior consistência técnica e organizacional, por forma a que seja reconhe-



LUCILIA MONTEIRO



Filinto Lima

RUI DUARTE SILVA

cida a mais valia que pode trazer à Educação de um modo geral, e à unidade organizacional (UO), de modo particular. Os agentes educativos devem acreditar cada vez mais no mérito deste Programa (melhoria dos serviços prestado pelas escolas) e, isso só acontecerá, se o mesmo sofrer algumas mudanças, que a seguir apresentamos.

Se a constituição dos agrupamentos não constitui constrangimento, pois concluiu-se antes do seu início, já o mesmo não se pode dizer em relação às agregações de agrupamentos, vulgo mega-agrupamentos. Parece-nos que deveria existir maior cuidado na aplicação deste Programa em escolas que foram alvo de agregação, sob pena dos resultados serem enviesados e diferentes, comparativamente com escolas que não foram alvo desta modificação organizativa (rede escolar), ou mesmo em relação às escolas secundárias não agrupadas, que mantêm uma consistência nas suas práticas e ações, indiciadoras de

“Deveria existir maior cuidado na aplicação deste Programa (de Avaliação Externa) em escolas que foram alvo de agregação, sob pena dos resultados serem enviesados e diferentes, comparativamente com as que o não foram

possibilidade de melhores resultados na AEE. As UO resultantes demoram tempo a produzir resultados.

III. 3.º CICLO DA AEE - PROPOSTAS DE MUDANÇA

O despacho n.º 13342/2016, de 9/11, criou o Grupo de Trabalho de Avaliação Externa das Escolas que “tem a missão de analisar os referenciais e metodologias do programa de Avaliação Externa” a partir do próximo ano. Não fazendo parte deste Grupo de Trabalho, apontamos alguns constrangimentos, seguidos de proposta de mudança.

1. Constituição da equipa avaliativa

- A IGEC deve continuar a coordenar este Programa, não só pela experiência e conhecimentos que detém, como pela credibilidade que lhe é conferida na sua ação; para além dos dois elementos facultados por esta entidade, a equipa avaliativa deverá

ser reforçada com elementos externos ao ME (neste momento a equipa de trabalho é formada por 2 inspetores e 1 elemento externo, normalmente ligado à Universidade).

2. Recurso/Entidade de recurso - No primeiro ciclo da AEE, as escolas recorreram em número apreciável ao contraditório, discordando das menções atribuídas, resultante sobretudo de alguma subjetividade que qualquer processo de avaliação contém; contudo, este expediente não modificou a opinião da equipa avaliativa, pelo que, talvez por isso, no 2.º ciclo da AEE esse mecanismo tem sido menos usado, já que a sua apreciação é feita, na prática, pela mesma entidade. É fulcral dotar este Programa de uma entidade de 2.ª instância, independente, que aprecie e se pronuncie sobre o contraditório apresentado pela escola avaliada.

3. Instrumentos de registo - Os instrumentos de registo das equipas avaliativas devem ser universais, uniformes, de fácil operacionalização de modo a afastar o mais possível a subjetividade de uma avaliação que se pretende justa, credível e proporcional.

4. Dados estatísticos/cluster - Os dados estatísticos utilizados são do penúltimo ano letivo, existindo assim uma discrepância temporal nada aconselhável em qualquer avaliação. Estes dados são fundamentais para definir o cluster da escola; contudo, a equipa avaliativa só tem em conta o que é exportado para o MISI sobre os alunos e agregados familiares, com os seguintes constrangimentos:

Os encarregados de educação nem sempre revelam as suas habilitações e/ou as suas profissões (reais); o programa do JPM & Abreu tem uma série de opções de escolha de profissões que, de tão específicas, impedem, ou induzem em erro o operador, levando-o a tomar a decisão de clicar sobre a opção “desconhecida”.

A par disto, não é tida em qualquer consideração estudos, provenientes dos Censos, ou das autarquias sobre a realidade social, cultural, dinâmica da população onde se insere a UO.

5. Tempo e lugar - Parece ser uma metodologia relativamente apropriada, mas deveria contemplar mais dias (estão previstos três dias) para a realização do trabalho e a assistência a aulas. A agenda de trabalho é am-