



CATÓLICA
PORTO

EDUCAÇÃO E
PSICOLOGIA

**EDUCAÇÃO, TERRITÓRIOS E
DESENVOLVIMENTO HUMANO**

ATAS DO
I SEMINÁRIO
INTERNACIONAL

VOL. I – CONFERÊNCIAS E INTERVENÇÕES

EDUCAÇÃO, TERRITÓRIOS E
DESENVOLVIMENTO HUMANO

ATAS DO
I SEMINÁRIO
INTERNACIONAL

VOL. I – CONFERÊNCIAS E INTERVENÇÕES

Porto

Universidade Católica Portuguesa
Faculdade de Educação e Psicologia

Ficha técnica

Título: Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional, Vol. I – Conferências e Intervenções

Organizadores: Joaquim Machado (coord.), Cristina Palmeirão, Ilídia Cabral, Isabel Baptista, Joaquim Azevedo, José Matias Alves, Maria do Céu Roldão

Autores: António Bolívar, João Barroso, Joaquim Azevedo, José Matias Alves, José Verdasca, Leonor Torres, Márcia Cappellano dos Santos, Rosanna Barros

Design e Paginação: Departamento de Comunicação e Relações Públicas, Universidade Católica Portuguesa – Porto

Colaboração: Cristina Crava, Francisco Martins

ISBN: 978-989-96186-9-5

Editor: Universidade Católica Portuguesa. Faculdade de Educação e Psicologia

Local e data: Porto, 2015

APRESENTAÇÃO

A educação escolar é hoje atravessada por várias tensões e desafios, como a compulsividade e o abandono, o acolhimento de todos e as aprendizagens de cada um, o projeto societário e a integração comunitária, a vivência escolar e a formação para a vida adulta, o currículo prescrito e o currículo oculto, a forma escolar e as modalidades de educação não formal.

A área da educação entronca-se ainda com diferentes áreas e domínios do conhecimento e da ação e articula-se com territórios geográficos, sociais e culturais.

Ancorando-se numa perspetiva humanista que enfatiza a educação integral do ser humano, o Centro de Estudos em Desenvolvimento Humano da Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa promoveu o Seminário Internacional “**Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano**”, que se realizou no Porto nos dias 23 e 24 de julho de 2015.

O Seminário Internacional reuniu investigadores, académicos, estudantes e profissionais da área da educação e constituiu uma oportunidade privilegiada para a divulgação de pesquisas e de estudos, para a troca de experiências, debate de ideias e reflexão no domínio da educação formal e não formal, dele resultando o presente Livro de Atas.

Este Livro estrutura-se em dois volumes. O volume I integra os textos das três conferências e as comunicações apresentadas em duas mesas redondas e o volume II integra as comunicações livres.

No **volume I**, António Bolívar foca-se nas *políticas de educação para o século XXI e o desenvolvimento profissional docente*, João Barroso problematiza o papel do *Estado na regulação da educação* e Márcia Cappellano dos Santos estabelece relações entre *política de cidade e de escola: perspetivando a educação na territorialidade e no pertencimento*, que ilustra com *um exemplo brasileiro*. Contribuindo para o debate sobre políticas atuais de liderança e melhoria das escolas, José Matias Alves estabelece a relação entre *Lideranças mais profissionais e melhoria das escolas* e Leonor Torres desvela *a narrativa da liderança escolar tomando os alunos como agentes de revelação*. No debate centrado na tríade Território, Educação e Desenvolvimento local, José Verdasca enfatiza os *dilemas educacionais em territórios do interior*, Joaquim Azevedo discute se *2015 é o ano em que se dá um passo em frente como quem dá três para trás* e Rosanna Barros aponta *silêncios e desafios da agenda para o desenvolvimento pós-21*

O **volume II** organiza-se em torno dos cinco eixos temáticos propostos para as comunicações livres.

O eixo *A. Projetos locais e desenvolvimento sociocomunitário* integra comunicações sobre projetos de investigação e intervenção no âmbito da educação sociocomunitária, educação de adultos e desenvolvimento social e humano, dinâmicas de qualificação de atores (pessoas, instituições) e diagnósticos sociais e planos de desenvolvimento local.

O eixo *B. Avaliação institucional e projetos de melhoria* integra comunicações sobre políticas de educação e avaliação (interna e externa) das escolas, projetos de desenvolvimento e melhoria dos contextos educativos e avaliação e lideranças na escola.

O eixo *C. Políticas de inclusão e sucesso na escola* integra comunicações sobre democracia, justiça e equidade em educação, políticas educativas para a inclusão e programas de promoção do sucesso educativo, organização escolar e (in)sucesso, dinâmicas de inclusão e de diferenciação e projetos, redes e dinâmicas pedagógicas.

O eixo *D. Desenvolvimento profissional e formação profissional* integra comunicações sobre currículo, práticas de ensino, conhecimento, formação, desenvolvimento e cultura profissional

O eixo *E. Escola, território e mundo do trabalho* integra comunicações sobre tensões na regulação local da educação, o local, a formação e o currículo escolar e educação e mundo do trabalho.

EDUCAÇÃO, TERRITÓRIOS E DESENVOLVIMENTO
ATAS DO I SEMINÁRIO INTERNACIONAL

VOL. I – CONFERÊNCIAS E INTERVENÇÕES

ÍNDICE

TÍTULO	PÁGINA
POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA O SÉCULO XXI E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DOCENTE ANTONIO BOLÍVAR	11
ESTADO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO JOÃO BARROSO	31
POLÍTICA DE CIDADE E DE ESCOLA: PERSPECTIVANDO A EDUCAÇÃO NA TERRITORIALIDADE E NO PERTENCIMENTO – UM EXEMPLO BRASILEIRO MARCIA MARIA CAPPELLANO DOS SANTOS	42
LIDERANÇAS MAIS PROFISSIONAIS E MELHORIA DAS ESCOLAS JOSÉ MATIAS ALVES	54
A NARRATIVA DA LIDERANÇA ESCOLAR: OS ALUNOS COMO AGENTES DE REVELAÇÃO LEONOR L. TORRES	66
TERRITÓRIO, EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: DILEMAS EDUCACIONAIS EM TERRITÓRIOS DO INTERIOR JOSÉ L. C. VERDASCA	80
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E AUTONOMIA DAS ESCOLAS. 2015: O ANO EM QUE SE DÁ MAIS UM PASSO EM FRENTE? JOAQUIM AZEVEDO	90
EDUCAÇÃO SOCIAL, DIREITOS HUMANOS E DEMOCRATIZAÇÃO: Silêncios e Desafios da Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015 ROSANNA BARROS	107

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA O SÉCULO XXI E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DOCENTE

ANTONIO BOLÍVAR

Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Granada (Espanha)

abolivar@ugr.es

RESUMO

En primer lugar se hace una revisión de las lecciones aprendidas en las políticas de la educación, centradas en las políticas de mejoramiento escolar. De las reformas externas se ha pasado a la escuela como lugar estratégico de un cambio generado desde abajo. Junto a un conjunto de factores externos como ecología para la mejoría, la capacidad interna de cambio depende de la constitución de cada escuela como una Comunidad de Aprendizaje Profesional con un liderazgo distribuido. El desarrollo profesional docente se inscribe, en el propio contexto de trabajo, por un aprendizaje entre los colegas en proyectos conjuntos, focalizados en el incremento de los aprendizajes de todos los estudiantes. Esto supone reconstruir las escuelas como lugares de trabajo compartido.

Palavras-chave: Mejoría escolar, políticas de educación, desarrollo profesional docente, formación basada en la escuela.

ABSTRACT

This paper revises the lessons learned through educational policies focused on school improvement. We have moved on from the external reforms to school as a strategic place for an improvement that is bottom up generated. Together with an amount of external factors such as improvement ecology, the internal capacity for change depends on the constitution of each school as a Professional Learning Community with a distributed leadership. Teachers' professional development is inscribed in the work context itself, through a type of learning that occurs amongst colleagues in joint projects that are focused on the improvement of every students' learning. This assumes rebuilding schools as places of collaborative work.

Keywords: School improvement, education policy, professional development, school-based teacher education.

1. POLÍTICAS DE MEJORAMIENTO

Más que políticas de la educación para el siglo XXI en general, mi abordaje será como “políticas de mejoramiento”, aun cuando el objetivo último de toda política educativa sea la mejoría de la educación. En este final de la modernidad nos hemos vuelto descreídos de las políticas educativas *top-down* y de los cambios planificados desde arriba. Reconociendo cómo estas políticas educativas pueden condicionar medios y recursos para las escuelas y la labor diaria de sus docentes, como ha sucedido en estos años de crisis económica; por sí mismas la política educativa no puede cambiar lo que importa: cómo los profesores enseñan y los alumnos aprenden. De esto depende, en último extremo, la calidad de la educación ofrecida. Por eso, las políticas educativas centralizadas, por sí solas, no funcionan.

Este texto va a seguir esta lógica argumentativa; en primer lugar haré una revisión de las políticas educativas de mejoramiento realizadas en las últimas décadas del pasado siglo para, a partir de las lecciones aprendidas, centrarme en cómo articular la escuela, toda escuela, en el núcleo básico de mejoramiento. Esto me permitirá vincularlo al desarrollo profesional docente, en cuanto que este debe estar prioritariamente centrado en el contexto de trabajo, especialmente cuando la escuela está organizada como una comunidad profesional, que posibilita y potencia dicho aprendizaje profesional y, con ello, la mejora de los aprendizajes de los estudiantes. En último extremo, se trata de hacer de las escuelas unas *organizaciones para el aprendizaje*. La mejora de los aprendizajes de los alumnos y alumnas, misión última que justifica la experiencia escolar, se hace depender de la *labor conjunta de todo el establecimiento escolar*.

Se trata, como plantea Johnson (2009, 1-2) de responder a “cómo las escuelas pueden incrementar su capacidad profesional y el éxito en la enseñanza por un equilibrio entre la atención que le dan a cada profesor y la atención que dedican a la organización en general”. Si bien toda una literatura en la última década, apoyada en investigaciones sobre “valor añadido”, ha puesto de manifiesto la importancia de la formación y competencias del docente, individualmente considerado; también en los últimos años, todo un movimiento teórico, experiencias e investigaciones han evidenciado la importancia de la organización de la escuela en el desarrollo profesional docente y el mejora de la educación. Se impone, pues, dice Johnson (2009; 4) “lograr un equilibrio entre la individuo y la organización. [...] Es importante, por lo tanto, para los investigadores y los responsables políticos comprender mejor y desarrollar la relación entre el maestro individual y la escuela como organización en la que él o ella trabajan”.

Las *políticas de mejoría de la escuela* en las últimas décadas, han recorrido diversas “olas”, con incidencia y tiempos variables según los países (Hargreaves y Shirley 2012; Bolívar, 2003; 2012b; Murillo y Krichesky, 2015). Entre las lecciones aprendidas sobre el cambio educativo en el último tercio del siglo, sabemos que no bastan buenos diseños, tampoco favorecer su implementación; más radicalmente consiste en *promover la capacidad de aprendizaje* de los propios agentes y, especialmente, de las escuelas como organizaciones. Las escuelas precisan ser rediseñadas para incrementar el aprendizaje, en lugar de inhibirlo. Tras el desengaño sobre la capacidad de reformas *top-down* para provocar la mejora (Hopkins, 2013) se ha constituido, en su lugar, la *escuela*, cada escuela, como clave en el éxito educativo; organizada como una comunidad centrada en el aprendizaje, con un liderazgo múltiple del profesorado e impulsado por un liderazgo educativo o pedagógico de la dirección escolar (Harris, 2014). En líneas generales, las políticas educativas de mejora han oscilado entre una *estrategia de control*, desde una tutela y dependencia de la regulación administrativa, a *promover el compromiso* e implicación, incrementado la autonomía escolar y mayores poderes de decisión a la escuela. En este final de la modernidad, como señalan Hargreaves & Shirley (2009, xi): “Es tiempo, ahora más que nunca, de una Nueva Forma de cambio educativo que se adapte a los problemas y desafíos dramáticamente nuevos a que nos enfrentamos. Esta Nueva ola debe basarse en lo mejor que hemos aprendidos del viejo modo en el pasado sin retroceder o reinventar lo peor de ellos”.

1.1 DOS POLÍTICAS ENFRENTADAS SOBRE LA MEJORÍA

Dos puntos de vista, según la revisión de Slegers y Leithwood (2010), con enfoques diferentes, han dominado la investigación sobre mejora de la escuela y cambio educativo. El primero, largamente dominante, externo o de fuera (*“outside” view*), se refiere a la aplicación de diseños de reforma desarrollados externamente en las escuelas. Importa qué estrategias racionales emplear para que los maestros, como seres humanos racionales, implementen el cambio en sus aulas para mejorar los aprendizajes de los estudiantes. En esta perspectiva, los docentes son meros receptores y consumidores de programas externos. Estas estrategias centralizadas, propias de los gobiernos conservadores de los ochenta, tuvieron poco impacto en los niveles de consecución de los alumnos, no produciendo los resultados esperados. La mejora se juega en su puesta en práctica, que no suele coincidir con lo diseñado racionalmente por los expertos externos. En su lugar, entre otros, la institución educativa o establecimiento escolar juega un papel crítico en lo que, finalmente, queden las propuestas reformistas.

Por el contrario, el segundo, al que denominan interno o desde dentro (*“inside” view*), se centra en la *capacidad de la escuela* para transformarse a sí misma, en un entorno que apoya el aprendizaje docente. El cambio, en este caso, es considerado como parte de un proceso más amplio de dar sentido a las situaciones en las que los profesores trabajan y viven, a través de la reflexión colectiva sobre modos de pensar y de hacer. Esta reestructuración tiene como objetivo relevante “crear oportunidades para el cambio a nivel local e incrementar la construcción de capacidad de aprendizaje en la escuela”, dado que “el aprendizaje docente en el contexto de trabajo se considera un componente clave para una mejora escolar exitosa” (Slegers y Leithwood, 2010, 557).

El paradigma del “cambio gestionado”, que enfatiza la transmisión del conocimiento de expertos a pasivos profesores-consumidores, entonces, ha de ser cambiado por *crear capacidades* para el cambio en y entre docentes. El papel que puedan desempeñar las estrategias políticas de mejora (reforma a gran escala) dependerá de la construcción de capacidad institucional y de aprendizaje organizativo a nivel de cada escuela. Si las escuelas no tienen la capacidad para la mejora, resultarán infructuosos los esfuerzos para una mejora continua sostenible que tenga impactos positivos en los aprendizajes de los alumnos. Sin esta capacidad interna de cambio, el trabajo innovador fácilmente quedará marginalizado.

Debido a estos fracasos, estamos ante una nueva reconfiguración de los modos de regulación de las políticas educativas (Barroso, 2006). En este marco se inscriben la necesidad de una mayor autonomía, con responsabilidad por los resultados; y unos equipos directivos con capacidad de liderazgo pedagógico. Una nueva *gobernanza* de la educación requiere organizaciones escolares más flexibles, capaces de adaptarse a contextos sociales complejos. Por un lado, una política intensificadora (presión por evaluación de estándares o resultados) puede inhibir los esfuerzos de mejora, pero tampoco cabe confiar sin más en las iniciativas y procesos de todo el profesorado. Además, cuando el sistema está gravemente desestructurado, formas prescriptivas de cambio son necesarias. Sin embargo, como dice Hopkins (2013, 314), “cuando una escuela o el sistema está en crisis y con un bajo desempeño, entonces formas prescriptivas de liderazgo de arriba hacia abajo siguen siendo necesarias, al menos mientras que las condiciones previas para la eficacia desde abajo se asientan debidamente”.

En conjunto, un nuevo paradigma de la política educativa y de la innovación aboga por un *equilibrio* entre las presiones externas que estimulen la mejora con la necesaria autonomía escolar, donde los procesos de enseñanza y aprendizaje se constituido en el foco de la mejoría (Bolívar, 2012b). Esta se debe dirigir a incrementar el aprendizaje de *todo* el alumnado y, en función de él, demandar los necesarios cambios curriculares, organizativos, formación del profesorado o apoyos de la política educativa que

puedan promoverlo. De este modo, si las estrategias burocráticas, verticales o racionales del cambio, por sí solas no funcionan, paralelamente conviene favorecer la emergencia de dinámicas autónomas de cambio, incrementando la *capacidad interna de cambio* (de las escuelas como organizaciones, de los individuos y grupos) para regenerar internamente la mejora de la educación. En esta coyuntura postmoderna, se aduce, que las organizaciones con futuro serán aquellas que tengan capacidad para aprender (Bolívar, 2000).

De modo paralelo, pero referidas al rol del profesorado, Susan Moore Johnson (2009) establece dos teorías competitivas del mejoramiento: *centrado en el profesor, centrado en la escuela y el trabajo conjunto*, que responden a dos modelos organizativos y de gestión del capital profesional y humano de una escuela. El asunto es si el mejoramiento escolar depende primariamente de las competencias de personas que trabajan solitariamente en sus aulas, o –más bien– del trabajo coordinado y conjunto. El primer modelo o estrategia confía en *profesores individuales*, cuidadosamente formados y seleccionados, congruente con un modelo organizativo de la escuela como “cartón de huevos” (“the egg-crate”). La educación depende de lo que cada docente hace individualmente en su aula, y la eficacia de la escuela es simplemente la suma de las contribuciones de estos maestros individuales al aprendizaje de los estudiantes. Pero, como es obvio, este modelo no asegura que el estudiante reciba una buena educación y que la escuela, como conjunto, sea eficaz.

Por el contrario, comenta Johnson (2009), un *enfoque organizacional de mejoría* de la escuela entiende que ésta depende de la interdependencia que exista en la organización. Una escuela será mejor en la medida en que los profesores coordinen sus esfuerzos, donde las debilidades de unos son compensadas con las fortalezas de otros, y –al final– es la capacidad profesional de la escuela la que se ve incrementada. El trabajo en colaboración puede beneficiarse de la combinación de competencias de todos los maestros, por lo que reduce el efecto de variación en el rendimiento estudiantil entre un aula y otra. Por lo demás, como sabemos, es organizativamente fácil (y es una de las razones de su permanencia) distribuir a cada docente en su aula. Por el contrario, una escuela donde los maestros trabajan en colaboración, sin duda es más difícil de desarrollar, donde los roles de los profesores se diferencian, sus responsabilidades y relaciones se vuelven interdependientes.

Un cúmulo creciente de investigación educativa ha ido evidenciando que *los buenos docentes marcan una diferencia en los aprendizajes de los alumnos*. Joaquin Azevedo (2012), viendo las múltiples caras del éxito escolar, ha puesto de manifiesto el papel crucial que desempeñan los profesores. Los informes internacionales (como McKinsey) han popularizado una evidencia obvia: “La calidad del sistema escolar no puede exceder a la calidad de sus profesores” (Barber y Mourshed, 2007). De ahí la importancia de su formación y selección, como decía un célebre informe de la OECD (2005), titulado precisamente “los profesores son importantes” (*Teachers matter*). Estos informes evidencian que los países con los mejores sistemas de educación en el mundo logran atraer a la docencia a los estudiantes que se encuentran en el primer tercio de su promoción de graduados. Unos docentes, con un buen “capital profesional”, cuando lo acompañana otras medidas paralelas en las políticas educativas, pueden –en efecto– conseguir buenos resultados. De ahí la necesidad de *articular políticas de formación del profesorado* que de manera efectiva logren incidir en la calidad. Pero, por otros, un considerable *corpus* de investigación ha puesto de manifiesto que *las escuelas importan* (“schools make a difference”) en la educación de los estudiantes, constituyéndose en la unidad clave de la mejora educativa (Teddlie, 2010). El legado aportado por esta tradición, junto a la mejora de la escuela (“school improvement research”), constituyen la base de las lecciones aprendidas sobre los procesos y resultados de mejora, así como sobre las estrategias más eficaces de mejora (Hopkins et al., 2014).

1.2. UN EQUILIBRIO INTELIGENTE ENTRE PRESIONES EXTERNAS Y MOVILIZAR LA CAPACIDAD INTERNA

Por un lado, desde la política educativa, la regulación arriba-abajo (*top-down*), mediante un control normativo de las escuelas y del currículum, ha mostrado sus limitaciones, en cuanto provoca una desprofesionalización de la enseñanza e impide el desarrollo organizacional. Pero tampoco basta confiar ingenuamente en el compromiso y autonomía profesional del profesorado. Se precisa un equilibrio entre ambos enfoques, una "presión inteligente" (Hopkins, 2007) o una "presión positiva" (Fullan, 2010). La investigación no apoya que un enfoque centrado en el profesor individualmente considerado provoque una mejor educación en los estudiantes, al contrario, cuando "los profesores noveles trabajaban en una escuela con una 'cultura profesional integrada', con un trabajo más interdependiente con los profesores con más experiencia, estos profesores obtenían mejores resultados que aquellos que no lo hicieron" (Johson, 2009, 4). La mejoría de la práctica docente individual se tiene que inscribir en la mejoría institucional de la organización. De ahí la necesidad de un compromiso por generar un trabajo en equipo o en colaboración que contribuya a hacer más efectiva la escuela como conjunto. Hoy tenemos aprendido, por ejemplo en la excelente experiencia de la reforma de Chicago, que es preciso organizar las escuelas para la mejora escolar (Bryk et al., 2009), dentro de un marco donde se reestructuren apoyos esenciales.

Pero si son las propias escuelas las que han de liderar los procesos de mejora, esto no puede significar una vuelta ingenua –mantiene Hopkins (2008)– a los felices setenta, en la política de que florezcan mil flores, al margen de los resultados que tengan en la mejora de la educación de los alumnos. Por eso, las prescripciones nacionales siguen conservando su papel, particularmente cuando los establecimientos de enseñanza no tienen autonomía ni capacidad interna de mejora. Ahora bien, la administración educativa promueve decididamente que las escuelas puedan liderar por sí mismas los esfuerzos de mejora, por un desarrollo de capacidades. Como dice Hopkins (2008, 143): "ni el cambio 'de arriba hacia abajo' ni el de 'abajo hacia arriba' funcionan por sí solos; tienen que estar en equilibrio, en una tensión creativa. El equilibrio entre ambos, en un momento dado, dependerá evidentemente del contexto". Se necesitan conjuntamente iniciativas locales y centrales. La construcción de capacidad local tiene que ir unida recíprocamente a una responsabilidad por los resultados, como parte una política educativa coherente.

A su vez, en un tercer periplo, las evaluaciones de la gestión basada en la escuela, a mediados de los noventa, muestran que esta ha tenido una débil relación con la mejora de la práctica docente. Las reformas descentralizadas han afectado muy tangencialmente a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Las conclusiones obvias sugieren focalizarse, en su lugar, en los *cambios a nivel de aula o sala de clase*, y tomar los cambios organizativos como un "instrumento" a su servicio para acompañarlos. Cualquier esfuerzo reestructurador de las escuelas ha de estar centrado en cómo afecta para mejorar el aprendizaje de los alumnos, y qué condiciones requiere para que ocurra (Elmore *et al.* 1996; Leithwood y Menzies, 1998).

Los cambios sostenidos en las aulas de todo el sistema requieren múltiples factores y dimensiones que, desde una voluntad política de mejora, es preciso cuidar: capacitación de escuelas y profesorado, uso efectivo de recursos, responsabilidad por los resultados, un fuerte liderazgo del sistema, motivación y compromiso, etc. La capacitación y la autonomía de las escuelas, como estrategia de abajo-arriba, debe combinarse actualmente con un rendimiento de cuentas auténtico o inteligente (Hopkins, 2007), que contribuya a presionar e incentivar la mejora. En un equilibrio, siempre inestable y diferencial según el grado de desarrollo de cada escuela, habrá que combinar adecuadamente los impulsos externos de apoyo con la capacitación interna. Igualmente, si queremos que las escuelas alcancen determinados estándares, paralelamente (*quid pro quo*, como dice Elmore, 2003), hemos de capacitarlas.

Esta revisión no puede, vanamente, abarcar todas las líneas actuales en la gestión e innovación de las escuelas en las últimas décadas. En su lugar, sin renunciar a ir destacando otras dimensiones conexas, como punto focal, me voy a concentrar en los *procesos de construcción de capacidad interna para la mejora* de las escuelas. Creo, por una parte, como voy reseñar, que en torno a ella se han producido algunos de los principales avances en estrategias de gestión e innovación. El papel que puedan desempeñar las estrategias nacionales de mejora (reforma a gran escala) dependerá de la construcción de capacidad institucional y de aprendizaje organizativo a nivel de cada escuela (*school's capacity for managing change*). La clave de la innovación, desde una perspectiva de sostenibilidad, es incrementar la capacidad de la escuela para gestionar su propio proceso de mejora, en lugar de la dependencia de prescripciones externas. La gestión del cambio supone tener un foco claro en la capacitación de escuelas y el empoderamiento (*empowerment*) del profesorado.

1.3. POLÍTICAS DE MEJORÍA: CAPACITAR A LAS ESCUELAS

Del paradigma de “cambio gestionado” se ha pasado a “construir capacidades” (*capacity-building*) como medio de generar y sostener la mejora escolar (Bolívar, 2008). Para lograr tener escuelas que aseguren a todos los estudiantes una buena educación, hemos aprendido que no bastan diseños, tampoco favorecer su implementación; más radicalmente consiste en *promover la capacidad de aprendizaje* de los propios agentes y, especialmente, de las escuelas como organizaciones. “Construir capacidades” supone, además de apoyar el desarrollo profesional, crear una infraestructura que incremente el conocimiento base, de acuerdo con las mejores prácticas y los hallazgos de la investigación. Por eso se requieren generar internamente formas colaborativas de trabajo que puedan inducir al profesorado a investigar sobre su práctica, a partir de procesos de autoevaluación, que puedan dar lugar a hacer una buena escuela (Hopkins, 2008). Igualmente se precisa de un liderazgo educativo que pueda articular las acciones individuales en un proyecto colectivo de escuela.

Por eso, más allá de implementar determinados programas, un cambio sostenible depende de que las escuelas construyan su “capacidad interna para el aprendizaje” del conjunto de miembros de la comunidad escolar con el propósito colectivo de incrementar los aprendizajes de los alumnos. Louise Stoll (2009, 116-117) la ha definido como

”La capacidad para comprometer en (y sostener) el aprendizaje continuo de los docentes y la propia escuela con el propósito de mejorar el aprendizaje de los estudiantes, influenciada por los profesores individuales dentro de una escuela; el contexto social y estructural; y el contexto externo. Una escuela con capacidad interna sería capaz de hacerse cargo del cambio porque es adaptativo. Capacidad se ha concretado en tres categorías interdependientes, con influencia mútua: personal, interpersonal y organizacional”.

El término “construir capacidades” (*capacity-building*), con origen en las programas internacionales para los países en desarrollo, se ha aplicado con éxito al contexto escolar vinculado a hacer “sostenibles” los cambios en educación. Para que la implementación de los cambios no quede en algo episódico, dependientes de los impulsos externos, han de dirigirse a crear de modo deliberado una capacidad interna. De ahí que se ha demostrado como un componente esencial del éxito en los procesos de mejora. En su dimensión colectiva, la construcción de capacidades se generan a través de la colaboración, con un foco claro en La creación de capacidad se pueden entender (Mitchel & Sackney, 2000) en una triple esfera (personal, interpersonal y organizacional), siendo la dimensión colectiva es la más relevante. Como dice Harris (2011, 627), “el argumento principal es que la creación de capacidades requiere una responsabilidad colectiva, donde los profesionales trabajan juntos para mejorar la práctica mediante el apoyo mutuo, la responsabilidad y los retos compartidos”. A ese poder colectivo de todo el profesorado, compuesto de diversas dimensiones, para incrementar el desempeño de los estudiantes se puede llamar la

capacidad organizativa de la escuela. Construir capacidad se refiere, pues, a proveer oportunidades para que la gente pueda trabajar juntos de modo que promueva su propio desarrollo individual y colectivo de la escuela. Construir capacidades no consiste en transmitir o recibir conocimientos externos, más bien requiere oportunidades para “aprender en contexto”, en hacer de la escuela un sistema donde el aprendizaje en contexto es endémico, lo que requiere interacciones, confianza y comunidad. La construcción de capacidades implica que la gente tenga oportunidades y dispositivos para hacer las cosas de otra manera, aprender nuevas habilidades y generar prácticas más eficaces (Dimmock, 2012). Los profesores trabajan juntos para desarrollar buenas prácticas de enseñanza, con un compromiso compartido por la mejora de la práctica propia y la de los demás.

Por su parte, el verdadero problema en el futuro no es tanto prescribir cambios, cuanto hacerlos *sostenibles* en el tiempo y espacio (Hargreaves & Fink, 2008). Se trata de crear un contexto ecológico que estimule una mejora escolar profunda y sostenible a lo largo del tiempo, extendiéndose por el espacio. De hecho, resaltar la importancia de la construcción de capacidades es un medio de generar y sostener la mejora escolar. Los cambios educativos han de posibilitar la construcción de la capacidad de cambio (*capacity-building*) de las escuelas y contar con un contexto de apoyo externo, al tiempo que presión para cambiar. La construcción de capacidad supone, entonces, crear las condiciones, oportunidades y experiencias para el desarrollo de la escuela como una comunidad de aprendizaje, estableciendo dispositivos que pueden proporcionar las condiciones que inciten a la mejora continua de modo colectivo.

Por otra parte, conducir la mejora de la escuela no se puede hacer depender de una persona, se requiere desarrollar la capacidad de liderazgo entre todos. En este contexto, el *liderazgo distribuido o compartido*, de amplia base y participación, ofrece una imagen de liderazgo más defendible. Esto significa detectar el potencial de liderazgo y proporcionar una gama de oportunidades para que las personas puedan desarrollar prácticas de liderazgo que beneficien los aprendizajes del alumnado. El desarrollo de la capacidad de liderazgo es necesario si la mejora es algo más que algo episódico o temporal, por lo que debe integrarse en la cultura de la escuela. (Stoll, 2009).

Entre estas capacidades están, en un primer plano, que las escuelas cuenten con procesos internos de rendimiento de cuentas como precondition para poder responder mejor a las evaluaciones externas, por lo que debe tener prioridad establecer procesos de autoevaluación antes de hacer rendimiento de cuentas. He desarrollado en un trabajo reciente publicado en la revista de la Universidad Católica de Porto (Bolívar, 2014b) en qué grado la autoevaluación puede ser un dispositivo que potencie la construcción de capacidades de la escuela, al tiempo que para asentarse debidamente exige configurar la escuela como Comunidad de Aprendizaje Profesional (*Professional Learning Community*), en cuyo marco la autoevaluación está al servicio del desarrollo de una *responsabilidad compartida* por la mejora conjunta de la escuela (Whalan, 2012).

La construcción de capacidad local tiene que ir unida recíprocamente una responsabilidad por la mejora, como parte una política educativa coherente. Más que abogar por suprimir cualquier sistema de rendimiento de cuentas, como dice Sahlberg (2010), es preciso reclamar un *rendimiento de cuentas “inteligente”* que conjugue el rendimiento de cuentas mutuo, la responsabilidad profesional y la confianza. Esto se puede lograr combinando el rendimiento de cuentas interno o autoevaluación con los necesarios rendimientos de cuentas externos, es decir, la responsabilidad con la *accountability*. Los actuales formatos de medición de resultados, centrados en algunos contenidos o competencias, son insuficientes en la sociedad del conocimiento. Por eso, comenta Sahlberg (2010, 45), “las políticas educativas deben dirigirse a la promoción de formas más inteligentes de rendimiento de cuentas para responder con las demandas externas de rendición de cuentas y para fomentar la cooperación y no la competencia entre estudiantes, profesores y escuelas.

2. DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

El concepto de “desarrollo profesional”, tan empleado en los últimos años, recubre un amplio abanico de dimensiones y términos: formación continua, desarrollo profesional, crecimiento como profesional, progreso en la carrera, aprendizaje continuo, etc. En general, comprende todo el conjunto de actividades en que los docentes se implican a lo largo de su carrera, realizadas tanto para incrementar su competencia en el oficio como para una mejor vivencia de la profesión (Darling-Hammond, 2013b). Como tal, principalmente, es un proceso de aprendizaje resultante de las interacciones significativas que tienen lugar en el contexto temporal y espacial de su trabajo y que da lugar a cambios en la práctica docente y en los modos de pensar dicha práctica.

El desarrollo profesional docente va vinculado al aprendizaje de los docentes (*continuing professional learning*): cómo aprenden a aprender y cómo se aplican sus conocimientos en la práctica para incrementar el aprendizaje de los alumnos. Es decir, cómo crecen como profesionales. Un desarrollo que, a su vez, precisa ser reconocido por sus colegas y por la Administración educativa con determinados incentivos que contribuyan a su promoción. En sus formatos más tradicionales se ha limitado a cursos escolarizados de formación; sin embargo, nuevas perspectivas han abogado por el *aprendizaje con los colegas en el contexto de trabajo*, vinculando el desarrollo profesional con el organizativo. Como señala Little (2006, 1)

“Desde hace más de dos décadas, la investigación ha mostrado que los docentes que tienen como experiencia frecuentes y ricas oportunidades de aprendizaje, suelen tener unos modos ambiciosos y efectivos de enseñar. Sin embargo, escasos profesores tienen acceso a semejantes oportunidades intensivas de desarrollo profesional. En muchos casos, las experiencias de desarrollo profesional son episódicas, superficiales y desconectadas de sus propios intereses en la enseñanza o en los problemas continuos”.

Más allá de la lógica de transmisión de conocimientos en cursos escolarizados, de los que estamos desengañados teórica y prácticamente por su escasa incidencia en la transformación de las prácticas, la mejor formación continua proviene del aprendizaje con los colegas en el contexto de trabajo, vinculando el desarrollo profesional con el organizativo. La investigación educativa en las últimas décadas ha mostrado que el aprendizaje profesional eficaz no se limita a las oportunidades de desarrollo y eventos intencionales, tales como cursos de formación. En su lugar, se ha acentuado que el desarrollo profesional se encuentra situado, acontece implícitamente, a través de la interacción social, en el seno de las “comunidades de práctica”.

Desde esta perspectiva, apostamos por una formación que articule las necesidades de desarrollo individual y las de la escuela como organización, donde los espacios y tiempos de formación estén ligados con los espacios y tiempos de trabajo, en que los lugares de acción puedan ser –a la vez– lugares de aprendizaje. Tras una amplia revisión de estudios, concluye Postholm (2012, 424) que

“tanto la investigación nacional e internacional sugieren que el aprendizaje que se produce en la escuela, en colaboración con otros docentes y con una administración escolar que apoya el aprendizaje social es la mejor manera para que los profesores desarrollen su propia enseñanza, que –a su vez– impacta en el aprendizaje de los estudiantes. Los maestros quieren cooperar y reflexionar sobre la práctica con los colegas para cambiar y desarrollar su enseñanza”.

Habitualmente entendemos el aprendizaje profesional dentro de un marco cognitivo y constructivista que entiende que el profesor construye activamente significados en un marco de interacción con las personas de su entorno y en el contexto de trabajo. En este enfoque se han señalado el concepto de

cognición situada (*situated cognition*) para dar cuenta de la complejidad del trabajo docente. Obviamente, el aprendizaje puede ocurrir de varias formas (asistencia a cursos, reflexión sobre su propia enseñanza, observación y diálogo con los colegas) en espacios y tiempos formales o informales. Los profesionales aprenden de las experiencias en el ejercicio cotidiano y a través de la participación activa en la práctica. Como señalan Escudero y Portela (2014, 424) “una serie de características y dinámicas de la formación han sido ampliamente refrendadas: un enfoque activo, colegiado e insertado en los lugares de trabajo y consecuente con planes institucionales de mejora; el uso de diversas estrategias (cursos, reflexión sobre la práctica y utilización del conocimiento, colaboración docente bajo los auspicios de comunidades profesionales de aprendizaje, pertenencia a redes, etc.)”.

Parece evidente que la formación continuada del profesorado, cuando promueve un aprendizaje profesional, debe contribuir a mejorar significativamente el aprendizaje de los estudiantes. En coherencia esto, en un excelente trabajo, Timperley *et al.* (2007) se centraron en cómo el desarrollo profesional impacta en los resultados de aprendizaje de los alumnos. De modo paralelo, las investigaciones sobre los impactos del liderazgo en la labor educativa de la escuela coinciden en que sus efectos se ven mediados por los docentes, dado que son estos los que están en las salas de clase y en el establecimiento con los estudiantes. Por eso, un liderazgo educativo preocupado por la mejora debe promover el *desarrollo profesional* de sus docentes (Leithwood *et al.*, 2006; Day *et al.* 2011). Los líderes escolares tienen una relevante función en el desarrollo profesional y crecimiento de su escuela como organización (Evans, 2014). La cuestión clave, por un lado, es qué prácticas de liderazgo favorecen oportunidades de *aprendizaje y desarrollo profesional* que posibilitan un cambio en las prácticas docentes. Por el otro, qué necesitan aprender los profesores para promover el aprendizaje de los estudiantes. Por último, el contexto adecuado para ambos es un liderazgo compartido o distribuido en una comunidad profesional de aprendizaje, donde los docentes aprenden primariamente de sus colegas en sus lugares naturales de trabajo. Como a partir de una revisión amplia de la investigación afirman Timperley, Wilson y otros (2007, xxxi):

“Los líderes eficaces apoyan activamente el aprendizaje profesional de su personal y, en ocasiones, participan ellos mismos. Sus actividades son consistentes con un número de perspectivas teóricas sobre liderazgo, en lugar de una perspectiva particular. Más frecuentemente, los líderes aseguran formas organizativas que puedan proveer a los docentes oportunidades de aprender, el acceso a los conocimientos especializados pertinentes y posibilidades de reunirse para procesar la nueva información”.

Así, Timperley (2008) defiende que una *formación basada en la escuela* se inscribe, como tarea colegiada y en equipo, en el propio proceso de mejora del currículum; por otra, debe contribuir a incrementar los propios saberes y habilidades profesionales para reutilizarlos en las nuevas formas de hacer escuela. Ha de centrarse en cómo mejorar lo que se hace, desde un análisis de la situación, en que los propios procesos de trabajo sean en sí mismos generadores de cambios. De este modo, si el desarrollo profesional docente comporta muy diversos factores y dimensiones, el verdadero aprendizaje profesional se produce en el contexto de trabajo (Smylie, 1995), pero para eso tiene que darse una colaboración y colegialidad (Kelchtermans, 2006), al tiempo que facilitado por un liderazgo centrado en el aprendizaje. Hace años uno de los mejores estudiosos del tema (Guskey, 2002), ya destacó la importancia del contexto, al tiempo que el desarrollo profesional debe evidenciarse en cambios en práctica en el aula y, en último extremo, en el aprendizaje de los estudiantes. Borko y Putnam (1995, 60) ya advirtieron de una verdad obvia, aunque no respetada en la práctica: “aquellos que deseen reformar la práctica educativa no pueden simplemente decir a los maestros cómo enseñar de manera diferente. Los maestros mismos deben hacer los cambios deseados”. En la misma línea, como señala Kelchtermans (2006, 234),

“las comunidades profesionales de aprendizaje –en las que la colaboración y la colegialidad juegan un papel clave– deben ser concebidas no tanto como una disposición estructural, sino más bien como entornos culturales y políticos en los que esas formas de colaboración y la colegialidad puede tener lugar de modo que contribuyan realmente al desarrollo profesional, el aprendizaje del alumnado y la calidad de mejora escolar”.

2.1 LA ESCUELA COMO BASE DEL DESARROLLO PROFESIONAL. UNA NUEVA PERSPECTIVA: COMUNIDAD PROFESIONAL DOCENTE

La cátedra UNESCO ha organizado en Lyon (*Institut Français de l'Éducation, IFÉ*, 26-27 marzo de 2015), un Seminario con el título «**Former les enseignants dans les établissements scolaires : vers une nouvelle aire de professionnalisation?**», que se planteaba como cuestiones: cómo favorecer el desarrollo profesional de los enseñantes en el seno de los establecimientos escolares?, ¿qué instrumentos de profesionalización **emplear en estas condiciones?**, ¿cómo lograr que sea permanente una cultura de formación en el contexto de trabajo?

El asunto, viejo pero visto ahora con nuevas lentes a partir de las lecciones aprendidas es: ¿cómo a nivel de establecimiento, en tanto que espacio de trabajo, se puede constituir en el contexto principal de formación y desarrollo profesional? En este caso, el desarrollo profesional queda “descentrado del individuo” para considerar el contexto de trabajo el lugar de aprendizaje (Feyfant, 2013). En el referido Seminario de la UNESCO se ha puesto de manifiesto que esto requiere crear “situaciones con potencial para el aprendizaje profesional”, que no es algo que emerja espontáneamente, por el contrario necesita cambios en los modos como se tiene habitualmente organizado el ejercicio profesional en las escuelas.

Es verdad que llevamos más de dos décadas con el tema de la “formación basada en la escuela”. Por señalar una relación personal entre España y Portugal, en el año 1993 participé en Portalegre en un “Encontro de Centros de Formação de Associação de Escolas”, donde se planteaba explícitamente el tema de un nuevo modo de entender la formación centrada en la escuela, que posteriormente dio lugar a una publicación (Escudero y Bolívar, 1994). Después hemos tenido, de modo paralelo, en España y Portugal, todo lo que ha sido los Proyectos de Escuela, la formación continuada centrada en la escuela, la elaboración de planes de formación por la escuela (Canário, 1995; Formosinho, 2009). Me parece una buena revisión la reciente de Formosinho, Machado e Meszquita (2014) para el caso de Portugal; para el caso español, entre otros Escudero y Luis (2006) y Escudero y Portela (2014). La verdadera cuestión es: ¿por qué, en conjunto, se han desgastado, no han provocado lo que se pretendía y qué hay de nuevo en esta propuesta?

Entre otros, los Proyectos de formación basada en la escuela se introdujeron dejando inalterada la estructura organizativa y el modo de ejercicio de la enseñanza. En este marco, quedaron, en gran medida, como proyectos de innovación esporádicos, para un grupo docentes dentro de la escuela, que desaparecían cuando lo hacía la duración del proyecto. Además, en gran medida, tales proyectos de formación no estaban debidamente centrados en el aprendizaje de los alumnos: ¿cómo lo hago yo y qué puedo aprender de vosotros para que mis estudiantes aprendan más y mejor? Una escuela como comunidad ha de estar centrada en el aprendizaje (“learning-centered school”, como dice Little, 2006). En este sentido, estamos convencidos de que el Desarrollo Profesional ha de girar en los objetivos y problemas de la enseñanza y el aprendizaje.

No es posible una cultura de comunidad responsable del aprendizaje de todos los estudiantes cuando perviven divisiones burocráticas del trabajo y una débil coordinación interpersonal en las escuelas. Se trata de *organizar los establecimientos para el aprendizaje del profesorado*. Si queremos cambiar los papeles que las personas ejercen en una organización, en lugar de proclamarlo, es preferible *crear las estructuras y contextos* que apoyen, promuevan y fuercen las prácticas educativas que deseamos. Sin cambios en las estructuras organizativas y, consecuentemente, en la redefinición de los roles y condiciones de trabajo, no se van a alterar los modos habituales de hacer.

El dilema es, pues, *reconstruir seriamente los tiempos, estructuras y relaciones*, o los establecimientos escolares no llegarán a ser contextos de formación, aprendizaje y desarrollo profesional. Cuando se mantiene *inalterada la gramática escolar*, como defiende Cabral (2014), cualquier cambio (en su caso programas de apoyo para éxito educativo) queda en la superficie. Entender la escuela como una *comunidad de aprendizaje institucional*, requiere reestructurar los contextos organizativos de trabajo de los profesores de modo que lo favorezcan. Como aconsejan Eraut y Hirsh (2010: 88) exige “diseñar el trabajo para incrementar el aprendizaje a lo largo del tiempo mediante la interacción y la discusión sobre el trabajo. Equipos y grupos de trabajo pueden establecer una conexión más cercana entre el rendimiento, la capacidad y el aprendizaje. Por ejemplo, el equipo normal o reuniones de proyectos pueden incluir la discusión de las preocupaciones acerca de las habilidades o conocimientos a abordar en el trabajo, y qué tipo de aprendizaje les pueda ayudar”.

En caso contrario, como en parte nos ha sucedido, las *barreras empotradas* en la cultura escolar lo impedirán o hará que queden como innovaciones esporádicas que no alteran la organización (Murphy, 2015). Un profesor, un clase, una materia, una hora impide aprender juntos, como responsabilidad compartida (Whalan, 2012). Como hace ya dos décadas señalaba Perrenoud, el trabajo en equipo de toda la escuela requiere “una nueva cultura profesional, una cultura de cooperación o una cultura colaborativa” (Perrenoud, 2014, 157). Es preciso hacer girar la profesionalidad de estar vinculada al individualismo y privacidad a entenderla ahora, como en otras profesiones (medicina, enfermería), vinculada al trabajo colectivo. Este, más que un atentado a la profesionalidad, la amplía, un profesionalismo colectivo.

La perspectiva de Comunidad Profesional supera, en mucho, el tradicional trabajo en equipo, pues ahora se trata de “*anclar el dispositivo de formación en la práctica cotidiana de los docentes*, haciendo los ajustes necesarios” (Feyfant, 2013, 5) En lugar de tiempos y espacios reservados esporádicamente para el trabajo conjunto; sin excluirlos, la comunidad engendra zonas de expresión que permiten compartir las experiencias, intercambio de conocimientos, creencias y valores, colaborar entre sí, etc. Es un modelo de cooperación continua en el seno de una organización que aprende.

Recogiendo la tradición del “práctico reflexivo”, que reivindicó –entre otros– Perrenoud (2004), ahora se complementa con dos dimensiones olvidadas: la dimensión comunitaria y, paralelamente, configurar la escuela de modo que haga su ejercicio como algo permanente e institucionalizado. Práctico reflexivo se vincula ahora a “comunidad de práctica”. Además, se recoge toda la tradición del “aprendizaje en la situación de trabajo” (*workplace learning*). En grupos de trabajo normales, encontramos tres tipos principales de situación de aprendizaje: el trabajo en equipo colaborativo, la consulta y apoyo mutuo, y observar a otros en la acción. En la formación de adultos, el aprendizaje en la situación del trabajo se produce de manera formal (cursos) pero, sobre todo, informal. Por eso, se integra también toda la línea de investigación sobre *aprendizaje informal* en el contexto de trabajo (Eraut y Hirsh, 2010; Eraut, 2012).

2.2 LAS ESCUELAS COMO COMUNIDADES DE APRENDIZAJE DOCENTE

En este marco se sitúa la propuesta actual de hacer de las escuelas unas Comunidades de Aprendizaje Profesional docente (CAP), que integra varias tradiciones: las organizaciones que aprenden, las culturas de colaboración y el profesionalismo docente, otorgando un alto valor al trabajo conjunto de docentes que indagan (y comparten) sobre las mejores prácticas. Por esto, un *corpus* creciente de investigación y experiencias ha mostrado que entender la escuela como una *Comunidad de Aprendizaje Profesional* (CAP) ha llegado a constituirse, a nivel mundial, en una de las estrategias más prometedoras para una mejora escolar sustantiva, sostenida en el tiempo, así como para incrementar el aprendizaje de los alumnos. La hipótesis firme en que se sostiene la apuesta es que si las escuelas están para satisfacer las necesidades del alumnado, para lograrlo, paralelamente deben proporcionar oportunidades para que los docentes puedan innovar, intercambiar experiencias y aprender juntos. La noción de la escuela como *comunidad profesional* representa un cambio fundamental en la comprensión de las escuelas y de la práctica profesional, dado que está basada en una perspectiva colectiva u orgánica de las organizaciones, en lugar de un punto de vista tradicional, burocrático y fragmentado.

Las CAP, como sugiere el término, ponen el foco en: aprendizaje profesional, dentro de un grupo cohesionado, que se focaliza en el conocimiento colectivo; y que ocurre dentro de unas relaciones sociales y comunitarias de preocupación común. Como subrayan Hargreaves y Fullan (2014), una “Comunidad Profesional de Aprendizaje” consta de tres elementos:

- *Comunidades*. Grupos de personas en relación continua, con responsabilidad colectiva con la mejora de su práctica.
- *Comunidades de aprendizaje*. Comprometidas con incrementar el aprendizaje de los estudiantes mediante un aprendizaje profesional, investigando juntos.
- *Comunidades profesionales de aprendizaje*. Toma de decisiones colegiada, informada no sólo por la evidencia científica y estadística, sino guiada por el juicio y la experiencia colectiva, con un diálogo sobre las prácticas efectivas e inefectivas.

Sobre los términos y conceptos de “colaboración” y “colegialidad”, Kelchtermans (2006, 221) precisa que, aunque se emplean a menudo vinculados y como intercambiables, no son idénticos. “Colaboración” es un término descriptivo, que se refiere a acciones cooperativas; mientras que “colegialidad” se refiere a la calidad de las relaciones entre el personal en una escuela. Este segundo término, a menudo, comporta una valoración positiva, referida a buenas relaciones (apoyo, estímulo, igualdad) entre iguales. Por tanto la “colegialidad” supone una dimensión normativa, más allá de la mera descripción de la cultura organizativa escolar que describe “colaboración”. Es cierto que colaboración y colegialidad se implican mutuamente. Las acciones reales de trabajo conjunto (colaboración) son determinadas por la calidad de las relaciones entre el personal (colegialidad).

Pero la colaboración y la colegialidad, como sabemos, no ocurren en el vacío, por el contrario, aparecen siempre en el contexto particular de una escuela, en un momento determinado en el tiempo. Las acciones de colaboración y relaciones ocurren en determinadas condiciones de trabajo de los profesores y, como tales, capaces de influir en el desarrollo profesional de los profesores y la escuela. Esta perspectiva y enfoque defiende una mayoría de autores (Little 1982; Lieberman y Miller, 2008; Smylie 1995). Como señala Little (2006, 2):

“Las escuelas cuyo profesorado defienden una responsabilidad compartida para el aprendizaje de los estudiantes y se organizan para mantener un enfoque en la mejora de la enseñanza son más propensas a conseguir niveles más altos en el aprendizaje de los

estudiantes. Crear y mantener robustas comunidades profesionales de aprendizaje es difícil, pero la investigación proporciona ejemplos de lo que estas comunidades consiguen y ayuda a iluminar las condiciones en que tienen lugar y como llegar”.

Para transformar las escuelas en CPA interesa tener una visión de sus dimensiones, atributos críticos, modos de llevarla a cabo, cómo operan. Estos atributos o características, que transforman un grupo humano que trabajan juntos en una CPA (Tabla 1), se pueden tomar a modo de estándares para juzgar en qué grado una escuela se acerca o no a una CPA o qué etapas hay que superar. Los hemos concretado en las siguientes (Louis y Kruse, 1995; Stoll y Louis, 2007; Whalan, 2012):

- *Visión y valores compartidos centrados en el aprendizaje.* Los miembros de una comunidad escolar comparten, en el lenguaje y en la práctica, presupuestos comunes. El diálogo y acción profesional de los docentes se centran en las oportunidades de los alumnos para aprender.
- *Desarrollo e intercambio del buen saber y práctica* que incrementen el aprendizaje docente para conseguir el cambio y las metas de la comunidad profesional. El intercambio entre colegas contribuye decididamente a la mejora profesional, entendida como una tarea conjunta al servicio de la escuela.
- *Responsabilidad colectiva por el aprendizaje de los alumnos.* El personal es responsable, colectivamente, del aprendizaje de todos los alumnos, existiendo una cierta presión entre compañeros para que todo el profesorado actúe en la misma dirección.
- *Interdependencia profesional.* Abordar de manera conjunta los problemas educativos, el aprendizaje profesional es interdependiente, compartiendo las mejores prácticas.
- *Procesos de indagación reflexiva.* Los datos recogidos u observados se analizan reflexiva y críticamente para la mejora, a modo de una investigación sobre la enseñanza y el aprendizaje.
- *Confianza mutua, conflicto y consenso.* La comunidad se asienta en una confianza mutua, respeto y apoyo. Como toda comunidad humana el conflicto es connatural, el asunto es cómo lo resuelve.
- *Ampliar la comunidad: apertura, redes y alianzas.* La comunidad no se limita a la escuela ni sólo a los docentes; se busca ampliarla a las familias, barrio y comunidad en general.

Tabla 1: Atributos de las Comunidades Profesionales de Aprendizaje

Una comunidad profesional no pretende alcanzar mayores niveles de colaboración entre los profesores como un fin en sí mismo, sino como un medio para la finalidad básica de la institución escolar: el núcleo del trabajo conjunto debe ser el *currículum escolar*, con el objetivo prioritario de mejorar el aprendizaje de todos los alumnos. Una clave, pues, de la comunidad profesional es poner colectivamente el foco en lo que es la finalidad misma de su acción profesional: el aprendizaje de los alumnos. Comporta, igualmente, cambios fundamentales en cómo piensan sobre su trabajo. En lugar de “mis estudiantes, este año”, importa toda la escuela como conjunto, que también los otros vayan bien. De ahí que Bolam, McMahon, Stoll, Thomas & Wallace (2005) consideran que la “responsabilidad colectiva” es una característica fundamental de una comunidad profesional porque genera un deseo y creencia de compartir lo que se hace para incrementar la calidad de la enseñanza y el progreso de todos los estudiantes (Whalan, 2012).

La mejora a través de las CPA sólo es posible si el profesorado colabora centrándose en el trabajo real que realizan para *mejorar la enseñanza y el aprendizaje*, lo que supone entrar en la práctica del aula y buscar activamente cambiar la práctica docente. De este modo, el desarrollo profesional efectivo

acontece en *comunidades de práctica* en los contextos de trabajo, en un aprendizaje colectivo. A su vez, como hemos señalado antes, se incardina a un enfoque de liderazgo distribuido, en que las tareas de mover al personal son compartidas por otros miembros de la comunidad. En todo el proceso, el foco común es el aprendizaje de los estudiantes, revisando colectivamente las mejores prácticas docentes que puedan potenciarlo. Liderazgo distribuido, aprendizaje de los alumnos y aprendizaje de los docentes en el contexto de trabajo, forma así un trípode donde se asientan actualmente las líneas más prometedoras de mejora (Leclerc, 2012).

A su vez, vinculado con la sostenibilidad del cambio, todo ello se enmarca en la *construcción de capacidades* (“building school capacity”) de toda la escuela para promover el aprendizaje profesional. Se trata de incrementar el “*capital social*” de la escuela en paralelo al “capital profesional”. El capital social reside en las relaciones entre los docentes, basadas en la confianza, la colaboración, la responsabilidad colectiva, el apoyo entre colegas y la ayuda mutua, las redes establecidas (Hargreaves y Fullan, 2014). Junto al capital social, se incide en la dimensión profesional; colaborar no es suficiente, dado que contamos con experiencias de grupos que funcionaron bien, pero no lograron los objetivos esperados. En fin, como describen estos autores, el principal activo para transformar la enseñanza es el “capital profesional” de excelentes docentes trabajando juntos en cada escuela. De ahí la necesidad de cuidarlo y potenciarlo. Pero, a la vez, como concluimos *infra*, necesitamos mucho más “capital social” dentro de nuestras escuelas (colega a colega), pero también a través de la escuelas (redes entre escuelas) y con la comunidad más allá de la escuela.

2.3. EL PROBLEMA DE HACER DE LA ESCUELA UNA COMUNIDAD QUE APRENDE

Desarrollar una CAP en una escuela no es un proyecto conyuntural o una innovación, a ser implementada; más bien es un *cambio cultural* que supone años y creará conflictos para que triunfe, como de modo clarividente dice Louis (2006). En el primer caso, se puede pensar que un director puede crear en un año una CAP mediante la metodología habitual del cambio planificado: presentación de la idea, conseguir que compartan las metas, tomar a un grupo de los más entusiastas para que ayuden a vender la idea a sus compañeros, ponerla en marcha, y valorar cumplir con sus objetivos (DuFour, 2004). Pueden hacer creer que basta la inmersión en estas ideas para que la semana o el mes siguiente se pongan en práctica. Sin embargo, sabemos que es más complejo, siendo excépticos ante estos modos.

Reconstruir, rediseñar o reestructurar lugares y espacios atrapados por burocracia, trabajo individualista y toma de decisiones jerárquicas, por un trabajo en colaboración no es –en efecto– tarea fácil. Desde luego sin cambios en las estructuras organizativas y, consecuentemente, en la cultura escolar, como prerrequisitos, no cabe configurar las escuelas como Comunidades que Aprenden. Hacer de una escuela una Comunidad de Aprendizaje Profesional supone, pues, un cambio de cultura, particularmente para conseguir unos niveles altos de colaboración, allí donde domina el privatismo. Como señala la profesora Montero (2011, 73 y 79):

“El individualismo, una característica de la profesión docente comúnmente admitida, se atribuye a la organización celularista de los espacios escolares, con escasas oportunidades para la observación mutua, intercambio de experiencias, compartir ideas y recursos, y obtener información sobre la competencia docente. [...] Derrumbar los muros del individualismo y potenciar la cooperación e interdependencia entre el profesorado, generando una nueva cultura profesional, se considera un camino prometedor para el desarrollo profesional, la mejora de la práctica docente y la educación del alumnado”.

Partimos, pues, de todo un conjunto de barreras estructurales, empotradas en la cultura escolar, que

impiden hacer de las escuelas contextos de trabajo en colaboración de sus profesionales (Murphy, 2015). Esta cultura profesional dominante, asentada y construida históricamente, explica, en parte, la dificultad de alterarla. El resultado de estas normas culturales es que los profesores pasan muy poco tiempo de trabajo interactuando profesionalmente con sus colegas, al tiempo que tampoco sienten necesidad de hacerlo.

Los informes internacionales confirman esta situación. Ya en el primer Estudio Internacional de la Enseñanza y el Aprendizaje 2008 (TALIS, *Teaching and Learning International Survey*), Portugal –junto a España– mostraban los índices más bajos (menor del 20%) de todos los países de “desarrollo profesional cooperativo” (Vieluf, 2012), con escasez de participación en actividades de reflexión y desprivatización de la práctica docente. Posteriormente, en el Segundo Estudio TALIS (OECD, 2014), se vuelve a reafirmar el individualismo docente dominante y la falta de aprendizaje profesional de los colegas en el lugar de trabajo. En general, los profesores tienden a ser más propensos a participar en formas más simples de intercambio y coordinación de enseñanza en lugar de formas más complejas de colaboración profesional.

Cambiar la cultura escolar, es decir, “como hasta ahora se han hecho las cosas aquí” no es fácil. Es preciso conjugar equilibradamente la estabilidad (propia de una cultura) con el cambio al que se quiere ir. Como señalan Kruse y Louis (2009, 13),

“las culturas organizacionales están profundamente arraigadas en las prácticas y políticas de la escuela. Aunque todos los miembros de una escuela pudieran estar de acuerdo en que el cambio es necesario, las prácticas y políticas nuevas, no probadas, serán vistas con escepticismo. Incluso cuando las culturas son vistas como negativas, la gente preferiría ‘quedarse con lo que sabe’ a cambiar. La inseguridad ante lo desconocido siempre hace que lo conocido sea una mejor apuesta. Por estas razones, iniciar el cambio cultural es un proceso lento, adaptativo”.

La noción del establecimiento escolar como *comunidad profesional* representa, pues, un cambio fundamental en la comprensión de las escuelas y de la práctica profesional; por lo que hemos de reconocer que, ahora mismo, es difícil de establecer, suponiendo un reto embarcarse en su construcción. No obstante, como dicen Hargreaves y Fullan (2014, 135):

“Lo que uno cree (la sustancia de una cultura) está profundamente influenciado por nuestras relaciones con quien lo cree o no (la forma de la cultura). Si se cambia la forma de la cultura (las relaciones entre las personas), hay bastantes posibilidades de cambiar también su contenido”.

Cabe rediseñar el ejercicio de la profesión docente y organizar las escuela de otros modos para que cambien los modos de pensar vigentes. Se trata de “reculturizar” las relaciones profesionales interviniendo en la organización escolar, de modo que sea posible acercarse a CAP. Los obstáculos no llevar a la inacción, ni limitar la libertad de cambio, cabe tomar la iniciativa, como defiende Fullan (2015), sobreponerse a ellos removiendo las barreras.

La tarea es transformar la cultura de la profesión docente. Al respecto, como hemos desarrollado en otros escritos (Bolívar, 2012a, 2014a) el *liderazgo pedagógico de la dirección escolar*, según las experiencias, desempeña un papel fundamental en la puesta en práctica de una escuela como Comunidad que Aprende: establecer un clima de confianza, promover la colaboración y el compromiso, facilitar el proceso de cambio de cultura, liderazgo docente, una práctica reflexiva sobre los datos provenientes de los aprendizajes, compartir datos e información sobre la práctica, responsabilidad compartida por los resultados, son –entre otras– sus características. Si no toda la escuela como comunidad, cabe comenzar por equipos educativos (Formosinho e Machado, 2009), donde es más fácil establecer un trabajo colaborativo y, progresivamente, ir extendiendo a toda la escuela. Otros muchos programas o estrategias

pueden servir al efecto, como el de "Revisión y Asistencia entre Pares" (*Peer assistance and review*), que presenta Darling-Hammond (2013a).

Para concluir

Los buenos docentes marcan la diferencia, pero la educación de los estudiantes depende de toda la escuela, no solo del profesorado individualmente considerado. Como destaca Johnson (2009, 5), "mejorar el aprendizaje de los estudiantes, especialmente en contextos vulnerables o desfavorecidos, requiere el incremento de la capacidad profesional de las escuelas. Este es un reto organizativo que demanda una respuesta organizativa bien diseñada". El "capital humano" (competencias, conocimientos, experiencias, habilidades didácticas) de cada docente, sin duda es importante, pero también lo es, o mejor se ve incrementado, con el "capital social" (relaciones entre docentes y con otros agentes e instancias educativas). Como dicen Leana y Pil (2014)

"El capital social es el pegamento que mantiene una escuela juntos. Complementa habilidad docente, mejora los esfuerzos individuales de los profesores en el aula, y posibilita el compromiso colectivo para lograr un cambio en toda la escuela. [...] Nuestra investigación sugiere que cuando los docentes hablan y sustantivamente se implican con sus colegas en la compleja tarea de enseñar a los estudiantes -lo que funciona y lo que no - los rendimientos o logros de los estudiantes se elevan significativamente".

Esta tesis es la que han defendido Hargreaves y Fullan (2014), donde presenta un enfoque nuevo para fortalecer la profesión docente y la mejora de la educación, acompañado de un conjunto coherente de acciones que habría que tomar para poner en práctica y hacer sostenible esta perspectiva. Buenos docentes trabajando juntos en cada escuela son la base firme y sostenible de la mejora, el principal activo para transformar la enseñanza en cada escuela. De ahí la necesidad de cuidarlo y potenciarlo. Pero, a la vez, necesitamos mucho más "capital social" dentro de nuestras escuelas (colega a colega), pero también a través de las escuelas (redes entre escuelas) y con la comunidad más allá de la escuela.

El "*capital profesional*" como concepto se compone de "capital humano" (conocimiento y competencias de la profesión), "capital social" (interacciones y relaciones sociales) y el "capital decisorio" (capacidad para hacer juicios por una práctica reflexiva). El capital profesional está en función de estos tres tipos de capital, si falta alguno se irá agotando. A su vez, se ve potenciado cuando la escuela construye la capacidad para funcionar como una *comunidad profesional de aprendizaje*, como hemos aprendido tanto de las "organizaciones que aprenden" como de las llamadas "culturas de colaboración" o "comunidades de práctica". Por eso, potenciar una profesionalidad interactiva, al incrementar el *capital social* de la escuela se ha constituido en una vía privilegiada para la mejora escolar.

El cambio y la mejora educativa, actualmente, requiere centrarse en el desarrollo del capital profesional de los docentes como personas, equipos, y como profesión. Construir una visión colectiva y situar los objetivos prácticos, creación de culturas de colaboración, altas expectativas de niveles de consecución y proveer apoyo psicológico y material al personal, son otras tantas dimensiones de estas funciones transformacionales. La perspectiva del capital social, junto otras (redes sociales, *lifelong learning*), ofrece nuevas lentes para pensar y promover la mejora. Como ya he desarrollado en otro texto (Bolívar, 2012b, 151-158), las Comunidades Profesionales de Aprendizaje se han de entender en sentido ampliado, con una colaboración externa entre escuelas, familias y, más ampliamente, con la comunidad. La educación hace tiempo, pero acrecentado con la sociedad de la información, ya no patrimonio exclusivo de la escuela y sus docentes, se ha distribuido o dispersado en la comunidad. Esto inscribe la educación en un proyecto comunitario, como se titula este Seminario.

3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azevedo, J. (2013). Como se tece o (in)sucesso escolar: o papel crucial dos professores. In J. Matias Alves e J. Machado (Eds.), *Melhorar a Escola* (pp. 39 – 54). Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Barber, M., Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company.
- Barroso, J. (org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Bolam, R., McMahon, A., Stoll, L., Thomas, S. & Wallace, M. (dirs.) (2005). *Creating and Sustaining Effective Professional Learning Communities*. Bristol: University of Bristol y Departament of Education and Skills. Research Report nº 637.
- Bolívar, A. (2000). *Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Problema y realidades*. Madrid: La Muralla.
- Bolívar, A. (2003). *Como melhorar as escolas? Estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas*. Porto: Edic. ASA.
- Bolívar, A. (2008). Capacity-building as a means of empowering schools. En *Schools facing up to new challenges [As escolas face a novos desafios]* (pp. 113-145). Lisboa: Inspeção Geral da Educação.
- Bolívar, A. (2012a). *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Archidona (Málaga): Ediciones Aljibe.
- Bolívar, A. (2012b). *Melhorar os processos e os resultados educativos. O que nos ensina a investigação*. Porto: Fundação Manuel Leão.
- Bolívar, A. (2014a). Building School Capacity: Shared Leadership and Professional Learning Communities. A Research Proposal. *International Journal of Educational Leadership and Management*, 2 (2), 147175.
- Bolívar, A. (2014b). La autoevaluación en la construcción de capacidades de mejora de la escuela como Comunidad de Aprendizaje Profesional. *Revista Portuguesa de Investigación Educativa*, 14, 9-40.
- Borko, H., Putnam, R.T. (1995). Expanding a teacher's knowledge base: a cognitive psychological perspective on professional development. In T.R. Guskey & M. Huberman (Eds.), *Professional development in education: new paradigms and practices* (pp. 35–66). New York: Teachers College Press.
- Bryk, A., Sebring, P. B., Allensworth, E., Luppescu, S., Easton, J. (2009). *Organizing Schools for Improvement: Lessons from Chicago*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Cabral, I. (2014). *Gramática Escolar e (In)Sucesso*. Porto: Universidad Católica.
- Canário, R. (1995). *Gestão da escolar: Como elaborar o plano de formação?* Lisboa: IIE-Instituto de Inovação Educacional.
- Day, C., Sammons, P., Leithwood, K., Hopkins, D., Gu, Q., Brown, E., Ahtaridou, E. (2011). *Successful school leadership: Linking with learning and achievement*. London: Open University Press.
- Darling-Hammond, L. (2013). *Getting teacher evaluation right: what really matters for effectiveness and improvement*. Nueva York: Teachers College Press.
- Darling-Hammond, L. (2013). Building a profession of teaching. In M.A. Flores et al. (eds.), *Back to the future: legacies, continuities and changes in educational policy, practice and research* (pp. 3–27). Rotterdam: Sense Publishers.
- Dimmock, C. (2012). *Leadership, Capacity Building and School Improvement: concepts, themes and Impact*. London: Routledge.
- DuFour, R. (2004). What is a professional learning community? *Educational Leadership*, 61 (8), 6-11.
- Elmore, R.F. et al. (1996): *La reestructuración de las escuelas. La siguiente generación de la reforma educativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Elmore, R.F. (2003). Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 7 (1-2), 9-48. Disponible en: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev71ART1.pdf>
- Eraut, M. (2012). Developing a broader approach to professional learning. In A. Mc Kee e M. Eraut (Eds.), *Learning trajectories, innovations and identity for professional development* (pp. 21-45). Dordrecht: Springer.
- Eraut, M., Hirsh, W. (2010). *The Significance of Workplace Learning for Individuals, Groups and Organisations*. Cardiff: SKOPE. <http://www.skope.ox.ac.uk/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/Monogrpah-09.pdf>
- Escudero, J.M., Bolívar, A. (1994). Inovação e Formação Centrada na Escola. Uma Perspectiva da Realidade Espanhola. In A. Amiguihno e R. Canário (Organiz.), *Escolas e Mudança: O Papel dos Centros de Formação* (pp. 97-155). Lisboa: Educa.
- Escudero, J. M., Luis, A. (Eds.) (2006). *La formación del profesorado y la Mejora de la Educación*, Barcelona: Octaedro.
- Escudero, J.M., Portela, A. (2014). La formación continuada del profesorado. Políticas, programas, aprendizajes docentes e impacto en la enseñanza y los aprendizajes del alumnado. In M.A. Flores, C. Coutinho, J.A. Lencastre (org.) (2014). *Atas do congresso Formação e trabalho docente na sociedade da aprendizagem* (pp. 422-429). Braga: CIEC, UMinho.
- Evans, L. (2014). Leadership for professional development and learning: enhancing our understanding of how teachers develop. *Cambridge Journal of Education*, 44 (2), 179-198.
- Feyfant Annie (2013). L'établissement scolaire, espace de travail et de formation des enseignants? *Dossier de veille de l'IFÉ*, 87 (novembre). Lyon : ENS de Lyon, 18 p.
- Formosinho, J. (coord.) (2009). *Formação de professores. Aprendizagem profissional e acção docente*. Porto: Porto Editora.
- Formosinho, J., Machado, J. (2009). *Equipas Educativas. Para uma nova organização da escola*. Porto: Porto Editora.
- Formosinho, J., Machado, J., Meszquita, E. (2014). *Luzes e Sombras da Formação Contínua.: Entre a conformação e a transformação*. Mangualde: Edições Pedago.
- Fullan, M. (2010). Positive Pressure. In A. Hargreaves et al., (Eds.), *The Second International Handbook of Educational Change* (p. 119-130). Dordrecht: Springer.
- Fullan, M. (2015). *Freedom to change: Four strategies to put your inner drive into over drive*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Guskey, T. R. (2002). Professional development and teacher change. *Teachers and Teaching*, 8 (3), 381-391.
- Hargreaves, A., Fink, D. (2008). *El Liderazgo Sostenible. Siete principios para el liderazgo en centros educativos innovadores*. Madrid: Morata.
- Hargreaves, A., Shirley, D. (2012). *La cuarta vía. El prometedor futuro del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro.
- Hargreaves, A., Fullan, M. (2014). *Capital profesional. Transformar la enseñanza en cada escuela*. Madrid: Edic. Morata.
- Harris, A. (2011). System improvement through collective capacity building. *Journal of Educational Administration*, 49 (6), 624-636.
- Harris, A. (2014). *Distributed leadership matters: perspectives, practicalities, and potential*. Thousand Oaks, CA.: Corwin.
- Hopkins, D. (2007). *Every school a great school: realizing the potential of system leadership*. Milton Keynes: Open University Press.

- Hopkins, D. (2008). *Hacia una buena escuela. Experiencias y lecciones*. Santiago de Chile: Fundación Chile.
- Hopkins, H. (2013). Exploding the myths of school reform. *School Leadership & Management*, 33 (4), 304-321.
- Hopkins, D., Stringfield, S., Harris, A., Stoll, L., Mackay, T. (2014). School and system improvement: a narrative state-of-the-art review. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(2), 257-281.
- Johnson, S.M. (2009). *How best to add value? Striking a balance between the individual and the organization in school reform*. Economic Policy Institute Briefing Paper #249 <http://www.epi.org/publication/bp249/>
- Kelchtermans, G. (2006). Teacher collaboration and collegiality as workplace conditions. A review. *Zeitschrift für Pädagogik*, 52 (2), 220-237.
- Kruse, S.D. & Louis, K.S. (2009). *Building strong school cultures. A guide to leading change*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Leana, C.R., Pil, F.K. (2014). The Glue That Really Holds a School Together. *The Washington Post*, October 19.
- Leclerc, M. (2012). *Communauté d'apprentissage professionnelle: guide à l'intention des leaders scolaires*. Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Leithwood, K., Menzies, T. (1998). Forms and effects of school-based management: A review. *Educational Policy*, 12 (3), 325-346.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, O., Harris, A., Hopkins, D. (2006). *Successful school leadership: What it is and how it influences pupil learning*. London: DfES. Research Report 800.
- Lieberman, A., & Miller, L. (2008). *Teachers in professional communities: improving teaching and learning*. New York: Teachers College Press.
- Little, J.W. (1982). Norms of collegiality and experimentation. Workplace conditions of school success. *American Educational Research Journal* 19 (3), 325-340.
- Little, J. W. (2006). *Professional community and professional development in the learning-centered school*. Washington, DC National Education Association.
- Louis, K.S. (2006). Changing the culture of schools: Professional community, organizational learning, and trust. *Journal of School Leadership*, 16, 477-489.
- Louis, K.S., Kruse, S.D. (1995). *Professionalism and community: perspectives on reforming urban schools*. Thousand Oaks, CA.: Corwin Press.
- Mitchell, C., Sackney, L. (2000). *Profound improvement: building capacity for a learning community*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Montero, L. (2011). El trabajo colaborativo del profesorado como oportunidad formativa. *Participación Educativa*, 16, 69-88. <http://www.mecd.gob.es/revista-cee/pdf/n16-montero-mesa.pdf>
- Murillo, F.J.; Krichesky, G.J. (2015). Mejora de la escuela: medio siglo de lecciones aprendidas. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 13(1), 69-102.
- Murphy, J. (2015). Creating communities of professionalism: addressing cultural and structural Barriers. *Journal of Educational Administration*, 53 (2), 154 -176.
- OECD (2005). *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris: OECD Publishing [ed. portuguesa: *Professores são importantes. Atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes*. São Paulo: Moderna, 2007].
- OECD (2014). *TALIS 2013 results. An international perspective on teaching and learning*. Paris: OECD Publishing.
- Perrenoud, P. (2004). *Desarrollar la práctica reflexiva en el oficio de enseñar. Profesionalización y razón pedagógica*. Barcelona: Graó.

- Perrenoud, P. (2014). *La organización pedagógica. Conocimientos y competencias en un medio complejo* [trad. cast.: *Enseigner: agir dans l'urgence, décider dans l'incertitude*]. Madrid: Ed. Popular.
- Postholm, M. B. (2012). Teachers' professional development: A theoretical review. *Educational Research*, 54, 405–429.
- Sahlberg, P. (2010). Rethinking accountability in a knowledge society, *Journal of Educational Change*, 11(1), 45-61.
- Sleegers, P. & Leithwood, K. (2010). School Development for Teacher Learning and Change. In Peterson, P., Baker, E. & McGaw, B. (Eds), *International Encyclopedia of Education*, Vol. 7 (p. 557562). Oxford: Elsevier.
- Smylie, M. (1995). Teacher learning in the workplace. Implications for school reform. In T. Guskey, M. Huberman (Eds.), *Professional development in education. New paradigms and practices* (pp. 92-113). London: Teachers College Press.
- Stoll, L. (2009). Capacity building for school improvement or creating capacity for learning? A changing landscape. *Journal of Educational Change*, 10 (2/3), 115-127.
- Stoll, L., Louis, K.S. (Eds.) (2007). *Professional learning communities: divergence, depth and dilemmas*. Maidenhead: Open University Press.
- Teddlie, C. (2010). The legacy of the school effectiveness research tradition. In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, D. Hopkins (Eds.). *The second international handbook of educational change* (pp. 523-554). Dordrecht: Springer.
- Timperley, H.S. (2008). *Teacher professional learning and development*. Ginebra: International Academy of Education / International Bureau of Education. [Trad. portugues: *Aprendizagem e desenvolvimento profissional do professor*].
- Timperley, H., A. Wilson, H. Barrar, I. Fung (2007). *Teacher professional learning and development: Best evidence synthesis iteration*. Wellington, New Zealand: Ministry of Education.
- Vieluf, S. et al. (2012). *Teaching practices and pedagogical innovation: evidence from TALIS*. Paris: OECD Publishing.
- Whalan, F. (2012). *Collective responsibility. Redefining what falls between the cracks for school Reform*. Rotterdam: Sense Publishers.

ESTADO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO¹

JOÃO BARROSO
Universidade de Lisboa

RESUMO

O presente texto apresenta uma reflexão sobre as transformações em curso na regulação das políticas educativas pondo em destaque três grandes tendências: diversificação dos polos de influência; coexistência de diferentes modos de regulação; prioridade aos instrumentos de regulação. Estas transformações afetam a regulação local da educação, nomeadamente no que se refere à interação entre diferentes entidades e atores (Estado, município, professores, pais e outros membros da comunidade local). Tendo em conta a existência desta multirregulação local questiona-se o papel do Estado na regulação da educação e a relevância da territorialização das políticas educativas.

Palavras-chave: educação; multirregulação local; regulação; territorialização.

ABSTRACT

This paper presents a reflection on ongoing changes in the regulation of educational policies highlighting three major trends: diversification of the poles of influence; coexistence of different modes of regulation; priority to regulatory instruments. These changes affect the local regulation of education, particularly with regard to the interaction between different entities and actors (state, county, teachers, parents and other members of the local community). Taking into account the existence of this local “multirregulation” wonders whether the state’s role in regulating the education and the importance of territorial educational policies.

Keywords: education; local regulation; regulation; territorialization

INTRODUÇÃO

A educação deve ter sido, no último século, o sector social mais sujeito a mudanças formais (reformas), sobretudo de estruturas e de conteúdos curriculares. Contudo, ao nível dos processos de ensino e formas de organização, a continuidade parece ser dominante.

Dito de outro modo, no curto prazo, queixamo-nos de uma espécie de “tirania da transformação permanente” (Clarke e Newman, 1997) que impede a estabilidade e a previsibilidade e que desorganiza a vida dos alunos, dos professores e das escolas. Mas, no longo prazo, reina uma sensação de imobilismo. Tudo parece continuar na mesma; os problemas são os mesmos; e a escola dos pais continua a ser, muitas vezes, a escola dos filhos (no sentido real ou simbólico).

¹ O presente texto baseia-se na intervenção que fiz no I Seminário internacional “Educação, territórios e desenvolvimento humano” organizado pela Faculdade de Educação e de Psicologia da Universidade Católica Portuguesa, no Porto, em 23 e 24 de junho de 2015. Embora o texto mantenha o conteúdo e a estrutura da apresentação oral foram introduzidas algumas alterações formais tendo em conta critérios de publicação.

Como assinalavam dois sociólogos franceses no princípio deste milénio: a escola aparece como “*um animal pré-histórico, paralisado pelo seu peso e pelas suas rotinas, como um bloco impávido indiferente ou hostil às mudanças da sociedade e da cultura em que está inserida*” (Dubet e Duru-Bellat, 2000, p.190). Contudo, como todos somos capazes de reconhecer, se formos capazes de algum recuo, ela tem mudado bastante ao longo do tempo (desde os alunos aos professores, dos edifícios aos equipamentos, dos programas aos métodos de ensino, etc.). O que dá a sensação de imobilismo, é que ela “*muda adaptando-se, mas tem sido incapaz de se reformar, isto é de assentar as bases de um outro tipo de funcionamento e, a fortiori, de torná-lo efetivo*” (idem, p.191).

Por isso, não admira que, de um modo geral, os estudos sobre políticas educativas ponham em relevo as diferenças existentes entre o legislado e o praticado, entre o que é dito e o que é feito, e que os dirigentes políticos se interroguem sobre como vencer o que consideram ser a especial “resistência à mudança” dos professores. O argumentário que muitas vezes é utilizado (de maneira explícita ou implícita) pelos ministros da educação para explicar as dificuldades em levar a cabo os seus projetos de mudança assenta, geralmente, no seguinte diagnóstico: “ineficiência da máquina administrativa” (considerada um “monstro burocrático” cuja paternidade é atribuída ao Estado); “excessivo poder dos professores” (o que, segundo dizem, os leva a sobrepor os interesses corporativos aos interesses dos alunos e a valorizarem a pedagogia em detrimento das “áreas científicas”).

Este “diagnóstico” é utilizado atualmente pelos setores conservadores e liberais para justificar três tipos de soluções propostas: (a) “diminuir o peso do Estado”; (b) “reduzir o poder dos professores”; (c) “modernizar a gestão”.

No primeiro caso – “*diminuir o peso do Estado*” – a solução passa, segundo dizem, sobretudo, pela privatização do ensino público, quer através das formas tradicionais de transferência de propriedade ou do financiamento público da oferta privada, quer através de processos indiretos, como seja a concessão de serviços ou a alienação da gestão (privatização endógena).

No segundo caso – “*reduzir o poder dos professores*” – a solução passa, segundo dizem, por aumentar o controlo da gestão sobre os professores, sobretudo através de dispositivos de avaliação, e por aumentar o poder das famílias no controlo das escolas.

No terceiro caso, “*modernizar a gestão*” – a solução passa, segundo dizem, por introduzir modalidades e práticas de gestão privada, aumentando a competição e a concorrência entre as diferentes unidades e organizações educativas. Por muito credível que possa parecer este discurso estamos perante uma visão muito simplista da nossa realidade e dos problemas que afetam a educação em Portugal.

Em primeiro lugar (e em aparente contradição com a sua inspiração liberal) este discurso reflete uma visão “estadocêntrica” do processo político. Como se as políticas públicas fossem obra exclusiva do Estado, definidas centralmente e impostas de cima para baixo através da aplicação de normativos.

Em segundo lugar, ele ignora a complexidade do processo político que resulta de uma ação pública, em diferentes níveis e por diferentes atores, onde a decisão não pode ser dissociada da execução,

Se tomarmos como referência esta outra perspetiva – política como ação pública – governança multinível e multiatores – torna-se necessário ter um olhar mais heterodoxo quando analisamos as mudanças em curso nas políticas de educação em Portugal, particularmente as que incidem sobre o papel do Estado, as estruturas da sua administração e os modos de governo (como é o caso da descentralização administrativa, da autonomia e da gestão das escolas, da avaliação e da prestação de contas)².

Para esse fim é central a mobilização do conceito de regulação e dos estudos que em Portugal e em outros países foram feitos sobre este processo de coordenação das políticas públicas.³ É com este pano de fundo que irei abordar o tema que me foi proposto - *Estado e regulação da educação*.

Numa primeira parte, irei traçar uma panorâmica geral sobre as transformações em curso na regulação das políticas educativas tendo em conta os polos de influência e os processos utilizados. Procurarei pôr em evidência a diversidade de regulações existentes quanto à sua natureza e ao nível de atuação, bem como aos principais efeitos produzidos.

Numa segunda parte, irei analisar o efeito que estas transformações produzem ao nível de uma regulação local e das escolas que é partilhada por diferentes atores e atravessada por diferentes tensões, de que se destacam: o Estado (entre a regulação burocrática e a regulação pós-burocrática); o município (entre a “municipalização” e o “poder local”); os professores (entre o corporativismo e o profissionalismo); os pais e outros membros da sociedade local (entre a privatização e o controlo social).

Finalmente (Considerações finais) procurarei aplicar a reflexão realizada sobre a evolução dos modos de regulação e a importância da regulação local, para pôr em evidência a necessidade de olhar para os processos de descentralização como processo de territorialização.

Esta abordagem parte assim de um pressuposto que é, ao mesmo tempo, a principal conclusão a tirar da minha reflexão:

Ao contrário do que as visões clássicas de análise política propõem, o processo de produção e coordenação das políticas educativas não resulta, unicamente, da ação unidirecional (de cima para baixo) do governo e da sua administração, mas resulta, antes, de um processo complexo de interação entre vários polos e tipos de regulação em que intervêm diferentes atores, em diferentes níveis.

Por isso, a emergência do local, a que assistimos atualmente, não é um processo linear de convergência que resulte, automaticamente, da libertação de iniciativas e da transferência ou da delegação de competências e de recursos entre o centro e a periferia, entre o nacional, o regional e o local.

É, pelo contrário, um processo mais complexo de disputa e partilha de poderes formais e informais que cruza redes de atores diversos, dentro e fora da esfera do Estado (associações e outras organizações da chamada “sociedade civil”).

EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO POLÍTICA DA EDUCAÇÃO

Dos estudos efetuados (mencionados na nota 3) é possível identificar (não só em Portugal, mas também na maioria dos países) um conjunto diversificado de transformações no governo da educação e no modo como são definidas e aplicadas as políticas educativas que se podem agrupar em três grandes tendências, quanto à natureza das mudanças em curso: *diversificação dos polos de influência; coexistência de diferentes modos de regulação; prioridade aos instrumentos de regulação*.

² Um bom exemplo desse olhar, no domínio da descentralização educativa e da autonomia das escolas, encontra-se na investigação realizada por Batista (2014).

³ Os estudos sobre a regulação da educação desenvolveram-se em Portugal sobretudo a partir dos trabalhos conduzidos por um equipa da então Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação em parceria com outras instituições universitárias europeias no âmbito do projeto *Reguleducnetwork* (2001-2004) e mais tarde do projeto *Knowandpol* (2006-2011). Além das publicações específicas de cada projeto, como, por exemplo, Barroso (2006a), Barroso e Afonso (2011), Carvalho, coord. (2011), há que assinalar, também, as teses produzidas no âmbito de vários doutoramentos que foram associados a estes projetos. Para uma visão de conjunto das teses de doutoramento defendidas em Portugal sobre o estudo das políticas educativas e para situar os estudos sobre a regulação nesse contexto, consultar, como obra de referência essencial, Carvalho (2014).

DIVERSIFICAÇÃO DOS POLOS DE INFLUÊNCIA

A regulação das políticas educativas tem origem em diferentes polos de influência que se distribuem por diferentes níveis e escalas de poder – supranacional, nacional, intermédio, local, escola. Tradicionalmente, em Estados de administração centralizada (como é o nosso caso) a regulação nacional era dominante. Contudo desde os finais do século passado (por efeito da globalização, mas também da crise dos Estados Nação e do seu modelo de “Estado educador”) temos assistido a uma redução da regulação nacional (pelo menos nas suas formas tradicionais de controlo normativo e burocrático) e a uma crescente influência da regulação transnacional (Antunes, 2005; Barroso, 2006b; Azevedo, 2007).

Esta regulação transnacional não se faz diretamente e por um processo impositivo sobre os decisores, mas de maneira mais difusa através de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como obrigação ou legitimação, para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo (Barroso, 2006b).

As agências supranacionais não atuam através de um poder soberano (por falta de fundamento e legitimidade democrática), mas sim, através de programas técnicos que sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias, práticas, soluções (muitas vezes de maneira uniforme) que acabam por constituir uma espécie de “pronto-a-vestir” a que recorrem os especialistas dos diferentes países sempre que são solicitados (pelas autoridades ou opinião pública nacionais) a pronunciarem-se sobre os mais diversos problemas ou a apresentarem soluções.

Verifica-se, hoje em dia, uma “naturalização” destes processos (já não são vistos como estranhos nem desajustados às especificidades nacionais) e um aumento significativo das instâncias produtoras de conhecimento especializado e de uma grande intensidade e facilidade de difusão (sobretudo através pelas redes informáticas) de estudos, práticas, projetos, políticas.

A comparabilidade torna-se um instrumento de persuasão política e um critério para a formulação de juízos (de qualidade, eficácia, etc.).

Existem vários exemplos de políticas educativas que resultam deste tipo de regulação e que se traduzem na adoção de medidas e de procedimentos semelhantes em vários países no que se refere à “descentralização”, “à privatização da oferta educativa”, “à gestão centrada nas escolas”, “aos testes estandardizados”, “à avaliação dos professores e das escolas”, etc.

Mas o caso atual mais significativo desta regulação transnacional é o PISA⁴. Como afirma Carvalho (2013, p. 70): «*Os nossos estudos dão conta da variedade de modos como os dados e os textos do PISA são usados em espaços nacionais, nos universos da investigação, da política e da administração da educação (Carvalho et al, 2011): para elaborar análises de políticas em curso; para justificar questões específicas de agenda política; como fonte para realização de estudos sobre as “realidades nacionais”; ou para construir (ou desenvolver) instrumentos de regulação autóctones (designadamente no âmbito das políticas de prestação de contas e/ou de garantia de qualidade).*»

O governo da educação pela comparação e “pelos números” torna-se um dos casos mais flagrantes desta regulação transnacional através do “efeito PISA”.

⁴ Para uma análise do PISA como instrumento de regulação transnacional consultar a obra coordenada por Carvalho (2011) com base na investigação realizada no projeto *Knowandpol*.

Contudo, importa salientar que a incorporação nas políticas nacionais destas orientações internacionais é, muitas vezes, unicamente discursiva e serve, sobretudo, para sossegar a opinião pública como garantia de racionalidade.

Além disso, a transferência de conhecimentos, exemplos e práticas, de um país para outro, ou das agências internacionais para os diferentes países, não é um processo linear e automático. Esse processo é influenciado, sobretudo, pelo contexto histórico e político de cada país e condiciona as escolhas que são feitas⁵.

Mas se a regulação nacional é cada vez mais condicionada pela regulação supranacional ela também é afetada pela regulação que se exerce a partir de polos de influência infranacionais. É o que acontece com a emergência do local a que temos vindo a assistir no quadro dos processos de descentralização administrativa, de reforço da autonomia das escolas e de territorialização das políticas educativas.

Desenvolve-se assim um processo complexo de microrregulação local, com o reforço da interação entre diferentes elementos que aceleram o processo de multirregulação a que estão sujeitas as políticas educativas e que é particularmente visível nas forças que atuam na regulação interna das escolas. Este será o tema da segunda parte da minha intervenção. Entretanto completemos de maneira breve a apresentação das principais mudanças em curso neste domínio fazendo referência à segunda tendência:

COEXISTÊNCIA DE DIFERENTES MODOS DE REGULAÇÃO

Em Portugal, como em muitos outros países, o modo burocrático de regulação constituiu, desde o início da criação dos sistemas de ensino, o paradigma da intervenção estatal para controlo da aplicação das políticas nacionais de educação. Muitas vezes a regulação burocrática estatal era associada ao poder de influência dos professores, dando origem à regulação burocrático-profissional (Barroso, 1999).

Desde os finais do século XX que se acentuaram as críticas aos modos de organização burocrática e surgiram estímulos ao desenvolvimento de estratégias alternativas. É neste contexto que emerge um discurso modernizador que, inspirado pelos princípios da “nova gestão pública” (New Public Management), pretende fazer a rutura com a burocracia.

Estes novos modos de regulação que se podem designar genericamente de pós-burocráticos caracterizam-se, sobretudo, pelo facto de não se basearem, como no modelo burocrático, na legitimidade da racionalidade e da lei, consideradas simultaneamente como formas de coordenação e fonte de valores. A racionalidade continua a ser valorizada, mas ela é reduzida, sobretudo, à racionalidade instrumental. Entramos num regime de “performatividade” (Ball, 2005) onde o que importa são os resultados tangíveis, mensuráveis, justificáveis. O controlo *a priori*, pelas normas, é substituído pelo controlo *a posteriori*, pelos resultados.

Contudo, a emergência destas novas formas de regulação pós-burocrática não significa que tenham sido abandonadas as anteriores formas de controlo. É por isso que assistimos, em Portugal, como em muitos outros países, quer à coexistência da “burocracia” e da “pós-burocracia”, na definição e aplicação das políticas públicas de educação, quer ao surgimento de forma explícitas de neo-burocracia⁶.

⁵ Veja-se a título de exemplo o caso da Finlândia cujas políticas educativas ganharam notoriedade devido à sua elevada classificação no “ranking do PISA”. Contudo, o governo português (como governos de outros países) tão pressuroso a invocar os resultados do PISA como indicador de qualidade, não teve em conta, na adoção das políticas de avaliação, a rejeição absoluta do governo finlandês aos testes estandardizados, ou o recurso muito reduzido à repetência, por exemplo (ver Sahlberg, 2011).

⁶ Para desenvolver este argumento consultar Barroso (2013a).

Neste tipo de regulação neo-burocrata o principal objetivo consiste em melhorar o funcionamento burocrático da administração, face ao aumento da complexidade e da diversidade do sistema. Para isso alteram-se os aspetos morfológicos sem pôr em causa os aspetos essenciais para o exercício do poder e da autoridade do Estado e a eficácia dos processos de controlo.

Entramos assim no domínio do que Courpasson (2000) chama de “soft burocracias” -organizações cujas estratégias apesar de serem gerencialistas estão orientadas para a construção de políticas de centralização. Para este autor: “O conceito de “soft burocracia” procura exprimir a emergência de uma centralização política das organizações direcionada para o desenvolvimento de formas descentralizadas de conduzir a sua atividade: as funções e as responsabilidades tornam-se mais descentralizadas, mas as decisões políticas mais centralizadas.” (idem, p. 155).

PRIORIDADE AOS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO

A terceira tendência de evolução da regulação política de educação está relacionada com o desenvolvimento de uma regulação pelos instrumentos, entendidos como um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social através do qual a ação coletiva é estruturada com o fim de resolver um problema de natureza pública (Salamon, 2002; Lascoumes e Le Galès, 2004).

Quer se tratem de instrumentos legislativos, económicos, informativos, comunicacionais, de gestão ou outros, estes dispositivos configuram sempre, para além dos seus efeitos próprios, uma determinada conceção da ação pública (do seu sentido, do seu quadro cognitivo e normativo) e um modo específico de materializar e operacionalizar a ação governamental. “Cada instrumento é, por isso, uma forma condensada de saber sobre o poder social e as formas de o exercer” (Lascoumes e Le Galès, 2004, p.29).

Na educação grande parte destes instrumentos são baseados em conhecimentos produzidos especificamente para exercerem um efeito de regulação, como sejam, por exemplo, os dispositivos de avaliação, os referenciais de competências, os contratos de autonomia, as metas de aprendizagem, as “boas práticas”, etc.

Além disso estes instrumentos estão associados ao que Williamson (2015) chama de “digital education governance” (governo digital da educação). Segundo este autor, o governo da educação é fortemente condicionado pelo “objetivo de quantificação de toda a espécie de comportamentos humanos e sociais” (p.2). Isto traduz-se na construção e alimentação sistemática de grandes bases de dados, com recurso às tecnologias digitais e a que Williamson chama de “instrumentos de política em tempo real” (idem, p. 2)⁷.

A MULTIRREGULAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO

Como referi em outro texto (Barroso, 2006b), a diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, o equilíbrio ou a transformação do sistema educativo resultem mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político e da sua administração.

⁷ É o que acontece nas nossas escolas, onde os professores e os diretores gastam cada vez mais tempo a alimentar as mais diversas plataformas informáticas de recolha e visualização de dados on line, no domínio da avaliação, da gestão de recursos, da organização de horários, etc. Esta “regulação pelos instrumentos” permite, assim, um controlo indireto e, muitas vezes, à distância das políticas educativas e está presente em todos os níveis (transnacional, nacional, local) sendo responsável pelo fortalecimento das tendência neo-burocrática de que falava atrás.

Por isso, mais do que falar de regulação, seria melhor falar de multirregulação já que as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objetivos, processos e resultados.

Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar, não resultam automaticamente de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim dos interesses, das estratégias e das lógicas de ação de diferentes grupos de atores, através de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes⁸.

É o que pretendo ilustrar com a figura seguinte onde se definem, de maneira esquemática, as várias posições que diferentes entidades e atores podem ocupar no processo de multirregulação local da educação.



A representação que aqui se propõe é, obviamente, redutora da variedade dos atores e da complexidade das relações que estabelecem entre si, mas permite, apesar de tudo, pôr em evidência os principais lugares de onde emerge a regulação local sobre a escola, bem como a amplitude das lógicas com que são justificadas as diversas intervenções.

No caso do Estado, estamos a pensar no poder político que atua a nível central, diretamente ou através da sua administração desconcentrada, com recurso a diferentes modos e instrumentos de regulação. As lógicas utilizadas oscilam ao longo de um contínuo que tem como extremos a “regulação burocrática” e a “regulação pós-burocrática”. No primeiro caso a intervenção estatal sobre a escola faz-se de modo prescritivo pelas normas, cuja aplicação é garantida por uma administração centralizada e hierarquizada (ou pelas suas variantes modernas de plataformas digitais). No segundo caso, como vimos, passamos de uma regulação pelas normas para uma regulação pelos resultados, em que o controlo é sobretudo assegurado por múltiplos processos de avaliação.

⁸ A complexidade deste processo é visível na análise das políticas educativas locais, onde a utilização do conceito de multirregulação põe em causa as abordagens exclusivamente jurídico-administrativas com que vem sendo produzidas e analisadas as políticas de “descentralização” (como por exemplo os contratos de delegação de competências do programa *Aproximar* - Decreto-Lei nº 30/2015).

No caso dos municípios, referimo-nos ao exercício do poder formal e informal através do qual a autarquia exerce a sua influência na organização e funcionamento da escola, quer atuando diretamente sobre os órgãos dirigentes quer indiretamente sobre o contexto de ação dos seus vários membros. Este poder tanto pode ser assumido e exercido numa lógica estrita de delegação de competências em que a autarquia se substitui ao estado central (caso da municipalização) quer numa lógica de partilha com as diferentes entidades envolvidas no processo educativo, como acontece por exemplo nos projetos das “cidades educadoras” (ver a este propósito Machado, 2005) e a que simbolicamente aqui designamos por “lógica do poder local”.

No caso dos professores, designamos o lugar de onde emana a regulação pedagógica efetiva, quer através do desempenho docente na sala de aula quer através das decisões tomadas nos órgãos respetivos. Esta regulação pode ser influenciada pela estreita defesa de interesses de classe, numa perspetiva centrípeta em que a visão da escola e do mundo depende exclusivamente da função que exercem e da posição que ocupam (corporativismo). Ou então, pode ser resultado de um conhecimento e competências próprias, desenvolvidos no seio da profissão (profissionalismo).

No caso dos pais (e, por extensão, dos alunos e da comunidade em geral), o polo de regulação abrange os beneficiários diretos e indiretos do processo de ensino e exerce-se quer pela ação individual dos diversos protagonistas, quer pela sua integração em diferentes coletivos, como a turma, no caso dos alunos, os vários órgãos de governo, ou os mais diversos tipos de associações. A sua ação pode estar condicionada por uma lógica estritamente privatista, submetida aos interesses individuais dos alunos, dos pais e de outros membros da sociedade local. Ou então, ter uma dimensão mais cívica e coletiva naquilo que designamos por controlo social da escola.

Finalmente, a figura procura mostrar que a “descentralização” e a “autonomia da escola” resultam de processos de regulação diferentes. No primeiro caso, a delegação ou transferência de competências faz-se para a autarquia, podendo estar sujeita às duas lógicas referenciadas – municipalização ou poder local. No segundo caso, a delegação ou transferência de competências faz-se para os dois conjuntos de atores centrais (professores e outros elementos da comunidade escolar), podendo o seu exercício estar sujeito a uma lógica mais individualista (corporativismo ou privatização) ou a uma lógica mais articulada com o bem comum (profissionalismo ou controlo social).

Pese embora o caráter redutor e linear da estrutura de relações representada na figura, é possível apercebermo-nos das múltiplas maneiras como o poder regulador pode ser exercido a partir de cada um daqueles lugares e da variação de juízos que podemos ter em função da lógica que é adotada. Esta abordagem põe em causa as dicotomias em que muitas vezes se cai neste domínio (por exemplo, o poder central é mau e o local é que é bom, ou vice-versa) e aumenta o leque de alternativas possível, tendo em conta a diversidade de atores que exerce a regulação e a variedade de lógicas existentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quais as consequências da adoção destes pontos de vista para a análise das políticas de descentralização? Ao concebermos o local como um espaço multirregulado e a política como ação pública resultante da intervenção de diferentes atores situados em diferentes níveis estamos a pôr em causa a visão linear da descentralização que tem caracterizado as medidas governamentais no domínio da educação, desde 1974⁹. De acordo com essa visão, durante este período coexistiram (ou alternaram) duas visões da descentralização:

⁹ Para uma análise aprofundada das contradições existente na evolução recente do exercício do poder municipal na educação, em Portugal, consultar Martins (2007) e Pinhal (2012).

Uma mais conservadora - em que o Estado preserva a sua centralidade estratégica e o poder de decisão fundamental sobre a provisão, organização, e controlo do sistema público de ensino, e limita-se a transferir as táticas e algumas competências instrumentais de natureza executória, para a periferia.

Outra mais liberal - em que o local é visto como um “lugar de modernização e mobilização” e em que a transferência de competências se integra num processo mais vasto de recomposição do papel do Estado na educação, no quadro de uma “nova gestão pública”, através da introdução de novos modos de regulação de tipo pós-burocrático, o reforço de uma retórica de modernização e de uma lógica de privatização do ensino público. Como afirma Moos (2014) “nas políticas de *new public management*, os gestores e os consumidores são privilegiados, enquanto os políticos e os profissionais da educação perdem influência”.

Contudo, estas duas dimensões não põem em causa a estrutura compartimentada da administração e a sua linha de decisão hierárquica entre centro e periferia e limitam-se a fazer o transvase de competências ao longo dos diferentes níveis, como se o local fosse uma mera réplica do centro. O local continua a ser visto como um lugar homogéneo esquecendo a pluralidade de atores que o habitam e as tensões e conflitos naturalmente existentes.

Por isso, é preciso ampliar o debate, deslocando-o dos instrumentos para os referenciais das políticas, passando de uma análise “jurídico-administrativa” das políticas públicas como ação normativa do estado e das autoridades governamentais (descentralização administrativa), para uma análise sociopolítica em que a política é vista como “ação pública” (territorialização)¹⁰.

É aqui que a distinção operacional entre estes dois conceitos se torna fundamental: a “descentralização” é a resposta a um problema de proximidade do centro em relação à periferia; a “territorialização” é a resposta a um problema de articulação entre os diferentes “centros” de decisão que atuam no território. No primeiro caso, o que parece estar em causa é a aplicação local de uma ordem nacional; no segundo caso, é a construção de uma ordem educativa local.

Importa assim sublinhar que a territorialização das políticas educativas está diretamente ligada a uma lógica participativa na organização da política e a uma democratização da execução das políticas públicas. A adaptação das ações públicas ao território supõe a participação dos cidadãos na definição da política pública e a necessidade de abertura do debate ao espaço público. A institucionalização da ação coletiva faz-se, assim, por uma integração dos desafios locais numa lógica de baixo para cima, isto é, a partir dos territórios. O território pode afirmar-se como “instrumento de participação” quer como “instrumento de legitimação” das decisões (Reliant, 2004, p. 60).

E, neste contexto qual é o papel do Estado?

Como afirmei anteriormente (Barroso, 2006b), o Estado deve assumir a função essencial de “regulador das regulações”, isto é de uma “metarregulação” que permite não só equilibrar a ação das diversas forças em presença, mas também continuar a garantir a orientação global e a transformação do próprio sistema. «É através desta função de “coordenação das coordenações” que o Estado pode continuar a assegurar, como lhe compete a “manutenção da escola num espaço de justificação política” (Derouet, 2003), sem que isso signifique ser o Estado o detentor único da legitimidade dessa justificação.» (idem, p. 65).

Esta alteração do papel do Estado (de burocrata e garante da ordem universal a regulador das regulações e compositor da diversidade local e individual) insere-se no que Dubet (2002) chama de “declínio do programa institucional”.

¹⁰ Para desenvolver este argumento consultar Barroso (2013b).

E com isto termino....

«Com o desenvolvimento das políticas públicas, o programa institucional não pode aparecer como a cristalização duma teologia moral e política de que o Estado podia ser considerado como o senhor todo-poderoso. Já não se trata de conceber a ação pública como a execução dum programa através de uma burocracia impessoal, mas de mobilizar as redes e grupos de atores públicos e privados encarregados de atingir objetivos definidos como resultados mais ou menos mensuráveis. (...) O interesse geral já não surge como uma categoria transcendente, mas como uma produção local resultante de uma ação coletiva e dum modo de regulação contínuo. (...) As grandes arbitragens éticas e políticas, não podendo fazer-se no topo através da magia retórica das instituições ou graças à soberania política, são delegadas aos atores de base, que devem, deste ponto de vista, comportar-se como sujeitos políticos e morais obrigados a deliberar e a produzir arbitragens» (Dubet, 2002, pp. 63-65)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes, F. (2005). “Regulação Supranacional e Governação da Educação: Dimensões Europeias”. In: *A Administração Educacional. Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, nº. 5- 2005, pp. 6-19.
- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial: ensaios sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Ball, S. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. In *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n126/a02n126.pdf>
- Barroso, J. (1999). “Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais”. In: *Inovação*, vol.12, nº3, 1999, pp. 9-33.
- Barroso, J., org. (2006a). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA e Unidade de I&D em Ciências da Educação. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/5761>
- Barroso, J. (2006b). O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: Barroso, J., org. *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA e Unidade de I&D em Ciências da Educação. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/5761>
- Barroso, J. (2013a). Conhecimentos, políticas e práticas em educação. In: Ângela Maria Martins *et al*, org. *Políticas e Gestão da Educação. Desafios em tempos de mudança*. Campinas: Editora Autores Associados Ltda, pp. 1-23
- Barroso, J. (2013b). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. In: *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13): 13-26. Disponível em: <http://www.ciep.uevora.pt/revista/Completa/RevistaEDUCACAO.pdf>
- Barroso, J. e Afonso, N., org. (2011). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Batista, S. (2014). *Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspetiva comparada*. Lisboa: ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Tese de doutoramento policopiada.

- Carvalho, L. M. (coord.) (2011). *O espelho do perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, L. M. (2013). Mútua vigilância organizada. In: *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13): 61-74. Disponível em <http://www.ciep.uevora.pt/revista/Completa/RevistaEDUCACAO.pdf>
- Carvalho, L. M. (2014). *A Construção de Conhecimento sobre Políticas Públicas de Educação em Portugal. Um estudo descritivo e interpretativo de Teses de Doutoramento realizadas na área científica da Educação, em universidades portuguesas (2000-2012)*, Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Disponível em : <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/11597/1/A%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20Conhecimento.pdf>
- Clark, J. e Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: SAGE Publications.
- Courpasson, D. (2000). “Managerial Strategies of Domination: power in soft bureaucracies “. In: *Organization Studies*, 2000, 21/1, pp. 141-161. Disponível em: <http://www.carstensen.com/download/Courpasson2000.pdf>
- Derouet, J. (2003). « L’avenir d’une illusion ou Comment refonder le projet du collège unique dans une société postmoderne ». In : Jean-Louis Derouet, dir. *Le collège unique en question*. Paris: PUF.
- Dubet, F. *Le déclin de l’institution*. Paris : Éditions du Seuil, 2002.
- Dubet, F. e Duru-Bellat, M. (2000). *L’hypocrisie scolaire. Pour un collège enfin démocratique*. Paris : Le Seuil.
- Machado, J. (2005). Cidade educadora e coordenação local de educação. In: J. Formosinho, A.S. Fernandes, J. Machado e F.I. Ferreira, *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA (pp. 225-264).
- Martins, J. (2007). *O papel dos municípios na construção das políticas educativas*. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, 2007. (Tese de doutoramento).
- Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação. Treze anos de intervenção (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Moos, L. (2014). Educational Governance: Politics, Administration and Professionalism. *ECER 2014. Network 26*. Disponível em: <http://www.eera-ecer.de/ecer-programmes/conference/19/contribution/33403/>
- Lascombes, P., Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Reliant, C. (2004). *L’expertise comme outil de territorialisation d’une politique publique?* Paris: École Nationale des Ponts et Chaussées. Mémoire de Thèse. Disponível em: http://pastel.archives-ouvertes.fr/docs/00/49/99/30/PDF/These_RELIANT.pdf
- Sahlberg, P. (2011). *Finnish lessons. What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* New York and London: Teachers College Press.
- Salamon, L., ed. (2002). *The Tools of Government. A guide to the new governance*. Oxford: University Press.
- Williamson, B. (2015). Digital education governance: data visualization, predictive analytics, and ‘real-time’ policy instruments, In: *Journal of Education Policy*, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2015.1035758>

POLÍTICA DE CIDADE E DE ESCOLA: PERSPECTIVANDO A EDUCAÇÃO NA TERRITORIALIDADE E NO PERTENCIMENTO – UM EXEMPLO BRASILEIRO

MARCIA MARIA CAPPELLANO DOS SANTOS¹

Universidade de Caxias do Sul/Brasil

INTRODUÇÃO

Início estas reflexões com um pensamento de Luiz Gonzaga Godói Trigo, que, em seu livro *A viagem: caminho e experiência* (2013), nos alerta para o fato de que a viagem não é apenas a trajetória para um lugar geográfico, mas sim, um caminho para si. Assim, poder compartilhar experiências e conhecimentos, em espaços formais e informais do território desenhado na proposição deste seminário internacional sobre Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano, realizado na Universidade Católica Portuguesa/Porto, torna-se, para mim, uma oportunidade especial de crescimento pessoal, intelectual e profissional. Mas creio poder ainda acrescentar que os percursos também se fazem por territórios não geográficos. Isso é próprio a quem, percorrendo traçados teóricos e pragmáticos que, por exemplo, pensadores, cientistas, profissionais legaram ao longo dos anos, busca empreender viagens que possibilitem “re”-conhecer o conhecido, conhecer o desconhecido e “re”conhecer-se diante deles, colorindo, com sempre novas tonalizações, as aprendizagens na construção de novos saberes.

É assim pensando que convido a conversar sobre o tema Política de cidade e escola, que abordarei em dois segmentos. No primeiro, Política de cidade, perspectivarei a educação na territorialidade e no pertencimento, trazendo, a título ilustrativo, um exemplo brasileiro de ação político-educacional comunitária, envolvendo a tríade universidade-comunidade-escola. No segundo, Política de escola, procurarei focalizar uma concepção de política científico-educacional – e de escola – sob a ótica de rupturas paradigmáticas consistentes com traços contextuais da contemporaneidade.

POLÍTICA DE CIDADE

A política é a arte do possível. Toda a vida é política.

Cesare Pavese

Tendo em conta haver sempre idiosincrasias semânticas num mesmo idioma falado em países diferentes, como também possibilidades de diferentes leituras da realidade conforme os referenciais teóricos que definimos para balizá-las, introduzo minhas considerações precisando os sentidos que aqui estão sendo atribuídos aos termos “cidade” e “política”, partindo do marco legal da organização político-administrativa brasileira e de definições conceituais de política.

¹ Doutora em Educação, Mestra em Letras – Linguística Aplicada; Pesquisadora, docente e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil; Coordenadora do Grupo de Pesquisa: Turismo: desenvolvimento humano, linguagem e processos educacionais (Universidade de Caxias do Sul e Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico- CNPq). E-mail: mcsantos@ucs.br

“Cidade” aqui pode assumir prerrogativas de “município”, termo referido no texto constitucional brasileiro, e que corresponde à menor unidade territorial com autonomia administrativa, compreendendo os espaços urbano e rural. Nesse contexto legal, a cidade é a sede do município, o qual é objeto de visões, decisões e ações dos poderes políticos (executivo e legislativo), estes, por sua vez, conferidos por seus habitantes, mediante processo eleitoral.

Na concepção e linguagem correntes, no entanto, os termos tendem a substituir-se metonimicamente um pelo outro, de sorte que cidade, em senso comum, passa a revestir-se da dimensão legal de município, tendo assim ampliado seu universo conceitual, como também ampliadas correspondentes referências às suas circunscrições físico-territoriais, rompidas, nessa condição, linhas demarcatórias do urbano e do rural.

Mas a cidade é também a urbe, que mantém, entre outras, suas características fisionômicas e arquitetônicas, o traçado de ruas e avenidas; as relações entre centro e bairros, os modos de produção, as práticas sociais, culturais, religiosas, educacionais; as festas e comemorações, os costumes, as crenças, efetivações políticas, maneiras de viver e de conviver, a ordem social e política adotadas, elementos esses que, nos dizeres de Paviani (2014), fazem da cidade o resultado de condutas e da formação de seus habitantes e, inversamente, neles deixa suas marcas.

Então, a cidade, antes redimensionada em município, agora expande-se como aglomerado de significantes e significâncias, de representações mentais de um corpo social, como um território construído e compartilhado pelo pensamento: um território-comunidade, desenhado a partir de “atribuições de sentido na confluência espaço-temporal de fatos vividos, categorizados pela proximidade de significação de elementos de um conjunto repleto de passado, presente e futuro, de pessoas, vozes, lembranças sensoriais, estruturas concretas, moradias, famílias, experiências de prazer conscientes ou inconscientes” (Santos, Perazzolo & Pereira, 2014, p. 57); um território desenhado a partir de valores éticos, morais, simbólicos.

Na expressão “política de cidade”, estariam, pois, impressos possíveis deslizamentos conceituais para as territorialidades construídas no âmbito jurídico-político-administrativo (cidade/município), ou territorialidades cognitivo-afetivas, compartilhadas, cuja construção representativa faz-se com a prevalência do fator humano (cidade/comunidade).

Por outro lado, o trânsito pelo universo conceitual de política, a par de possíveis remissões do termo às suas raízes etimológicas e aos traços semânticos que lhe confere o contexto da *pólis* grega, facultam-nos trilhar por diferentes caminhos reflexivos desenhados ao longo do tempo por filósofos, cientistas políticos e estudiosos de diferentes áreas, dentre os quais aqui destacamos, com Arendt (1999), aquele que sinaliza para o entendimento de que a ação política nunca se realiza no isolamento, sendo sempre uma ação conjunta, reflexo da pluralidade humana, e fim em si mesma. João Ubaldo Ribeiro (1998) nos chama a ver a política como um processo, no exercício de alguma forma de poder, através do qual interesses são transformados em objetivos, e objetivos são conduzidos à formulação de decisões efetivas que “vinguem”, retomando o termo empregado pelo autor. Nesse sentido, chega a estabelecer aproximações entre política e arte, porquanto aquela requer de quem a pratica um talento e uma sensibilidade especiais. Acresce ainda ao conceito, a natureza pública da política, assentada no interesse pela coletividade, ou, em sentido amplo, no interesse pela sociedade. Sob essa perspectiva, ela representa “a condução de nossa própria existência coletiva, com reflexos imediatos sobre nossa existência individual”, sublinha o pensador (p.16).

É ao abrigo desse recorte na pluralidade de vieses conceituais pelos quais se poderiam orientar as reflexões, que, a título ilustrativo, se trará, à pauta, política governamental efetivada por 69 municípios situados na região serrana do nordeste do estado do Rio Grande do Sul/Brasil, a Serra Gaúcha, mediante vínculos estabelecidos com a Universidade de Caxias do Sul – UCS, cujo campus sede se encontra na cidade de Caxias do Sul.

A política municipal aqui referida pauta-se pelo entendimento de que o acesso ao conhecimento – e, no presente caso, afeto à Educação de nível superior – atua como catalizador de desenvolvimento pessoal, social, cultural, econômico, e profissional, nesse sentido expressando a natureza pública da política educacional assumida, cujos objetivos e decisões decorrentes norteiam-se pelo princípio do interesse comum ou da coletividade.

O foco na comunidade municipal encontra eco na história, natureza, missão e ações empreendidas pela UCS, que lhe conferem como traço identitário ser uma instituição universitária de caráter comunitário e regional, em cujos princípios destaca-se o da Responsabilidade Social, segundo o qual o bem comum se constitui em critério norteador de sua atuação.

UMA UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA NA SERRA GAÚCHA

Criada em 1967, a UCS é a mais antiga Instituição de Ensino Superior da Região da Serra do estado do Rio Grande do Sul. O processo de seu surgimento e de sua história decorre de esforços da sociedade civil, resultantes do valor atribuído à educação superior como forma de estimular o desenvolvimento da região e, também, pela ausência, à época, de ações do poder público nessa direção. De sua origem, portanto, deriva a estreita relação da Instituição com a comunidade e a forte influência dessas relações sobre definições estratégicas e planos institucionais.

Em dezembro de 2013, legitimando o que já se efetivava, a Universidade de Caxias do Sul, por meio da Portaria nº 736, do Ministério da Educação, foi oficialmente reconhecida como Instituição Comunitária de Educação Superior (ICES), ato contínuo à publicação da Lei nº 12.881, de outubro de 2013, a partir da qual a educação superior no Brasil passou a contar com três tipos de instituições universitárias: públicas/estatais, comunitárias e privadas/particulares.

Nos termos da Lei, as Instituições Comunitárias de Educação Superior são organizações da sociedade civil brasileira, assim definidas por apresentarem, entre outras, as seguintes características: serem constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público; não terem fins lucrativos e cujo patrimônio pertence a entidades da sociedade civil e/ou poder público. A par das atividades de ensino e pesquisa que lhes cumpre desenvolver, está o atendimento ao requisito de institucionalizar programas permanentes de extensão e ação comunitária voltados à formação e desenvolvimento dos alunos e ao desenvolvimento da sociedade.

De natureza comunitária, a UCS é, pois, uma instituição de caráter público na esfera civil, uma vez que, dentro da sociedade civil, se coloca acima de eventuais interesses particulares, sejam eles de indivíduos, de grupos ou de classes sociais. Mais ainda: no aspecto institucional, consolida seu caráter comunitário no não reconhecimento do direito de propriedade, quer em favor de indivíduos, quer de grupos, sobre seus rendimentos e seu patrimônio. Estes são bens postos à disposição da comunidade. Não tendo fins lucrativos, os eventuais excedentes financeiros são reinvestidos na qualificação de suas atividades-fim e de suas atividades-meio.

No aspecto social, a Universidade desempenha igualmente um papel público, na medida em que está atenta às necessidades e demandas sociais, buscando oferecer respostas adequadas. Tem, por conseguinte, uma prática que deixa em evidência sua intensa interação social. No plano ético, adota como regra nortear sua ação pelo compromisso com os interesses coletivos. É esse caráter e ação comunitários que distinguem a Universidade de Caxias do Sul no contexto das universidades, tanto das públicas estatais quanto das privadas particulares – como tradicionalmente se dividia o sistema universitário brasileiro anteriormente à Lei nº 12.881. Os traços dessa diferenciada identidade estão presentes em todos os programas de ensino, pesquisa e extensão que desenvolve.

UMA UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA E REGIONAL DA SERRA GAÚCHA

Como um corolário de sua vocação comunitária, está a decisão da UCS de instituir-se como uma universidade regional. Ao longo das décadas de 1970 a 1990, passa a desenvolver uma política de ação regional, levando sua atuação aos diversos municípios da Região, ao mesmo tempo em que promove ações integradas com outras instituições isoladas de ensino superior ali instaladas. A partir de 1990, cria novas unidades universitárias em subpolos regionais. Em 1993, submete ao Ministério de Educação seu projeto de regionalização, obtendo parecer favorável do então Conselho Federal de Educação.



A UCS atualmente mantém unidades em nove municípios do Estado, atingindo diretamente uma população de mais de 1 milhão de habitantes. Seu campus sede está localizado no município de Caxias do Sul. As demais oito unidades universitárias polarizam, cada uma delas, um conjunto de municípios, os quais, em número total de 69, compõem a região de abrangência da Universidade.

DE TERRITÓRIOS POLÍTICO-GEOGRÁFICOS A TERRITÓRIO DE PERTENCIMENTO

A ideia de território como um “lugar de destino” seria, pois, a de um espaço em contínua (re)criação geofísica/virtual, contínuo/descontínuo, habitado/desabitado, dentre demais características e paradoxos possíveis, mas que contêm no núcleo de sua significação, algo que (re)liga, (re)conecta e relaciona todos seus elementos, constituindo um todo dinâmico e uma identidade

Olga Perazzolo, Marcia Cappellano dos Santos e Siloe Pereira

Retomando o tema do Seminário, *Educação, Território e Desenvolvimento Humano*, e centrando a atenção no termo “território”, tendo por horizonte vínculos passíveis de serem estabelecidos com aqueles que dele se avizinham, estas reflexões remetem a estudos sobre territorialidade que aportam definições conceituais de território a partir de diferentes olhares, os quais aqui estenderei para uma possível interpretação do processo de constituição da região de abrangência da UCS e dos laços de pertencimento que foram sendo construídos.

Recorro primeiramente a Raffestin (1993), para quem o eixo definitório repousa na natureza político-administrativa do território, o que supõe um espaço físico fronteirizado que encerra uma ordem jurídica, um sistema político, relações de poder, um conjunto de normas, crenças e arranjos sociais de grupos humanos. A leitura de Haesbaert (2004) aproxima-se à de Raffestin quando também considera a perspectiva jurídico-política em sua análise conceitual. No entanto, ele também refere a perspectiva econômica, na demarcação de áreas pelas ações comerciais. A esta acrescenta ainda a perspectiva que denomina de culturalista, tendo como referência a predominância de aspectos simbólicos e subjetivos de território, concebidos como produto do imaginário e/ou da identidade social. Nesse sentido, sua proposição põe em evidência o fator humano e a construção representativa da territorialidade.

Em estudos posteriores, Haesbaert (2009) busca novos referenciais conceituais à luz da dinâmica das des-re-territorializações, como a discutem Deleuze e Guattari, assinalando a importância de ser revista uma Geografia preocupada com delimitações, enraizamentos, hierarquias de territórios, ampliando o perspectiva para uma Geografia dos espaços nômades, dos rizomas, dos territórios-rede, da cartografia da multiplicidade, da simultaneidade. Nesse sentido, refere o geógrafo Marcus Doel, o qual afirma ser o espaço, antes de tudo, um processo, uma espacialização.

A mutabilidade, a mudança, passam a ser intrínsecas à noção de território. Assim, passariam a ser leituras compreensivas de território o espaço vivido ou sistema percebido em que o sujeito “se sente em casa”, como também projetos e representações para os quais confluem comportamentos e investimentos em espaços e tempos sociais e culturais (Guattari e Rolnik, 1996). Desterritorialização (via linhas de fuga) e reterritorialização são vistas como processos indissociáveis, concomitantes, estando “[...] a ideia do devir na argumentação de que o novo é condição da constituição da territorialidade, de que a territorialização se dá num processo, no movimento, na reterritorialização (Perazzolo, Santos e Pereira, 2013, p. 48).

Resguardadas as implicações de redução interpretativa em divisar, na singularidade do caso ilustrativo aqui trazido a exame – se considerada a amplitude filosófica das proposições de Deleuze e Guattari –, poder-se ia ver, no processo de construção da região de abrangência da Universidade de Caxias do Sul, um movimento, por parte dos municípios, de des-re-territorialização, de sorte que essa região assume uma configuração com contornos não meramente físico-político-geográficos.

Os 69 municípios são conhecidos por sua diversidade em termos de história, população, área, economia, elementos naturais, culturais, ideológicos, entre outros aspectos. São múltiplas as vozes que deles emana, os diferentes tempos e ritmos de cada comunidade, porém, movidos por interesses educacionais para além de suas idiosincrasias, até mesmo político-partidárias, e sem perder suas singularidades, impregnam-se de um comum sentimento de pertencimento a uma “nova territorialidade”, a um novo campo relacional, de natureza subjetiva, mas intersubjetivamente construído, compartilhado. Buscando assegurar uma interlocução que os aproxime, passam a instituir-se mais do que como “integrantes” da região de abrangência de uma instituição de educação superior, a Universidade de Caxias do Sul – UCS. Instituem-se como “pertencentes” à comunidade externa dessa universidade, comunidade essa que lhes confere e à própria Instituição, novos/outros sentidos, potencializando e/ou redimensionando-lhes, dinâmica e continuamente, projetos e ações.

Na base dessa reconfiguração territorial – ou desse processo de des-re-territorialização –, está uma política educacional e de gestão que lhes possibilita sejam transpostas – ou, no limite, diluídas – fronteiras físico-geográficas, singularidades comunitárias, como também sejam superados obstáculos jurídico-políticos. Essa reconfiguração territorial põe-se em sintonia com a vocação comunitária e regional da Instituição, traduzida em seus princípios, objetivos e propostas/planos de ação. Revigoram-se assim laços acadêmicos entre a UCS e sua comunidade, em cujos desdobramentos encontram-se repercussões educacionais, sociais, culturais, econômicas.

Remetendo-me novamente a Hannah Arendt (1999), para quem a ação política nunca se realiza no isolamento, sendo sempre uma ação conjunta, reflexo da pluralidade humana, e fim em si mesma, e também a João Ubaldo Ribeiro (1998), que nos convida a ver a política como um processo, no exercício de alguma forma de poder, através do qual interesses são transformados em objetivos, e objetivos são conduzidos à formulação de decisões efetivas, ter-se-ia, pois, se assim pudermos denominar, *políticas de municípios/cidades/comunidades*, que acabam por dar forma, sentido e concretude a uma *política de cidade*, a um novo/outro exercício do poder constituído, marcado por interesses, decisões e ações ao mesmo tempo singulares – porque característicos a cada um desses territórios político-geográficos – e coletivos – porque afetos a todos, à comunidade regional da UCS à qual passam a pertencer. Tais interesses, decisões e ações, em seu aparente paradoxismo, fertilizam o terreno para a configuração de nova territorialidade e nova identidade social, expressando a ideia de que lhes está subjacente “a coexistência de elementos que se cruzam e são contidos por uma pele conceitual flexível, singular” (Perazzolo, Santos & Pereira, 2013, p. 47) abarcando a comunidade de abrangência dessa instituição comunitária e regional.

Múltiplos exemplos de ações poderiam ser buscados entre processos/atividades-fim e processos/atividades-meio da Instituição, no sentido de sinalizar, mais concretamente, a interlocução que se busca construir entre a UCS e sua região de abrangência e, no interior desta, também entre os próprios municípios e/ou entre segmentos que os compõem, vivificando, revitalizando e dinamizando esse processo de des-re-territorialização.

Limitar-me-ei no entanto a um ou outro que, penso, são bastante significativos e que se encontram em períodos diferentes da trajetória institucional.

- O desenvolvimento de uma pesquisa (que deu origem ao Instituto de Biotecnologia-UCS) em resposta a demanda de vitivinicultores da Região, os quais necessitavam de uma solução para o problema da acidez málica do vinho, por meio de processo biotecnológico (hoje, a Região do Vale dos Vinhedos/Bento Gonçalves, no Estado do Rio Grande do Sul, é a mais importante produtora de vinhos finos no Brasil, premiados no país e no exterior);

- A oferta de um curso de Tecnologia em Fruticultura de Clima Temperado, objetivando capacitar produtores da Região dos Campos de Cima da Serra para qualificar processos de todo ciclo produtivo e melhor fazer frente à concorrência dos países vizinhos (por longo tempo, a pecuária, então em crise, correspondera à economia básica da região);
- A implantação do Programa de Hospitalidade, incluindo cursos de graduação em Hotelaria, Turismo, Gastronomia e Eventos e os cursos de Mestrado e Doutorado em Turismo e Hospitalidade, com vista a subsidiar o processo de desenvolvimento regional do Turismo sustentado no conhecimento. Hoje, a região de abrangência da UCS conta com dois municípios considerados indutores de turismo no Brasil, dos quais, Gramado, no município da Região das Hortênsias, é o destino turístico que recebe o maior número de turistas no país;
- A criação do Instituto de Administração Municipal, órgão da Universidade com a finalidade de estabelecer intercâmbios com os municípios da Região e outras entidades visando à aglutinação de esforços para o desenvolvimento dos municípios e aperfeiçoamento da administração municipal.

Especificamente no que tange à Educação, além da oferta do curso de Licenciatura em Pedagogia (formação de professores para o Ensino Fundamental e Médio), do curso de Mestrado em Educação, merece destaque especial a implantação do Observatório de Educação, cujo objetivo é o de constituir um espaço transdisciplinar de interação, com base na investigação social, que promova a formação de recursos humanos e a produção e sistematização de conhecimento na área da Educação, com foco nos processos educativos escolares e não-escolares, nas infâncias e nas juventudes que compõem as historicidades do cotidiano.

São quatro as linhas de pesquisa em torno das quais se desenvolvem projetos de pesquisa e de extensão: Infâncias, Juventudes e Processos Educativos, Educação da Diferença, Gênero e Processos de Socialização e Formação de Professores para a Educação Básica.

Em articulação com a graduação e a pós-graduação e em permanente diálogo com a comunidade educacional, busca-se atender a demandas formuladas e necessidades identificadas. Dentre as ações empreendidas, poderia citar:

- Encontros mensais de formação continuada e de articulação com os secretários municipais e coordenadores regionais de Educação (trabalho que existe há mais de 20 anos), versando sobre temas variados, em consonância com interesses/necessidades dos municípios e a capacidade instalada da UCS, tais como: Múltiplas dimensões de ensinar, Educação de jovens e adultos, Educação inclusiva, Uso das TICs na Educação, Avaliação formativa, Direito de aprendizagem e desenvolvimento, Pesquisa na escola, Interdisciplinaridade e escola de tempo integral, Formação de apoio docente para a escola infantil, Educação integral e escola de tempo integral (Ação desenvolvida em mais de 30 municípios, abrangendo cerca de 3000 professores);
- Realização, dentro do projeto *Um Computador por Aluno* (do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), de seminários em parceria com o Núcleo de Inovação e Desenvolvimento da Docência e Cultura Digital da UCS e com o Núcleo de Tecnologia Municipal, da Secretaria de Educação de Caxias do Sul, ocasião em que são trazidas e discutidas as experiências das escolas da Rede e oferecidas Oficinas tendo por objeto, entre outros temas: O professor e a convivência com a tecnologia, Redes sociais de aprendizagem, Criação de sites.

No conjunto de ações de assessoramento às Redes Municipal, Estadual e Privada de Ensino, situam-se as que têm por foco, por exemplo, os referenciais curriculares, a implementação nas escolas de metodologias ativas e de novos processos avaliativos. Uma dessas ações foi o desenvolvimento do projeto intitulado

Referenciais da Educação da Rede Municipal de Ensino de Caxias do Sul - Fazer e Aprender, através do qual se contemplou: (a) a formação/capacitação de assessores pedagógicos, coordenadores pedagógicos e gestores (diretores e vice-diretores) no que tange ao desenvolvimento de competências e habilidades, à formação de conceitos, ao planejamento e à avaliação da aprendizagem; (b) consultoria direta à equipe pedagógica da Secretaria para a elaboração de todos os documentos produzidos, desde os referenciais orientadores gerais até os referenciais curriculares de cada ano/série, de cada componente curricular e de cada trimestre letivo.

Em decorrência desse projeto, a Prefeitura de Caxias do Sul, por meio da Secretaria Municipal da Educação (SMED), foi vencedora do Prêmio Inovação em Gestão Educacional 2013, premiação essa que resulta de iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP/MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC).

Esse conjunto de ações e outras mais desenvolvidas refletem o encontro de políticas de cidade (singulares ou coletivas) e da política institucional, derivado de movimentos recíprocos que cotidianamente são acionados, redesenhando os respectivos limites territoriais, revigorando sentimentos de pertencimento, “re”-construindo e fortalecendo a região de abrangência da Universidade.

Novamente reiterando o caráter meramente ilustrativo dos exemplos citados, lembro que, até o presente momento, procurei focalizar o primeiro segmento do tema desta reflexão, ou seja, *Política de cidade*. No entanto, sucede-lhe outro segmento: *Política de Escola*, que abre a perspectiva de uma pluralidade de olhares: a escola, como *locus da educação formal*, objeto de política(s) estabelecida(s) – neste caso, na esfera de inter-relações administrativas com os sistemas formais de educação em suas diferentes jurisdições; a escola como sujeito no estabelecimento de intrarrelações políticas, epistemológico-pedagógicas, metodológicas, didáticas, administrativas; a escola, nas intersecções desses âmbitos com consequentes repercussões em termos de prerrogativas, restrições, competências, para citar algumas possibilidades de abordagens.

No entanto, a considerar os objetivos deste trabalho e limites de extensão que lhe são inerentes, pretendo limitar-me ao segundo enfoque e, dentro dele, fazer recortes operacionais atendo-me pontualmente a contributos de alguns pensadores e pesquisadores que, em tempos mais recentes, têm respaldado reflexões nessa direção.

POLÍTICA DE ESCOLA

*A cegueira não se resolve por meio de uma cirurgia epistemológica,
porque ela tem suas origens no lugar social de onde o cientista pensa.*
Rubem Alves

*Il faut chercher, non pas à supprimer les distinctions et oppositions, mais
à renverser la dictature de la simplification disjonctive et réductrice.*
Edgar Morin

Uma observação inicial se faz necessária. A utilização dos termos “educação” e “ensino”, por si só, requereria buscar aprofundamento teórico para estabelecer aproximações e/ou distinções entre os respectivos campos conceituais. Morin (2002), entendendo que ambos os termos encerram “excessos e carências”, propõe um deslizamento conceitual entre os dois, criando o binômio “ensino educativo” – proposição que estará subjacente na utilização que farei doravante do termo “ensino” na relação educação-ensino-aprendizagem.

Na continuidade destas considerações, relembro a obra *Teaching as a subversive activity*, de Neil Postman e Charles Weingartner, publicada em 1969, cuja primeira edição brasileira, com o título *Contestação – nova fórmula de ensino*, data de 1971. Os autores, desde a introdução, alertam para caminhos percorridos ao longo do tempo pelas escolas, assim como para as perspectivas de futuro que se anunciavam em não se procedendo a mudanças: “O choque com o futuro ocorre quando nos defrontamos com o fato de o mundo em que fomos educados a acreditar não existir” (1978, p. 32). Já mencionando, à época, um contexto de rápidas transformações, apontam o descompasso da escola em relação a ele:

A instituição a que chamamos “escola” é assim, porque a fizemos desse jeito. Se é irrelevante, como diz Marshall McLuhan; se protege as crianças da realidade, como afirma Norbert Wiener; se educa para o obsoleto, como assegura John Gardner; se não desenvolve a inteligência, como garante Jerome Bruner; se está baseada no medo, como sugere John Holt; se evita a promoção de aprendizagens significativas, como aponta Carl Rogers; se castiga a imaginação criadora e a independência de espírito, como assinala Edgar Friedenberg; se, em resumo, não está fazendo o que precisa ser feito, *pode ser mudada; deve ser mudada* (Postman e Weingartner, 1978, p. 16).

Entre as metáforas que Postman e Weingartner utilizam para caracterizar a escola, as quais tomam emprestado a McLuhan, está a da “síndrome do retrovisor”, na referência à tendência de sermos como o automobilista cujo olhar não está fixado para onde vai, mas para o lugar de onde vem. “Assim a locomotiva foi percebida primeiro como um ‘cavalo de ferro’, a luz elétrica como uma ‘vela potente’ e o rádio como um ‘megafone atroador’” (p. 44), o que, para McLuhan, consistia num erro, uma vez que se tratava de novos meios, experiências novas, sem conexões com as coisas passadas das quais não eram aperfeiçoamento, tampouco uma extensão.

Analogamente, abordando mudanças possíveis de serem implementadas, como a introdução do “método de inquérito” – que propõem na condução das atividades promotoras de novas aprendizagens para novos cenários –, ressaltam já ter havido algumas tentativas bem intencionadas, porém mantendo-se calcadas sobre ambientes de aprendizagem mais antigos, sem maiores afastamentos dos controles reconhecidos e garantidos. “O método resume-se a um conjunto de perguntas feitas pelo professor, texto ou máquina, cujo objetivo é levar o aluno a apresentar as respostas certas – respostas que o professor, texto ou máquina, sabiam o tempo todo” (p. 46), reproduzindo-se o mesmo jogo de adivinhação. A pergunta (o inquérito) ainda recai sobre quem descobriu a América e não sobre como o estudante descobriu quem descobriu a América.

Essa preocupação – intensificada no avizinhamo do novo século – com a desarmonia entre os processos educativos levados a efeito pela escola e seu contexto de inserção presente e perspectivado para o futuro, com o não descolamento de heranças, entre outras, ético-políticas, filosóficas, epistemológico-pedagógicas, metodológicas, tem se repetido como objeto de estudos de diferentes autores.

Já em 1977, com a publicação de *La Méthode*, Morin chamava a atenção para a necessidade de utilizar o pensamento para repensar nossa estrutura de pensamento, no sentido de levar a uma reaprendizagem do aprender. “*Le problème crucial est celui du principe organisateur de la connaissance et ce qui est vital aujourd’hui ce n’est pas seulement d’apprendre, pas seulement de réapprendre, pas seulement de désapprendre, mais de réorganiser notre système mental pour réapprendre à apprendre*” (p.21). E, se levamos em conta que, na língua francesa, o verbo “apprendre” pode demarcar, em suas diferentes regências e contextos situacionais, o movimento do sujeito no sentido de adquirir conhecimento num processo individual (aprender algo) ou relacional (aprender de/com alguém), ou ainda no sentido de propiciar a alguém que

aprenda algo, poder-se-ia fazer a leitura de que reaprender a aprender implica movimentos recíprocos na direção uns aos outros para lograr modificar as próprias estruturas de pensamento ou propiciar a que outros logrem fazê-lo.

Essa racionalidade não seria a que vem caracterizando nossa civilização, reflete o filósofo e, conseqüentemente, a escola. Assim, vem sendo privilegiada a acumulação estéril de conhecimentos descontextualizados, a separação em detrimento da ligação, a análise em detrimento da síntese – ao que eu acrescentaria, a fixação em territórios científicos isolados –, e não a procura de elos que possam colocá-los em diálogo. Em *A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento* (2002), ressalta o pensamento ecologizante como um imperativo para a educação, reafirmando a ideia de que, mesmo para pensar localizadamente, é preciso pensar globalmente, como a de que, para pensar globalmente, é preciso pensar localizadamente. Da mesma forma, é imperativa a ecologização das disciplinas, “levar em conta tudo que lhes é contextual, inclusive as condições culturais e sociais, ou seja, ver em que meio elas nascem, levantam problemas, ficam esclerosadas e transformam-se” (p. 115).

Estudamos problemas e não matérias, argumenta Popper (2008), de sorte que qualquer matéria ou disciplina pode ter suas fronteiras ultrapassadas.

Mole, em 1971, também referira a importância do que denominava “osmose” entre os ramos do saber, o que poderia causar uma dissolução das fronteiras da especialidade, conduzindo a um campo contínuo de conhecimento, onde não apenas se misturassem nomes de disciplinas, mas onde intersecções entre ciências, mesmo as consideradas mais afastadas, levassem a uma “representação polidimensional de núcleos de conhecimentos ou de técnicas mentais interconectadas por múltiplos liames” (p. 25).

Essa ênfase na leitura ecologizada e contextual das ciências, dos saberes, ganha relevo especial na obra de Morin (2005), *Os sete saberes necessários à educação do futuro*, através da qual retoma e aprofunda proposta educacional preconizada para o presente século, advinda de relatório coordenado por Jacques Delors e elaborado pela Comissão Internacional sobre a Educação/UNESCO. Prospectar a educação para o século XXI, era planetária, implica aprendizagens, dentre as quais, a de que: o ser humano é, a um só tempo, físico, biológico, psíquico, cultural, social e histórico; pode-se incorrer em erro e ilusão quando o conhecimento é entendido como uma ferramenta *ready made*; há de se estar atento a possíveis cegueiras paradigmáticas (ou aos “paradogmas”, de que fala Alves (1984)), porquanto, na medida em que “o paradigma é inconsciente mas irriga o pensamento consciente, controla-o e, nesse sentido, é também supraconsciente” (Morin, 2002, p. 26), desempenha um papel ao mesmo tempo subterrâneo e soberano nas teorias, doutrinas ou ideologias.

Sob esse prisma, há que se estar atento igualmente à herança arraigada do paradigma cartesiano, o da lógica da disjunção, da separabilidade (do sujeito e do objeto, das partes e do todo), da fragmentação dos saberes, da fronteirização dos territórios disciplinares – lógica ainda com significativa presença em concepções e práticas pedagógicas nas instituições escolares.

Em síntese, não há mais espaço no contexto escolar para a não assunção de concepções de educação marcadas pelo pensamento complexo, que apontem para relações que se contraponham à disciplinarização do conhecimento, ou à hiperespecialização dos saberes disciplinares; a transgressões lógicas na busca da construção de uma racionalidade aberta; à união (“o tecido em conjunto”) no lugar da disjunção, à ecologização do conhecimento; a fraturas em estruturas cristalizadas, burocratizadas e burocratizantes; a concepções de educação acionadoras de reaproximação da ciência às culturas humanista, artística e filosófica (Paviani 2005).

Novamente arriscando-me a fazer transposições conceituais, desta feita, levando, para o universo científico-educacional, terminologia cunhada na esfera filosófica, penso que, ao se efetivarem tais rupturas, abrem-se linhas de fuga para “des-re-territorializações de saberes científicos” – constitutivas de novas “territorialidades” ao mesmo tempo singulares e coletivas e acionadoras de inter-relações geradoras de “emergências”, ou seja, de qualidades/propriedades novas que retroagem sobre o todo (teorias, campos/áreas/domínios de conhecimento, escola e o conjunto de seus atores) e que não mais se identificam nos componentes se tomados isoladamente.

As novas “territorialidades científicas” construídas conferem assim novos traços e sentidos aos processos educativos formais. Tê-las presentes, torná-las compreensíveis e compreendidas requer, no entanto, a definição e implementação de uma política educacional – e de escola – que possa viabilizá-las na cotidianidade das relações formais de ensino-aprendizagem.

Conforme antes mencionado, essa política científico-educacional aqui abordada *in abstracto*, no plano da racionalidade, interliga-se com/permeia/é permeada por outras políticas inerentes à concepção, estruturação e operacionalização dos sistemas formais de educação, as quais podem favorecer ou dificultar sua efetivação. Porém, na medida em que se a identifica como consentânea com o contexto da contemporaneidade e com as respectivas demandas educacionais, tenderá a constituir-se em um dos marcos teóricos referenciais na proposição, análise e execução de planos de educação nas diferentes instâncias administrativas.

Igualmente no âmbito interno às escolas, terá repercussões, particularmente, nas interações entre docentes, nos desenhos curriculares, na seleção de conteúdos, nas proposição e condução das atividades pedagógicas, nos procedimentos metodológicos, nas opções didáticas, nos processos avaliativos e, por via de consequência, no estabelecimento de relações cognitivo-afetivas com o universo da educação formal, com o universo da escola, do próprio estabelecimento escolar, independentemente dos níveis de ensino envolvidos.

NA DIREÇÃO DE CONSIDERAÇÕES FINAIS

Escola, cidade, educação, ciência, território, territorialidades, ensino, aprendizagem: Sob que perspectivas teóricas poderiam ser examinados esses termos? Que vínculos poderiam ser estabelecidos entre eles? Parece ser consensual que respostas a essas questões não permitem simplificações redutoras, afirmações categóricas, sempre requererão múltiplos desdobramentos analíticos face à amplitude do universo conceitual e pragmático em que se inserem. De outra parte, ao serem postos em relação com o termo “política”, tornam-se ainda mais complexas as possibilidades interpretativas, pois que, segundo antes mencionado, a ação política é reflexo da pluralidade humana, nunca se realizando de forma isolada, envolvendo contextos, sujeitos, saberes, necessidades, demandas, tempos e espaços, ações igualmente plurais. No entanto, aqui retomo o pensamento em epígrafe de que a política é a arte do possível, o que me leva a apostar, mesmo tendo presente a dicotomia ou os graus de valências possíveis, na potencialização de resultados promissores. Nisso sempre terá papel fundamental a Universidade, empreendendo ações que a façam partícipe na construção e implementação de projetos educacionais nas esferas pública e privada das comunidades de sua abrangência – como aqui se procurou ilustrar –, ou mobilizando para a reflexão conjunta diferentes instâncias e atores sociais, como o está ensejando, positiva e pertinentemente, esta Instituição, este evento – exemplo, portanto, a ser seguido.

REFERÊNCIAS

- Alves, R. (2013) *Filosofia da ciência: introdução ao jogo e a suas regras*. 18.ed. São Paulo: Loyola.
- Arendt, H. (1999) *O que é Política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Deleuze G. & Guattari, F. (1997) *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia.* V.5, Rio de Janeiro: Ed. 34.
- Guatarri, F. & Rolnik, S. (1996) *Micropolíticas: cartografias do desejo*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Haesbaert, R. & Bruce, G. (2009) *A desterritorialização na obra de Deleuze e Guatarri*. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewFile/74/72>>. Recuperado em 04 set. 2015.
- Haesbaert R. (2004) *O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Moles, A. A. (1971) *A criação científica*. São Paulo: Perspectiva.
- Morin, E. (1977) *La méthode – La nature de la nature*. Tome I. Paris: Editions du Seuil.
- Morin, E. & Prigogine, I. (1998) *A sociedade em busca de valores: para fugir à alternativa entre o ceticismo e o dogmatismo*. Lisboa: Instituto Piaget (Epistemologia e Sociedade).
- Morin, E. (2002) *A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 7.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Morin, E. (2002) *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 5.ed. São Paulo: Cortez; Brasília/DF: UNESCO.
- Paviani, J. (2005) *Interdisciplinaridade: conceito e distinções*. Porto Alegre: Pyr Edições.
- Paviani, J. (2014) *A função ética e educativa da cidade*. Santos, M.M.C. dos & Baptista, I. (Orgs.). *Laços sociais: por uma pedagogia da hospitalidade*. Caxias do Sul/RS/BR: Educs, 83-98.
- Paviani, J. (2010) *Problemas de filosofia da educação: o cultural, o político, o ético na escola, o pedagógico, o epistemológico no ensino*. 8. ed. Caxias do Sul, RS: EDUCS.
- Perazzolo, O.; Santos, M.M.C. dos & Pereira, S. (2013). *O acolhimento – ou a hospitalidade – como interface possível entre o universal e o local no contexto da mundialização*. *Pasos. Revista de Turismo e Patrimônio Cultural*, 11 (1), 45-55.
- Popper, K. R. (2008) *Conjecturas e refutações: o progresso do conhecimento científico*. 5.ed. Brasília: UnB, 2008.
- Postman, N. & Weingartner (1978) *Contestação: nova forma de ensino*. 4.ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.
- Raffestin, C. (1993) *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.
- Ribeiro, J. U. (1998) *Política. Quem manda, por que manda, como manda*. Recuperado em 26, maio, 2015, de <https://mpassosbr.files.wordpress.com/2013/03/joc3a3o-ubaldo-ribeiro-polc3adtica-quem-manda-porque-manda-como-manda.pdf>
- Trigo, L. G. G. (2013) *A viagem: caminho e experiência*. São Paulo: Aleph.

LIDERANÇAS MAIS PROFISSIONAIS E MELHORIA DAS ESCOLAS

JOSÉ MATIAS ALVES

(Centro de Estudos de Desenvolvimento Humano da Universidade Católica Portuguesa)

RESUMO

Nesta comunicação sustentam-se as teses seguintes: i) as escolas são organizações hipercomplexas; ii) esta hipercomplexidade foi acentuada com o processo de agregação generalizada das escolas; iii) a hipercomplexidade coloca desafios acrescidos às lideranças das escolas; iv) por outro lado, os diretores das escolas veem-se enredados entre a subordinação hierárquica aos poderes centrais e a subordinação democrática ao conselho geral; v) as políticas de delegação de competências nos municípios vêm instituir novos modelos de governança implicando simultaneamente os poderes centrais, os poderes locais e os poderes das escolas.

Neste cenário, defende-se uma profissionalização da gestão das escolas e dos agrupamentos através da criação de uma carreira própria que empodere os diretores e lhes possibilite uma maior capacidade de autorização e intervenção.

Palavras-chave: escola, gestão, profissionalização, governança

Esta comunicação pretende discutir as vantagens de uma elevação geral do padrão de profissionalização das escolas, nomeadamente ao nível da direção e gestão, e organiza-se em torno dos seguintes tópicos: o que é a escola, na sua identidade e singularidade, que fatores a tornam numa organização única e que por isso exigem respostas específicas em termos de organização, direção e gestão; o que entendemos por profissão e quais as suas características essenciais; qual o perfil dos professores que em 2015 exercem as funções de diretor e subdiretor; que tipos de profissão/modos de gestão são equacionáveis tendo em conta a singularidade da organização escolar; que argumentos se podem mobilizar a favor de uma profissionalização da direção/ gestão das escolas; e, por fim, que questões relacionadas com a inovação e a mudança nas escolas poderá elevar a qualidade das aprendizagens dos alunos, dos profissionais da educação e gerar sinergias resultantes de uma ação territorialmente inserida.

1. IMPRESSÕES DIGITAIS DA ESCOLA

Para enunciarmos um retrato breve do que é a escola enquanto organização e instituição recorreremos a Miguel Santos Guerra que nos traça o respetivo perfil político e sociológico (Santos Guerra, 2001). Assim, como primeira característica singular, o autor sustenta que a escola, mais do que um sistema normativo, um espaço, uma estrutura, **é um universo de significados**. De facto, a escola é, em larga medida, uma multiplicidade de interações, culturas, interesses, linguagens, crenças, valores, mitos que regulam o comportamento dos seus membros, dos atores que constituem uma “quase-comunidade” educativa¹.

¹ Com esta expressão queremos significar que a escola, ao contrário do dizem os normativos, não é uma comunidade educativa porque os diferentes elementos que supostamente a constituem (professores, alunos, pais...) não comungam dos mesmos valores educacionais, dos mesmos interesses, das mesmas preferências, não havendo, por isso um denominador comum que possibilite a congregação das vontades em direção a um horizonte comum. Será uma “quase comunidade” se houver sentidos emergentes e trabalho que vá construindo essa possibilidade.

E os significados não são dados *a priori* mas sim construídos pelas pessoas, pelos modos como elas veem a realidade educacional e como interagem uns com os outros. Conhecer a escola e querer nela intervir em termos de direção e gestão requer o conhecimento sobre estes modos de produção/atribuição de significados por parte dos professores, mas também dos alunos, dos funcionários e dos pais.

Um segundo elemento caracterizador tem a ver com o facto de a escola ser **uma instituição forçada para os alunos**. Este traço distintivo é da maior importância para a direção escolar. De facto, a obrigação de frequência escolar coloca desafios complexos de equacionar e de gerir. Ter na escola n alunos que não querem lá *andar*, que não querem aprender o que é suposto ensinar, coloca aos responsáveis da organização e aos professores o maior dos problemas que é o de ensinar quem não quer aprender. E isto porque o *verbo aprender não suporta o imperativo – ninguém pode ordenar, ‘aprende isto ou aquilo’, se a pessoa não quiser – ninguém pode aprender na vez do outro*. Por isso, a obrigatoriedade da frequência escolar durante 12 anos coloca em cima da mesa o sentido e a eficácia dessa obrigação, colocando a organização escolar numa situação complexa, pois, muitas vezes não possui os meios para atender à diversidade que é obrigado a acolher.

Um terceiro elemento relaciona-se com o facto de a escola ser **uma instituição heterónima, com múltiplas e minuciosas prescrições**. Embora a retórica política e normativa da autonomia se venha sucessivamente enunciando desde 1989, com o célebre Decreto-Lei n.º 43/89 - em sucessivos despachos que todos os anos decidem como é as escolas hão de exercer a dita autonomia, essa bandeira nunca passou de uma mitificação. As escolas (em termos gerais) sempre foram tratadas (e deixaram-se tratar) como entes subordinados, inseridos na longa cadeia de montagem do comando e do controlo. Esta subordinação torna a ação dirigente particularmente complexa pois dada a diversidade de contextos, as situações-problema não são passíveis de ser previamente tipificadas e *resolvidas*. Ser diretor de uma escola é agir de modo *díptico* (Lima, 1992): ora cumpre a norma ora a reinventa para poder responder com justeza e/ou eficácia.

Um quarto elemento tem a ver com a circunstância da escola ser uma **instituição com uma enorme pressão social**. No quadro de uma fragilidade de respostas familiares e sociais, de uma precariedade sem precedente nos vínculos laborais, de um aumento expressivo do desemprego jovem e dos níveis de pobreza, tudo se pede à escola: que instrua, socialize, estimule, acolha, guarde, parqueie; que responda a todas as novas necessidades socialmente identificadas; que eduque para a saúde, para uma sexualidade responsável, para uma circulação rodoviária segura, para uma vida ecológica, para um ambiente sustentável, para a prevenção do tabagismo e das diversas toxidependências.... Enfim, tudo o que é problema deve ser resolvido pela escola, mesmo se essas responsabilidades sejam, em primeira instância, da família, dos centros de saúde, das autarquias, das instituições de solidariedade social....

Ora, este excesso pode rapidamente virar-se contra a instituição escolar se esta, pela pressão e urgência da realidade, se desfocar da sua missão primeira que não pode deixar de ser a de ensinar (a de fazer aprender) todos os conhecimentos que são a pedra angular da inclusão social.

O desafio que neste contexto se coloca à escola e à direção é o de, sem deixar de ser *uma casa de humanidade* e de vínculo social, ser sobretudo uma casa de aprendizagem, implicando a todos neste desafio que emancipa e liberta.

O quinto traço característico da instituição/organização escolar tem a ver com a natureza dos seus objetivos, em regra **complexos, ambíguos e contraditórios**. Tem de educar para cidadania e para a competitividade; para a criatividade e para a reprodução; para a solidariedade e para a “lei da selva”; para a

igualdade de sucesso e para a seleção; para a “paz” e para a “guerra”; para a comunhão e para solidão. Esta compresença de finalidades opostas gera dinâmicas de perda de sentido e uma entropia difícil de gerir.

A sexta característica que singulariza a escola é a de ser **um sistema debilmente articulado** (Weick, 1976). De facto, existe uma débil a articulação vertical e horizontal do currículo; uma débil a articulação entre o currículo prescrito, praticado e aprendido; uma frágil relação entre as finalidades e as funções da escola; uma débil a relação entre o Projeto Educativo de Escola e o Plano Anual de Atividades; uma débil a articulação intra departamentos e grupos. A segmentação de espaços, tempos, conhecimentos completa a lógica dispersiva de um sistema difícil de gerir.

A sétima caraterística relaciona-se com o **currículo oculto** da escola. O modo como se organiza o espaço, o tempo, os grupos de alunos, se distribui o serviço docente, se organiza o apoio pedagógico, a ação disciplinar; o modo de ser e de parecer... tem forte impacto nas disposições dos alunos..., dos professores, dos funcionários não sendo imediatamente visível.

Sendo a escola um universo de pessoas em interação, move-as um complexo jogo de poderes, interesses, valores, ideologias tendencialmente em divergência e em conflito. Esta **micropolítica interna** (Ball, 1989) é constitutiva da ordem escolar sendo um desafio: “el director debe lograr y mantener el control (el problema del domínio), mientras alienta y asegura el orden social y la adhesión (el problema de la integración). (Ball, 1989, 93). Em múltiplas situações esta micropolítica vem ao de cima: o modo como se graduam profissionalmente os professores, se distribui o serviço docente, se alocam os professores a cursos e turmas, como se escolhem os manuais... .

Para além da complexidade, a escola está condenada a usar uma **tecnologia problemática** pois não há um melhor modo universal de ensinar os alunos. A organização do sistema escolar bem decreta que é *possível ensinar todos os alunos como se eles fossem um só* (Barroso: 2001), o currículo bem se organiza *de tamanho único e pronto a vestir* (Formosinho: 1987) e o velho sonho de uma *didáctica magna, esse tratado universal de ensinar tudo a todos* (Coménio: 1976 (1657)) continua a persistir sobre roupagens diversas. No entanto, sabe-se que os alunos têm inteligências múltiplas, ritmos e estratégias de aprendizagens diversas; os diagnósticos são difíceis e imprecisos; a justeza da ação pedagógica é arriscada; ignoramos *a Zonas de Desenvolvimento Proximal* de cada um dos alunos (e mesmo que a soubéssemos, seria impraticável...); o modo de fazer aprender cada um dos alunos é problemática².

A décima caraterística diz-nos que **a escola é muito determinada por culturas profissionais díspares, ‘quase-autónomas’, desarticuladas, solitárias, desconexas, balcanizadas**. Gerir, sintonizar, fazer convergir estas culturas é um trabalho de elevada exigência que aconselha uma especialização e uma dedicação plena. Fazer coexistir na mesma pessoa a possibilidade de exercício, em regime de alternância, de duas profissões de elevada exigência e complexidade e que exige uma formação continuada e permanente é uma prática de elevado risco que pode gerar efeitos nocivos quer na docência quer na gestão das escolas.

Por fim, enuncia-se a tendência **de uma territorialização das políticas educativas onde as autarquias, as instâncias públicas locais, as diversas instituições que operam no território emergem na construção de um projeto educativo local (plano estratégico educativo municipal)**. E neste contexto, a direção escolar (e as escolas) tem de ganhar mais voz, projeção e prestígio.

² Esta é uma analogia sugestiva mas que está longe de poder ser universalizada dada a especificidade do modelo escolar: “Aprender, como na Medicina, a fazer diagnósticos e saber o que faz falta a uma criança, em vez de a empurrar da escola, em vez de a excluir da sociedade. Os médicos não podem fazer isso. Os professores também deviam ser proibidos de o fazer no plano da deontologia. Têm é de aprender a conhecer os alunos, e aprender com eles a construir as suas aprendizagens, que seria o equivalente a construir a sua saúde.” (Sérgio Niza, 2012).

2. CARACTERIZAÇÃO GENÉRICA DOS PROFESSORES QUE EXERCEM AS FUNÇÕES DE DIRETOR/SUBDIRETOR

Para se conhecer o tempo de permanência no exercício das funções diretivas, quisemos saber há quantos anos exercem as funções de diretor ou subdiretor. Segundo o MEC, os dados disponíveis (e que não permitem uma desagregação do parâmetro *superior a 5 anos*) ilustram que muitos destes professores exercem há longo tempo a função diretiva, numa espécie de ofício sem profissão.

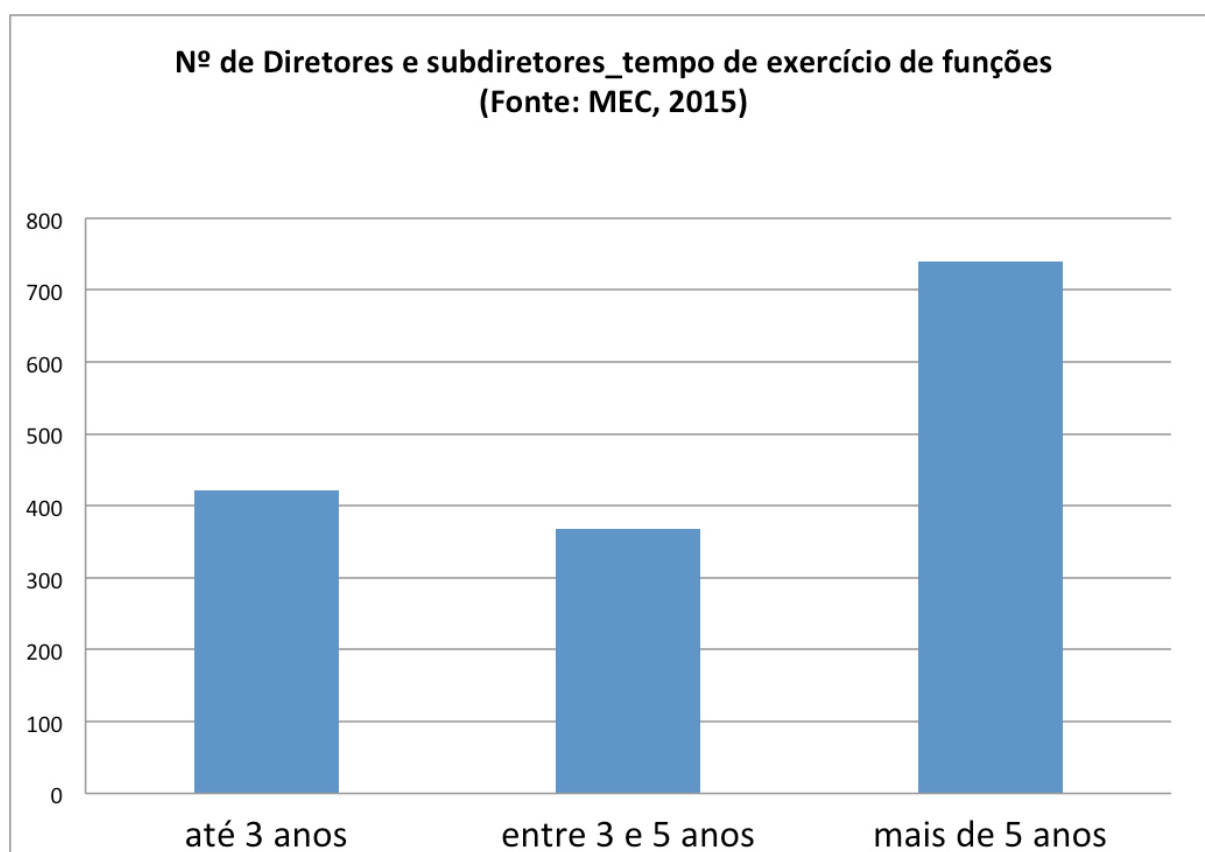


Gráfico 1: Tempo de exercício de funções de diretores e subdiretores (Fonte: MEC, 2015)

Como se observa, quase metade dos dirigentes exerce a função há mais de 5 anos, sendo expectável que um número expressivo esteja em função há 10 ou mais anos.

O gráfico seguinte fornece-nos uma imagem da distribuição destes dirigentes escolares, por região e sexo. Como seria expectável, os homens estão sobrerrepresentados tendo em conta a distribuição dos docentes por género. De qualquer modo, na região de Lisboa e Vale do Tejo, mantendo-se a desproporção o número de mulheres é superior ao dos homens.

A permanência na função diretiva, na categoria com *mais de 5 anos*, segue a tendência geral, mantendo a região de LVT um maior número de mulheres com mais experiência de gestão.

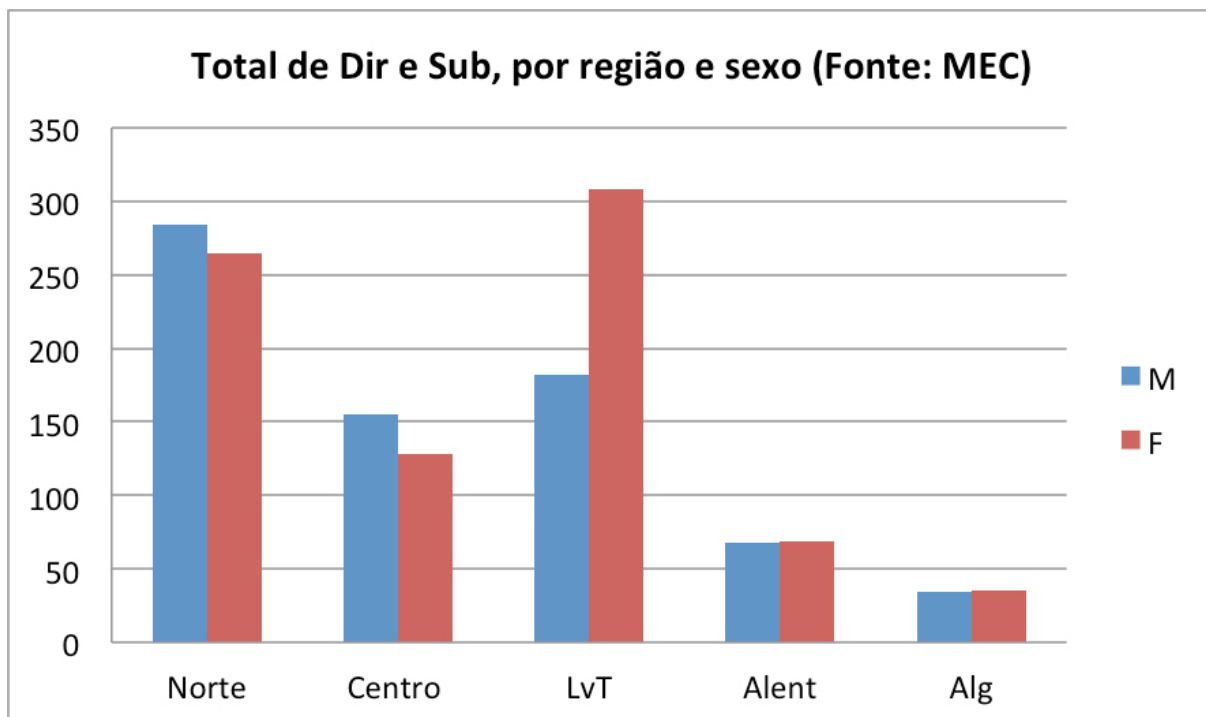


Gráfico 2: Total de diretores e subdiretores, por região e sexo. (Fonte: MEC, 2015)

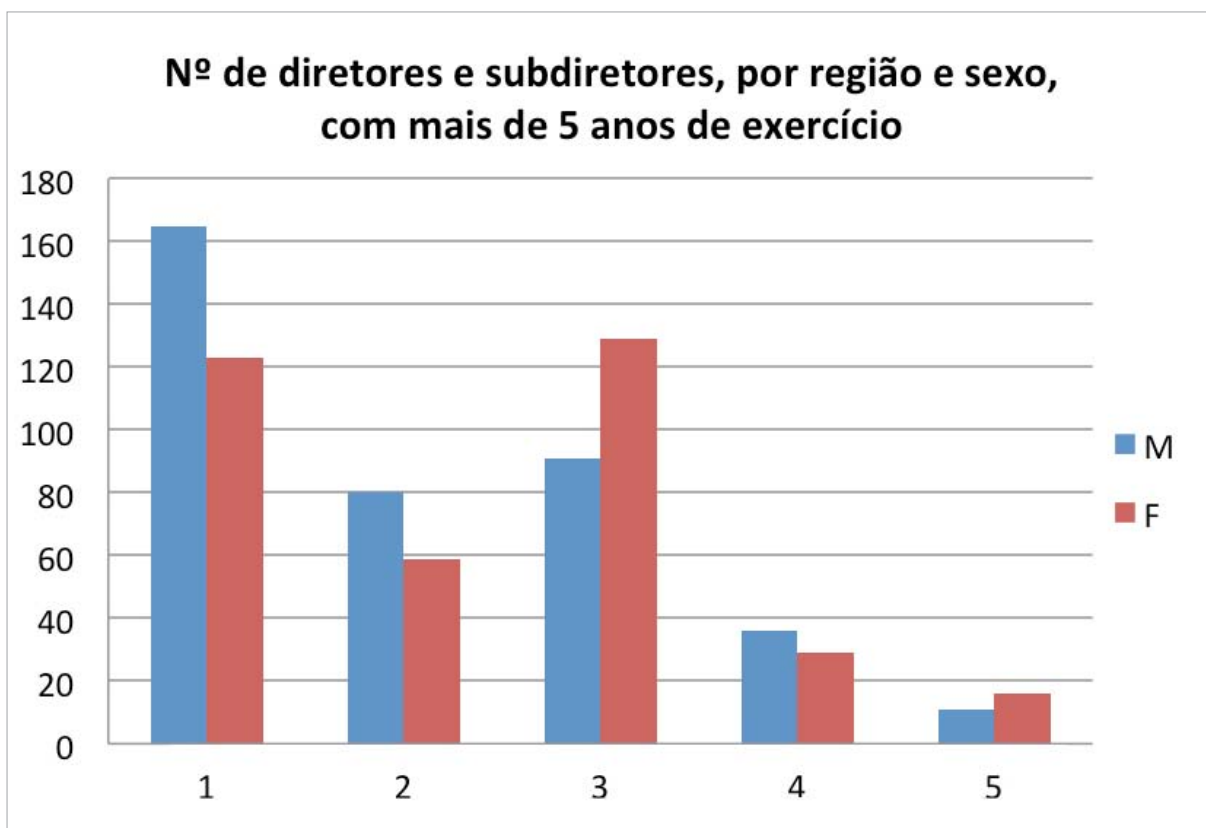


Gráfico 3: Número de diretores e subdiretores, por região, sexo com mais de 5 anos de exercício da função, por região (1 norte, 2, centro, 3, LvT, 4, Alentejo e 5, Algarve)

3. CRITÉRIOS PARA DEFINIR UMA PROFISSÃO

O objeto desta comunicação é interrogar (e no limite sustentar) até que ponto uma profissionalização da direção das escolas pode ser uma opção sustentável e benéfica para a organização do ensino e a promoção das aprendizagens.

Para respondermos a esta questão, importa definir o conceito de profissão, no sentido sociológico clássico. Uma profissão é uma atividade socialmente relevante que requer um saber especializado, um elevado conhecimento técnico-científico, requerendo uma formação Pós-Graduada de longa duração, uma formação contínua auto-regulada, uma capacidade de análise de situações complexas, caóticas e paradoxais, tendo um elevado padrão de autonomia e responsabilidade face à prestação do “serviço educativo”. O primeiro dever de um profissional *da gestão escolar* é pois o de servir o melhor que souber e puder as aprendizagens dos alunos, tendo para isso que possuir a capacidade de liderar e mobilizar a “comunidade educativa”.

É certo que os professores também devem ser uma *profissão* basicamente pelas mesmas razões, sendo a sua reivindicação um dos principais fatores de afirmação e reconhecimento social.

Sabe-se, no entanto, que a realidade política e social tem vindo a pressionar os docentes para uma funcionarização, para uma lógica de subserviência e dependência da administração educativa, o que lhes retira autonomia e prestígio social. Este movimento é, contudo, complexo não se gerando apenas de cima para baixo, numa lógica de imposição. Há também um número indeterminado de docentes que age (e prefere agir) sob este signo do comando e do controlo, abdicando da sua liberdade e da sua autonomia de pensar e de criar. Como dizia Crozier (1963), os funcionários preferem pagar o preço da liberdade com o conforto da proteção e da irresponsabilidade. Reconheçamos, no entanto, que é um alto preço, pois uma profissão como a do professor (e do diretor de escola) não pode ser exercida com proficiência aceitando este estatuto de subalternidade.

4. MODOS DE EXERCÍCIO DA PROFISSÃO

Enunciados os requisitos da *profissionalidade*, importa reconhecer que não há um mas vários modos de exercer a profissão. Enunciemos quatro modos tipo (a partir de Barroso, 2003):

- i) O primeiro modo é tributário de uma conceção burocrática, em que o diretor se assume como um delegado e representante do poder central. Neste exercício, em rigor, o diretor não é um profissional mas sim um funcionário cujo primeiro dever é o da obediência aos superiores hierárquicos e às normas que aí são produzidas.
- ii) O segundo modo insere-se numa conceção corporativa, em que o diretor é um *pimus inter pares*, intermediário entre a escola (sobretudo os professores) e o Ministério da Educação. Nesta aceção, a função de diretor poderia inscrever-se no que Etzioni (1969) designou como *semi-profissão* pois lhe falta a autonomia e um expressivo poder de deliberação.
- iii) O terceiro tipo inscreve-se numa conceção tecnocrática e gerencialista da gestão. Nesta perspetiva, gerir uma escola é aplicar procedimentos padronizados, seguir os parâmetros da eficiência e da eficácia administrativa, planear, monitorizar, ordenar, controlar, avaliar.
- iv) O quarto tipo ideal adere a uma conceção político-social de mediação, negociação, implicação, mobilização de vontades e recursos, de ativador de aprendizagens ao serviço de todos os alunos. Este quarto tipo é o que mais exige em termos de conhecimento, capacidade de relação e mobilização, de autonomia, de construção e condução de equipas, sendo o perfil profissional ideal para ser diretor de escola.

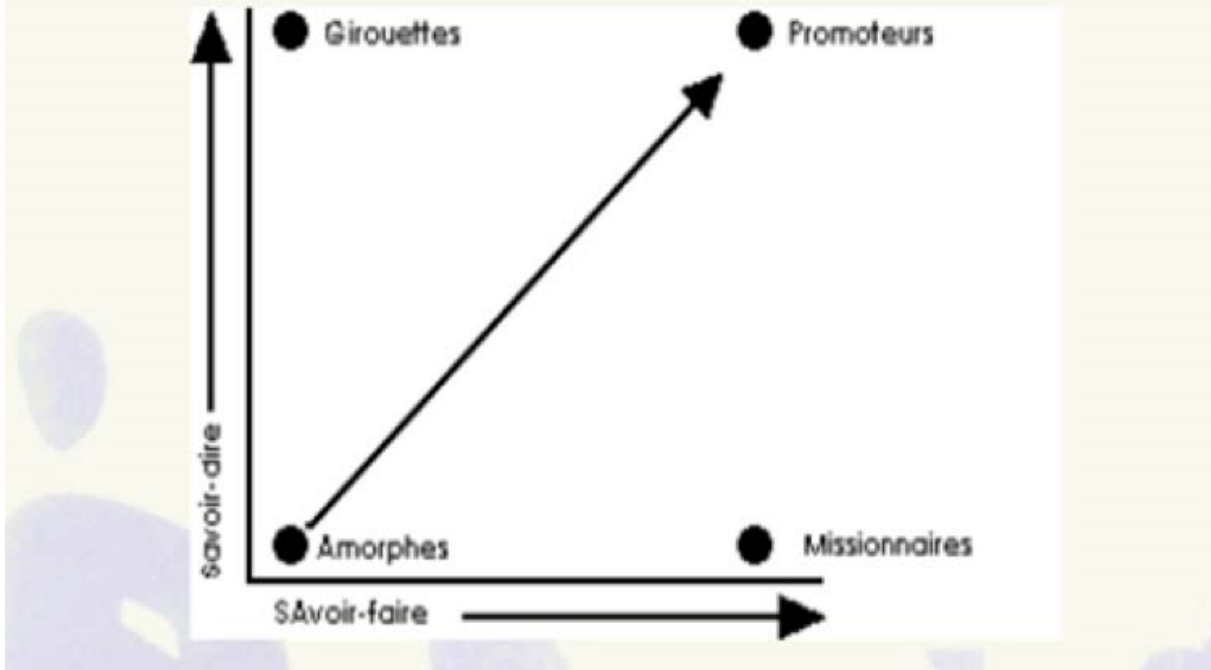
5. ARGUMENTOS A FAVOR DE UMA PROFISSIONALIZAÇÃO CRÍTICA

Aqui chegados, tentamos sistematizar os argumentos a favor de uma profissionalização crítica das funções de direção das escolas:

- i) A hipercomplexidade do exercício das funções de diretor exige uma especialização e uma dedicação a tempo inteiro. Estar em simultâneo em duas *carreiras* pode prejudicar ambas; em alguns casos, um diretor que *esteja* muitos anos na direção perde o *contacto* com o campo disciplinar e torna-se *incompetente* num cenário de regresso à docência.
- ii) A profissionalização da direção das escolas tenderia a aumentar o *saber e o saber fazer específico*. Induziria a uma definição de um referencial mais claro e consistente para o exercício profissional. Não bastaria, contudo, esta evolução: a agregação de escolas, o reforço das dinâmicas de subordinação burocrática e de controlo e prestação de contas via plataformas digitais centralizadas obriga a elevar as competências ao nível da administração organizacional (burocrática e financeira), sendo também necessário elevar as qualificações do *chefe de secretaria*.
- iii) A profissionalização tenderia a reforçar a identidade profissional, as lógicas de associação e colaboração e a elevar o prestígio, *status* e o reconhecimento social. Esta hipótese não é linear, mas sustenta-se na probabilidade dos diretores passarem a **organizar toda a sua profissão na lógica de serviço público aos cidadãos** que frequentam a escola para se elevarem (no conhecimento, na equidade, na dignidade...).
- iv) Estando os diretores entre a “espada e a parede”, ou entre o *martelo e a bigorna* (Perrenoud, 2002), sendo, ao mesmo tempo, funcionários do Estado hierarquicamente dependentes do poder central e representantes eleitos da “comunidade educativa” e também dependentes *democraticamente* do Conselho Geral, **a profissionalização poderia reforçar as lógicas de ação relativamente mais autónomas** e as *possibilidades de agir e decidir* em nome dos alunos e das aprendizagens.
- v) O cenário da profissionalização requer, simultaneamente, um cenário de *profissionalização dos professores*. Não é possível *dirigir internamente uma escola como se estivesse entre o martelo e a bigorna* e se os professores aceitarem ou adotarem uma atitude e uma ação proletárias (Perrenoud, 1996) que pode confortar mas que os desautoriza e diminui as possibilidades de elevarem as oportunidades de aprendizagem dos seus alunos.
- vi) O argumento anterior conduz-nos à metáfora da orquestra e do *chefe da orquestra*. Porque é fundamental construir *sintonia e sinfonia* (Zander, 2001) para que as escolas (e sobretudo os agrupamentos) possam ser *comunidades educativas, comunidades de desenvolvimento profissional, comunidades de aprendizagem* territorialmente inseridas.
- vii) A hipercomplexidade e os desafios que hoje a escola enfrenta precisam de um líder *promotor* (Claude Quirion, 1994), um profissional que convoque, estimule, encoraje, apoie, congregate, exija, mobilize tendo como referência a missão central da escola: fazer aprender todos os alunos ao longo de 12 anos de escolaridade.

A figura ilustra quatro tipos de liderança: a liderança amorfa tendencialmente ausente, de baixo nível de conhecimentos e de intervenção; a liderança *missionária* de elevado saber fazer que tem dificuldade em saber dizer, em saber interagir e mobilizar; a liderança catavento, volúvel e dessintonizada face à organização; e a liderança promotora de sentidos, de possibilidades, de oportunidades e que mobiliza o dizer e o fazer.

**Fig. 1 : Le leader promoteur :
parfaite alliance entre savoir-faire et savoir-dire**



(Fonte: Quirion, 1994)

6. A DIREÇÃO DAS ESCOLAS E A QUESTÃO DA MOBILIZAÇÃO PARA UMA AÇÃO CONVERGENTE E INTELIGENTE

A direção das escolas requer um tipo ideal de atitude e de ação que se tem de focar na mobilização dos atores, dadas as características singulares da organização escolar e que enunciamos supra. Uma profissionalização da direção das escolas terá de os capacitar para assumirem e desenvolverem o que Quirion (1994) designou por os 9 P da mobilização.

- i) Projeto educativo coletivo original
Uma visão *projetada e partilhada* do futuro desejado pode ser a base de uma dinâmica de participação, adesão e mobilização individual e coletiva. A originalidade e singularidade pode ser fator de envolvimento se as pessoas se puderem sentir co-autoras de algo que as anima e alenta.
- ii) Pedagogia do sucesso plural de todos
Uma pedagogia que ilumine os caminhos da aprendizagem e que possa ir sinalizando as condições de sucesso é certamente uma condição de realização pessoal e profissional.
- iii) Sentimento de Propriedade (justeza)
A propriedade das opções pedagógicas e organizacionais, a adequação meios/fins (e não o inverso), a justeza dos procedimentos são ingredientes que podem ser mobilizadores de uma ação mais coerente e consistente.

iv) Paixão

Entende-se aqui este sentimento como um *gostar daquilo que se faz*, um *gostar das pessoas com quem se interage*, uma atitude de *entrega, de alegria, de compromisso face a uma carta de missão coletiva, de serviço, de procura incessante* de problemas e de soluções possíveis.

v) Aperfeiçoamento contínuo

A incerteza e as exigências da ação diretiva/educativa obrigam a um aperfeiçoamento contínuo que tenha como base projetos de desenvolvimento profissional de natureza individual e coletiva. Este aperfeiçoamento terá de se alicerçar no conhecimento, no saber fazer, no saber ser num quadro que apela para uma interação humana permanente, intensa e por vezes complexa.

vi) Partilha de Poder

Dadas as características da escola e, nomeadamente, a débil articulação e o elevado grau de autonomia dos seus membros, uma estratégia de partilha e multiplicação do poder de fazer face às circunstâncias específicas, poderá tornar a organização mais vinculativa, mais inovadora e proativa.

vii) Programa de avaliação e feedback

A avaliação, entendida como um conhecimento sistemático sobre as qualidades dos processos e resultados educativos, a identificação dos pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças é uma condição *sine qua non* de implicação e de desenvolvimento nos planos coletivo e individual.

viii) Participação nas decisões

O poder multiplicado e partilhado, a inclusão nos processos decisoriais é outro fator de vinculação, coesão e autorização.

ix) Focalização na resolução dos Problemas

Como último ponto, importa salientar que a ação organizacional é uma luta permanente contra tudo o que bloqueia e limita a aprendizagem máxima possível de todos. Dirigir e realizar a ação educativa terá, pois, de ser sinónimo de conhecer os processos de ensino e de aprendizagem, monitorizar os sucessos e os insucessos, identificar os problemas que impedem o cumprimento das promessas educativas, testar as hipóteses compreensivas que permitam resolvê-los ou atenuá-los.

É certo que estas competências e capacidades de mobilização não são inerentes à *profissão de diretor*, podendo ser exercidas por um professor qualificado para gerar estes efeitos. No entanto, a criação de uma carreira específica poderia reforçar as possibilidades da sua existência e do seu desenvolvimento.

7. A QUESTÃO DA INOVAÇÃO E DA MELHORIA

Nesta secção, enunciamos umas breves notas (a partir de Gather Thurler, 2000) para pensar e perspetivar a inovação no coração da escola, concebendo-a como territorialmente inserida nos planos político, social, cultural e económico. E neste contexto esboçar a ideia de que é necessário mudar de gramática (Tyack e Tobin, 1994) e mudar de palco.

A primeira questão que não pode deixar de ser equacionada tem a ver com a **organização do trabalho escolar**. De facto, para que seja possível a melhoria dos processos educativos teremos de equacionar a possibilidade de flexibilizarmos o modo de agrupar os alunos, de gerirmos os seus espaços e tempos de aprendizagem, de alocarmos o tempo de docência aos múltiplos tempos de discência. A resposta escolar tem de abandonar o paradigma do “currículo único pronto a vestir” (Formosinho, 1987), da resposta tipo previamente determinada. Os dirigentes escolares e os professores têm de ver a vantagem de poderem ser autores de outro modo de gerir o trabalho escolar. Mas esta possibilidade, esta valorização das mudanças positivas na cultura instituída requer pelo menos esta condição: *Il n’y a pas d’innovation si personne ne pense et ne dit* “Il faut que cela change, cela ne peut pas continuer de la sorte “. (Perrenoud, 2003)

A segunda questão passa por reinventar as **relações profissionais**. De um modelo de ação individual e solitário (muito induzido pelo *molde escolar*) fundado na presunção de competência, no desconhecimento e na desconfiança, passar para um outro que seja visto como possível e desejável: alicerçado na análise conjunta de problemas e desafios, na entajuda, na partilha de recursos e materiais, na construção coletiva de respostas para os problemas de aprendizagem. Só no contexto desta evolução é possível o caminho para o desenvolvimento de Comunidades de Profissionais de Aprendizagem (Bolívar, 2012).

A terceira questão passa pela construção de uma **cultura mais comum** e identidade coletiva. É sabido que a cultura profissional docente é marcada pela existência de diversas subculturas que possuem largas margens de desunião e separação. Esta coexistência mina a perceção de uma identidade coletiva. Este trabalho de reconstrução passa muito pelos modos de organização do trabalho, pois as culturas só se transformam se decorrerem de outros modos de viver, de sentir, de praticar o exercício profissional.

A **capacidade de se projetar no futuro** é uma questão de existência de um projeto educativo. Sem esta capacidade de se inscrever no futuro, de ser co-autor desse futuro, não há projeto educativo digno desse nome. Só planos anuais de atividades desconexos e desgarrados. Esta projeção individual e coletiva só é pensável num processo de informação, comunicação, participação, negociação que permita gerar a adesão a metas e estratégias exigentes mas estimuladoras.

A quinta questão relaciona-se com a **liderança e modos de exercício do poder**. A liderança cooperativa e multiplicada e a prática de uma autoridade negociada e consentida inscrevem-se num modo de exercício do poder que sabe que os seus poderes residem nos poderes transformadores dos outros.

A sexta nota acentua a visão da **escola como locus de instrução**. Os dirigentes e os professores reconhecem-se num modelo profissional sociocrítico, abordam os problemas e as formas possíveis da sua solução procurando sair do círculo vicioso do *bode expiatório* (Perrenoud, 2002). No quadro de uma deontologia profissional existe a obrigação de competência, e os pares são os interlocutores primeiros e principais da prestação de contas.

Como é óbvio, estas dimensões da ação também não são exclusivas da figura de um diretor que possui uma carreira própria. Mas a inovação e a melhoria da ação educativa poderia beneficiar de um investimento a tempo inteiro no desenvolvimento das competências de organização, direção e gestão das escolas.

8. CONCLUSÃO

Não se trata de regressar ao debate sobre a relação escola-sociedade, mas antes de promover a construção de um espaço público de educação, no qual a escola tem o seu lugar, mas que não é um lugar hegemónico, único, na educação das crianças e dos jovens. (...)

A defesa de um espaço público da educação só faz sentido se ele for “deliberativo”, na acepção que Jürgen Habermas (1989) deu a deste conceito. Não basta atribuir responsabilidades às diversas entidades, é necessário que elas tenham uma palavra a dizer, que elas tenham capacidade de decisão sobre os assuntos educativos. A operacionalização desta ideia obrigará a equacionar formas de organização dos cidadãos, para o exercício destas missões, designadamente através dos órgãos locais de governo.

Nóvoa, 2009

Início este espaço com o reconhecimento de uma questão em aberto e que deliberadamente não quis aqui debater: a questão do acesso à profissão (candidatos, perfis, condições, meios...) por entender que é uma dimensão mais técnica que poderia ser discutida numa outra oportunidade.

Enuncio a conclusão a partir de diversos autores que fui convocando ao longo desta reflexão. Inscrevo a questão da profissionalização da direção das escolas num quadro mais vasto da governação das escolas públicas. Neste contexto, e de modo telegráfico, sustenta-se:

- i) A revitalização da democracia passa pelo reforço do campo de intervenção dos poderes democráticos locais. As escolas e os dirigentes escolares têm de ter mais voz nesse palco, sendo a alteração recente do conselho municipal de educação (Decreto-Lei nº 75/2015 de 11 de maio) um pequeno passo neste sentido.
- ii) Não obstante o pernicioso efeito do *transbordamento escolar* (Nóvoa, 2005), as escolas continuam a ser a instituição por excelência de democratização das oportunidades de vida e de inclusão social. Por isso, têm de ser valorizadas em termos políticos e sociais a começar, justamente, no plano local.
- iii) A direção das escolas tem de elevar o seu estatuto, o seu conhecimento, a sua capacidade de liderança, afirmação e mobilização.
- iv) Os professores, se quiserem ser mais autores de futuro e de um presente com mais sentido, têm de ser mais profissionais, erigindo como primeiro dever o de fazer aprender todos os seus alunos.
- v) As lideranças, seja as de topo, seja as intermédias, tem de ser mais mobilizadoras, mais transformadoras, mais visionárias (sem deixar de ter os pés na terra).
- vi) A educação tem tudo a ganhar se adotar uma regulação sociocomunitária, que dê vez, voz, presença, discurso, poder deliberativo e ação aos atores locais.
- vii) E, *last not least*, o Estado não se pode demitir das suas responsabilidades de regulador nacional, vigilante e interveniente sempre que os valores da equidade, da justiça, da liberdade estiverem em questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela – Hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid: MEC/Paidós
- Barroso, J. (2001). O século da escola, do mito da reforma à reforma de um mito. *O século da escola, entre a utopia e a burocracia*. Edições ASA.

- Barroso, J. (2003). Direção e gestão das escolas – aprofundar a democracia da gestão escolar. *Cadernos da Fenprof*, 37, pp. 7-10
- Barroso, J. (2012). Políticas educativas locais. Comunicação Colóquio Câmara Municipal de Amadora
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil
- Etzioni, A. (1969). *The Semi-Professions and their Organization* (1969). New York: Free Press
- Formosinho, João (1987). «O Currículo Uniforme Pronto a Vestir de Tamanho Único», in Vários, O Insucesso Escolar em Questão. *Cadernos de Análise Social da Educação*. Braga: Universidade do Minho, pp. 41-50
- Gather Thurler, M. (1994 b) Relations professionnelles et culture des établissements scolaires: au delà du culte de l'individualisme ? In : *Revue française de pédagogie*, N° 109, pp. 19-40.
- Gather Thurler, M. (1996) Professionnaliser le métier de chef d'établissement: pourquoi et comment? <http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/gather-thurler/Textes/Textes-1996/MGT-1996-05.html>
- Gather Thurler, M. (2000). *Innover au cœur de l'établissement scolaire*. Paris: ESF
- Lima, L. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974 - 1988)*. Braga: Universidade do Minho: Instituto de Educação.
- Niza, Sérgio (2012), Escritos sobre a educação, Lisboa: MEM & Tinta-da-China
- Nóvoa, A. (2002). “O espaço público da educação: Imagens, narrativas e dilemas”. In Espaços de Educação, Tempos de Formação. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 237-263.
- Nóvoa, A. (2005). *Evidentemente*. Porto: ASA
- Nóvoa, A. (2009). 2021: para uma história do futuro, Texto em espanhol publicado na Revista Ibero-Americana de Educação / Revista Ibero-Americana de Educación (N.º 49, Janeiro-Abril, 2009. pp.181-199) ISSN 1681-5653
- Perrenoud, Ph. (1994 b) Le métier d'enseignant entre prolétarianisation et professionnalisation : deux modèles du changement, in Société suisse de recherche en éducation, *Le changement en éducation*, Bellinzona, Ufficio studi e ricerca, pp. 29-48 (Actes du Congrès 1993 de la SSRE).
- Perrenoud, Ph. (1996)* Le métier d'enseignant entre prolétarianisation et professionnalisation: deux modèles du changement. In *Perspectives*, vol XXVI, n° 3, septembre 1996, pp. 543-562. http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_1996/1996_16.html
- Perrenoud, Ph. (2002), Os sistemas educativos face às desigualdades e ao insucesso escolar: uma incapacidade mesclada de cansaço, in Duarte, J.B. (dir.), *Igualdade e Diferença. Numa escola para todos*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas, 2002, pp. 17-44,
- Perrenoud, Ph. (2003) Pourquoi et comment rendre les établissements scolaires innovateurs? *Bulletin de l'UNETP* (Union nationale de l'enseignement technique privé, Paris), n° 86, février 2003, pp. 11-42. http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2003/2003_06.html
- Quirion, C. (1994) *L'approche-service appliquée à l'école - une gestion centrée sur les personnes*. Montréal: les Editions de la Chenelière inc.
- Santos Guerra, M. (2001) *A escola que aprende*. Porto: ASA
- Tyack, David; Tobin, William (1994) “The ‘grammar’ of schooling: why has it been so hard to change”, *American Educational Research Journal*, vol. 31, n° 3.
- Weick, K. (1976). “Educational organizations as loosely coupled systems”, *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-9 (part).
- Zander, B. e Zander, R. (2001) *A arte da possibilidade*. S. Paulo: Campus

Nota: todos os acesso www foram realizados e testados em junho de 2015.

A NARRATIVA DA LIDERANÇA ESCOLAR: OS ALUNOS COMO AGENTES DE REVELAÇÃO

LEONOR L. TORRES

Instituto de Educação da Universidade do Minho, Braga, Portugal

leonort@ie.uminho.pt

RESUMO

Situando-se no epicentro dos atuais debates científicos, a liderança escolar vem sendo objeto das mais diversas abordagens teórico-metodológicas. Apesar da inquestionável riqueza do património científico acumulado, subsistem algumas controvérsias em torno deste objeto, induzidas, em parte, pela dificuldade de estabelecer um diálogo interdisciplinar e um cruzamento entre as várias escalas de análise. Ao longo deste texto procurar-se-á refletir sobre algumas das principais tensões e contradições que têm marcado esta problemática, colocando à discussão outros olhares sobre o fenómeno. Por força de uma agenda política de feição neoliberal, a associação da liderança à melhoria dos resultados escolares tornou-se o eixo central das investigações, determinando rumos e enclausurando o fenómeno nas fronteiras ditadas pelas relações estritas entre as variáveis liderança-resultados. Muitos dos estudos produzidos focam apenas os supostos protagonistas da liderança, reproduzindo um olhar vertical, de cima (líder) para baixo (liderado). O ponto de vista dos alunos, enquanto sujeitos de aprendizagem e portadores de visões e disposições, não tem passado de um tópico marginal.

Perspetivando a liderança como um processo socialmente construído e, portanto, resultado de uma interação dinâmica de fatores, internos e externos à escola, proponho uma reflexão sobre as diferentes racionalidades que cruzam o fenómeno, incluindo as perspetivas dos alunos. Numa altura em que as escolas são pressionadas à produção de resultados e à implementação de lideranças “fortes e eficazes”, interessa captar os sentidos que os estudantes atribuem a estas agendas, a forma como as incorporam nos seus quotidianos escolares e, correlativamente, como condicionam os processos de liderança.

Palavras-chave: Processos de liderança, produção de resultados, performatividade.

ABSTRACT

Being the main focus of the modern scientific debates, school leadership has been the object of many theoretical-methodological approaches. Despite the unquestionable wealth of accumulated scientific heritage, some controversies remain surrounding this subject, partially inducted by the difficulty of establishing an interdisciplinary dialogue and a cross-reference between the different scales of analysis. Throughout this text, we will seek possible reflections about some of the main tensions and contradictions that have been affecting the construction of this problem, as well as presenting different perspectives. Due to a neoliberal political agenda, the association between leadership and result improvement has been the spine of the main research, directing and confining this phenomenon to the borders dictated by strict relations between the leadership-result variables. Most of the research conducted focus only on the supposed protagonists of leadership, reproducing a vertical insight, from up (leader) to the bottom (led).

The student's point of view as agents of learning and carriers of perspectives and dispositions hasn't been more than a marginal topic.

Seeing leadership as a socially constructed process and, consequently, a result of dynamic factor interaction, internal and external to school, I propose a reflexion on the different rationalities crossing the phenomenon, including the perspectives of students. In a time that that schools are pressured to present results and implement a "strong" and "efficient" leadership, it is of interest to capture the student's opinion, the way they incorporate it in their daily school life and, correlatively, how they influence the leadership processes.

Keywords: Leadership processes, school results, performativity

1. O QUE É QUE AINDA NÃO SABEMOS SOBRE A LIDERANÇA?

Constituindo uma linha de pesquisa transversal a vários campos disciplinares, o estudo da liderança tem vindo a confinar-se às suas matrizes de referência, sendo evidentes as dificuldades de transposição de fronteiras e de articulação de perspectivas. Embora o seu estudo remonte ao início do século XX, posteriormente impulsionado pela Teoria das Relações Humanas e, mais tarde, pela expansão das abordagens culturais das organizações, vem-se assistindo, nos últimos anos, a um recrudescimento do interesse neste tema e à consequente proliferação de diversos tipos de pesquisas e publicações científicas. No que diz respeito ao campo educativo, esta tendência é muito expressiva a diversos níveis de produção de conhecimento, tornando-se objeto de estudo privilegiado das dissertações e teses académicas, dos projetos submetidos a agências de financiamento, para além de suscitar a organização de eventos científicos temáticos, a constituição de redes interinstitucionais no plano internacional e, mesmo, a conceção de formações específicas sobre liderança dirigidas aos mais diversos profissionais de educação. Tal como já tivemos oportunidade de analisar empiricamente (cf. Torres e Palhares, 2014), a agenda política que vem regulando o sistema educativo, sobretudo o seu enfoque nos resultados e nas lideranças individuais, constitui um fator central, embora não o único, na determinação das prioridades investigativas.

Perante a vasta produção de conhecimento sobre a liderança, a questão que se impõe colocar poderá ser formulada nos seguintes moldes: *o que é que ainda não sabemos sobre a liderança?* A resposta mais imediata poderá recair sobre a ideia tão recorrentemente veiculada de que *já sabemos tudo* e de que o tema se encontra teoricamente esgotado. Porém, a natureza complexa e multidimensional do objeto exige um olhar mais atento às ausências de interconhecimento, às necessárias recontextualizações e às facetas menos visíveis do sistema, pelo que arriscaria a tese de que *ainda sabemos muito pouco*. Desde logo, *sabemos pouco* acerca dos processos de construção da liderança, *sabemos muito pouco* acerca do condicionamento da cultura da organização na construção de perfis de liderança, *sabemos ainda menos* acerca das perspectivas dos próprios alunos sobre a importância dos processos de liderança. Pelo contrário, *sabemos bastante* sobre as tipologias de liderança e a sua relação com os resultados, *sabemos muito* sobre as vantagens das lideranças (supostamente) democráticas e *sabemos ainda mais* sobre os atributos de um "bom líder".

Procurando dar conta dos aspetos menos conhecidos da liderança, este texto incidirá sobre outros ângulos de observação, não necessariamente os induzidos pela agenda política. Inversamente, uma leitura da realidade a partir do "avesso", de baixo para cima, orientará a análise aqui desenvolvida, ao eleger a perspectiva dos estudantes como (mais) uma via de acesso ao conhecimento sobre os processos de liderança.

2. O QUE SABEMOS SOBRE A LIDERANÇA?

Se é verdade que *já sabemos muito*, interessa indagar, em particular, *o que sabemos*. Percorrendo a literatura produzida nos últimos anos na área da Administração Educacional, emerge como eixo estruturante a já aludida sobredeterminação de agendas, ao constatar-se uma certa sincronia entre as orientações de política educativa e sua imediata transposição para o campo da investigação. Por exemplo, a publicação do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e que institui a figura do Diretor como o líder da escola, desencadeou uma multiplicidade de pesquisas sobre os processos de liderança no contexto escolar. Não secundarizando a importância da investigação aplicada e do correlativo conhecimento prático (útil) para a compreensão do objeto de estudo, contudo, a constatação de uma colagem da ordem científica à ordem política (cf. Torres e Palhares, 2014) reclama uma maior vigilância epistemológica sobre os processos de pesquisa, sobretudo quando estes tendem a induzir a politização do conhecimento, no duplo sentido: no início do processo, aquando da escolha dos temas a investigar; durante e no fim do processo, via apropriação política do conhecimento produzido. Como sustentam alguns estudos (cf. Carvalho, Coord., 2011; Barroso e Carvalho, Eds., 2012), as relações entre conhecimento e governo da educação obedecem a lógicas complexas e não-lineares, em que a produção e circulação do saber pode constituir-se num instrumento de ação pública.

O movimento de aproximação dos temas investigados às orientações políticas do momento tem vindo a produzir padrões de pesquisa que interessa discutir do ponto de vista sociológico e organizacional. Em primeiro lugar, a presença de uma matriz político-ideológica inspirada nos valores da *nova gestão pública* não pode ser desvinculada do atual reincremento das abordagens gerencialistas sobre a liderança, focadas nas relações estabelecidas entre os tipos de liderança e a sua consequente influência na produção de resultados. Elegem-se as tipologias como objeto central e os gestores e professores como os protagonistas (quase) exclusivos dos processos de liderança escolar. Multiplicam-se estudos que procuram (re)por à prova empírica a influência de diferentes perfis de liderança sobre os níveis de desempenho académico, numa tentativa de encontrar a tão desejada *one best way* (cf., entre outros, Cunningham & Gresso, 1993; Brundrett e Burton, 2003). Revisitando o património de conhecimentos historicamente acumulado sobre este tema, impõe-se questionar: até que ponto as abordagens de pendor positivista potenciam uma maior inteligibilidade do fenómeno?

As propostas teóricas inscritas no paradigma gerencialista tendem a perspetivar a organização-escola ora como “coleção” de tipos e atributos de liderança desenraizados do seu contexto de produção, ora como “invólucro” (Lima, 2008: 86), uma espécie de máscara que envolve a escola, mas que esconde as suas singularidades. A não consideração dos contextos onde as lideranças têm lugar e adquirem significado compromete a forma como se escrutina mais profundamente o conhecimento. Não se tratando de um objeto hermético, dependente exclusivamente de competências vocacionais adquiridas em programas intensivos de formação, a liderança, ao invés, constrói-se a partir de uma multiplicidade de fatores internos e externos à instituição escolar (e.g. Bush, Bell, Bolam, Glatler & Ribbins, Eds., 1999; Sergiovanni, 2004; Barzanò, 2009; Lindle, Ed., 2014; Derouet & Normand, 2014). Na verdade, o exercício da liderança comporta tensões e contradições que não podem ser reduzidas a meros automatismos teóricos e analíticos. Por exemplo, numa altura em que os contextos de atuação da liderança se ampliam e ramificam – e.g. constituição dos (mega)agrupamentos de escolas, transferência de competências para os municípios, criação de redes e parcerias – assiste-se, em contraciclo, a um fechamento do objeto de estudo, agora mais circunscrito ao nível micro. Este movimento contraditório não pode deixar de interpelar o valor heurístico de muitas pesquisas,

contribuindo mesmo para a sua fragilização em termos científicos. Por outro lado, num outro patamar de análise, os próprios referenciais da avaliação externa das escolas, que tendem a reproduzir as mesmas lógicas de causalidade entre liderança e resultados, acabam por induzir uma espécie de fetichização do conceito, unindo adeptos e opondo adversários.

3. PROCESSOS DE LIDERANÇA: OS *TRILHOS* E AS SUAS MARGENS

Numa tentativa de melhor compreender e interpelar criticamente o *trilho* do conhecimento produzido sobre a liderança, sobretudo na vertente mais gerencialista, proponho a exploração das suas *margens*, num exercício que apela à ideia de deslocamento do lugar de onde se olha a realidade para captar as suas dinâmicas e complexidade. Doravante, o desafio passará por abordar os processos de liderança de baixo para cima, da periferia para o centro, do invisível para o observável. Com este exercício preliminar, pretende-se ensaiar outras leituras sobre a liderança, arriscar novos caminhos de reflexão, a exigir certamente outros aprofundamentos futuros. Mas de que forma se poderá acionar esta estratégia de análise?

A opção recairá sobre o olhar dos alunos, sujeitos ativos de uma aprendizagem que se transformou nos tempos mais recentes num instrumento de medida, comparação, hierarquização e de celebração. Sujeitos e objetos das políticas educativas, os estudantes representam a face menos conhecida da liderança escolar, mesmo que o exercício desta esteja frequentemente voltada para a produção de resultados académicos. Captar o ângulo de observação dos estudantes sem incorrer em enfoques estáticos e insularizados exigirá um duplo exercício de contextualização: na cultura da organização, que propõe um programa de socialização ao jovem estudante, e no universo das culturas juvenis, que marcam os ideários e os percursos escolares.

Considerando o longo percurso de socialização dos alunos na organização escolar e a inevitável influência deste contexto no desenvolvimento de disposições individuais e coletivas, no sentido proposto por Lahire (2003, 2004), faz sentido mobilizar algumas análises sobre a cultura organizacional para enquadrar e compreender os posicionamentos dos atores face aos modos de atuação dos líderes. Parte-se do pressuposto de que a cultura da escola é um processo de construção na *long durée*, que resulta da combinação de vários fatores intra e extra escolares e que pode apresentar graus variáveis de manifestação. Com efeito, em estudos anteriores (Torres, 1997, 2004), tenho vindo a sustentar teórica e empiricamente a tese de que cada organização escolar desenvolve uma cultura própria, cuja configuração pode variar em função dos níveis de integração, diferenciação e fragmentação culturais, tal como foram debatidos por Frost et al., Ed. (1991), Martin (1992, 2002) e Alvesson (2002). Sendo provável a coexistência na mesma organização de diferentes manifestações culturais (integradoras, diferenciadoras, fragmentadoras), interessa indagar a eventual predominância de uma delas, que auxilie o investigador na caracterização da “gramática” de regras, de tradições e *modus operandi* que persistem no tempo, transformando-se em padrões históricos imunes à mudança. O reconhecimento destas invariantes estruturais configuram a identidade da instituição, que pode ser traduzida pela constelação de valores, crenças e ideologias que, independentemente das sucessivas reformas educativas e dos consequentes ajustamentos morfológicos, tendem a fixar-se no tempo, convertendo-se em bússolas da ação coletiva e em eixos de regulação das lideranças (cf. Torres, Palhares, Rocha e Lima, 2014). Neste sentido, a cultura organizacional de escola não só condiciona os processos de liderança – desde logo porque estes são constitutivos da própria cultura – como influencia fortemente a própria experiência de socialização dos alunos através da incorporação quotidiana de disposições de pensamento, sentimento e ação.

Partindo deste modelo de análise aqui sumariamente esboçado, impõe-se saber de que forma as opções políticas das organizações escolares se inscrevem na sua matriz cultural e, por essa via, se instituem como mecanismos de socialização, impulsionando comportamentos e práticas que, por força da sua “repetição”, podem transformar-se em padrões culturais. Os dados de investigação apresentados nas próximas secções procuram justamente interpelar as duas vertentes acima mencionadas: por um lado, as orientações políticas das escolas, vertidas em ações concretas de gestão e liderança; por outro lado, as perspetivas dos estudantes sobre a organização escolar e a importância atribuída aos processos de liderança nas suas trajetórias de escolarização.

4. O PROJETO POLÍTICO DAS ESCOLAS

A reflexão proposta nesta secção socorre-se de dados recolhidos no âmbito de um projeto de investigação sobre a excelência escolar na escola pública portuguesa¹, que contemplou a realização de 4 estudos de caso em escolas secundárias públicas (agrupadas e não agrupadas) do norte do país. Ao longo de três anos, entre 2012 e 2015, procedeu-se à recolha e análise de diversos documentos, à administração de dois inquéritos por questionário a alunos com diferentes níveis de desempenho, à realização de entrevistas semi-diretivas e *focus group* a diferentes grupos de alunos. Embora um dos estudos de caso (estudo de caso 1 - EC1) configurasse, desde o início, um estudo-piloto de longa duração (1991-2015), optou-se por apresentar os dados globais das quatro escolas, de forma a que fosse possível confrontar as tendências e as especificidades verificadas ao nível dos processos de gestão e liderança. As quatro escolas apresentam perfis distintos, cujos traços caracterizadores se sintetizaram no quadro 1: i) duas escolas relativamente bem posicionadas nos *rankings* e com a instituição de quadros de excelência e/ou valor (EC1 e EC3); ii) uma escola relativamente bem posicionada nos *rankings* e sem implementação de quadros de excelência e/ou valor (EC2); uma escola mal posicionada nos *rankings*, mas em fase de instituição de distinções (EC4). De notar que o estudo-piloto realizado na EC1 representa um caso paradigmático do ponto de vista da assunção dos resultados como linha prioritária da ação política, tendo sido uma das escolas pioneiras em Portugal a recuperar, em 2003, o ritual do quadro da excelência. Muito embora este tenha sido formalmente instituído no despacho normativo n.º 102/90, de 12 de setembro, foi uns anos mais tarde reforçado pelo despacho n.º 13173-C/2011, de 30 de setembro, referente ao “Prémio de Mérito” e, ainda, pelo Estatuto do Aluno do Ensino não-superior (Lei n.º 51/2012, de 5 de setembro), no capítulo referente aos direitos do aluno, na alínea d), onde se pode ler que o aluno tem o direito de “ver reconhecidos e valorizados o mérito, a dedicação, a assiduidade e o esforço no trabalho e no desempenho escolar e ser estimulado nesse sentido”.

Decorrente das diferentes características socio-organizacionais das escolas, do seu percurso histórico e das circunstâncias de desenvolvimento da sua identidade, as orientações político-educativas adotadas nos últimos anos pelas lideranças refletem de forma inequívoca as pressões para a produção de resultados. Os múltiplos mecanismos de controlo e de prestação de contas – publicação de *rankings*, programa de avaliação externa, mecanismos de avaliação de desempenho, racionalização da rede escolar – tem exercido uma compressão sem precedentes sobre as organizações, impelindo-as à redefinição do seu mandato e das suas estratégias de atuação. Contudo, esta poderosa agenda *resultadista* é diferentemente incorporada pelas direções das escolas em estudo, em função do seu ideário, do compromisso estabelecido com a comunidade e do jogo de forças e relações de poder que se confrontam na definição do programa político e pedagógico da escola.

¹ Trabalho financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto PTDC/IVC-PEC/4942/2012 do Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho (CIEE), intitulado *Entre mais e melhor escola: A excelência académica na escola pública portuguesa*.

A escola analisada no EC1, herdeira de uma cultura liceal centenária, é uma escola de referência nos planos regional e nacional no domínio dos resultados, tendo fundado as suas raízes num ideário de excelência. A estabilidade do corpo docente e da liderança contribuiu para a preservação de uma identidade socialmente reconhecida, alicerçada numa visão de escola claramente voltada para a preparação dos estudantes para o ensino superior. O compromisso com a qualidade dos resultados está explicitamente inscrito nos sucessivos projetos educativos como um referencial da ação, tendo também sustentado os fundamentos das duas candidaturas do Diretor. Para além disso, no segundo contrato de autonomia, firmou-se ainda como um dos objetivos operacionais a necessidade desta instituição escolar “[se] constituir como uma escola de referência a nível nacional, referência na qualidade do serviço educativo que presta e na qualidade nos resultados escolares dos alunos” (cláusula 2.ª do Contrato de Autonomia, homologado em 30 de julho de 2013). A assunção destes valores pelos atores que desempenham funções de gestão conduziu, naturalmente, à criação de cenários adequados à promoção da excelência. Por exemplo, a recuperação do ritual de distinção dos melhores alunos, através da instituição do quadro de excelência, representa uma estratégia de socialização para a performatividade, com efeitos empiricamente observáveis ao nível da promoção de um clima pedagógico focado nos resultados. A celebração dos altos desempenhos em cerimónia pública e a sua cuidadosa preparação ao longo do ano parece exercer nos alunos uma pressão constante para a superação de si na escada do sucesso. O culto da excelência e a sua ritualização adquire uma significativa centralidade pedagógica, tornando-se no epicentro da atividade educativa a partir do qual se desencadeia todo um movimento que se alastra e envolve a organização.

Com um perfil semelhante, a escola estudada no EC2 apresenta como imagem de marca a aposta na qualidade, no rigor e na excelência. Herdeira do ensino industrial e comercial, cujas raízes remontam ao final do século XIX, a escola secundária integrou em 2013 um mega-agrupamento, que se encontra em fase de consolidação institucional. Quer o projeto educativo emergente do agrupamento, quer o plano de intervenção da Diretora, destacam a importância dos princípios da qualidade e da excelência na definição da missão estratégica. Reconhecida na comunidade como uma das melhores escolas da região, uma imagem reforçada pela posição privilegiada ocupada nos *rankings* e pelo número de alunos colocados anualmente no curso de Medicina, aderiu recentemente à distinção dos melhores alunos através de uma celebração pública aberta à comunidade. A estabilidade, a longevidade e a experiência do corpo docente e não docente têm potenciado a consolidação de um *ethos* de escola.

As evidências empíricas recolhidas permitem-nos situar estas duas escolas (EC1 e EC2) mais próximas do cenário 1 – escola elitista (cf. figura 1), não somente pelo facto de os projetos políticos e pedagógicos assumirem uma missão explicitamente focada nos resultados, mas igualmente pela forma como tal orientação desencadeia iniciativas e programas de ação convergentes com tais princípios.

Por sua vez, a escola estudada no EC3, uma instituição não agrupada com menos de 40 anos, tem firmado um ideário mais voltado para as dimensões democráticas, inclusivas e cidadãs, privilegiando a construção da identidade pessoal e social do aluno em articulação com uma política de qualidade, exigência e responsabilidade. Esta orientação marcadamente humanizadora é visível ao nível das iniciativas e dinâmicas pedagógicas, consideradas como um ponto forte pela equipa de avaliação externa. Contudo, denota-se nos últimos anos uma preocupação crescente com os resultados académicos, procurando-se estratégias de promoção da excelência. A distinção dos bons desempenhos a par da premiação dos alunos com comportamentos exemplares, refletida na criação de um quadro de excelência e de um quadro de valor, traduz a tentativa de conciliação entre os princípios democráticos e meritocráticos. Por esta razão situamos esta escola entre os dois polos do *continuum*.

Por fim, a escola analisada no EC4, apresenta um perfil distinto das anteriores, quer do ponto de vista da sua *performance* ao nível dos resultados, quer no plano da definição das prioridades político-educativas. Escola recentemente agrupada e ocupando instalações antigas, convive diariamente com a forte concorrência das instituições de ensino secundário vizinhas, que foram objeto de requalificação da Parque Escolar. Preocupada com a perda de alunos e com os resultados escolares, tem investido prioritariamente na promoção de boas condições de trabalho, sobretudo na criação de um clima de trabalho e de estudo e, paralelamente, na projeção de uma imagem de qualidade. As preocupações com a “qualidade” dos resultados conduziram à criação, pela primeira vez, de mecanismos de distinção dos melhores alunos. A especificidade do público escolar e os princípios norteadores da ação diretiva parecem configurar uma escola mais próxima do cenário 2 – escola democrática, embora seja já evidente a existência de um programa de ação pedagógica focado na melhoria dos resultados.

Perante a evidência de diferentes missões de escola que enquadram e norteiam as atuações das lideranças formais, interessa indagar, na próxima secção, o lado menos visível deste objeto, trazendo à superfície a voz dos alunos, as suas histórias quase sempre silenciosas e esquecidas, de forma a alcançar uma outra visão de conjunto.

5. A LIDERANÇA NA PERSPETIVA DOS ALUNOS

Um conjunto articulado de questões orientou o rumo teórico-metodológico da pesquisa nas 4 escolas: qual a importância atribuída pelos estudantes aos aspetos organizacionais na promoção do seu desempenho? Como perspetivam a liderança e a sua influência nos resultados escolares? Até que ponto os alunos bem-sucedidos se revêm no modelo de liderança da escola?

De entre um extenso *corpus* de dados, selecionou-se a informação recolhida através de um inquérito por questionário administrado a dois grupos de alunos: ao universo de alunos distinguidos no quadro de excelência das escolas, com classificações finais iguais ou superiores a 18 valores (n=200); e a uma amostra estratificada proporcional de alunos “não excelentes” (n=822), que inclui todos aqueles que não atingiram o patamar dos 18 valores. Apenas no EC4 se optou por não inquirir os alunos com desempenhos de excelência, devido ao facto de o número de casos ser residual (cf. quadro 2). Estes dados serão ainda cotejados com os depoimentos dos alunos recolhidos em contexto de entrevista (individual e *focus group*) realizada a 40 estudantes com diferentes níveis de desempenho.

Quadro 2: Inquéritos por questionário administrados nos quatro estudos de caso

	Alunos excelentes			Alunos não excelentes			Total		
	Universo	Inquiridos	% ^a	Amostra	Inquiridos	%	Amostra	Inquiridos	% ^b
Estudo de caso 1 (EC1)	68	62	91,2	315	298	94,6	383	360	94,0
Estudo de caso 2 (EC2)	97	93	95,9	380	333	87,6	477	426	89,3
Estudo de caso 3 (EC3)	132	45	34,1	161	82	50,9	293	127	43,3
Estudo de caso 4 (EC4)	--	--	--	132	109	82,6	132	109	82,6
Total	297	200	67,3	988	822	83,2	1285	1022	79,5

Legenda: **a** Percentagem de resposta aos questionários; **b** Percentagem global de resposta aos inquéritos administrados.

Quando interpelados a posicionarem-se sobre a escola que frequentam, constatou-se uma relativa convergência representacional em ambos os grupos de alunos inquiridos (excelentes e não excelentes), apenas tendo sido aferidas diferenças significativas em relação às opções político-organizacionais: de um lado, os alunos excelentes a reconhecerem a importância da escola na preparação para o ensino superior e na seleção dos alunos pelos resultados; de outro lado, os alunos não excelentes a valorizarem o papel da escola na preparação para o mercado de trabalho e a rejeitarem o critério seletivo para a admissão de novos alunos na escola (cf. Torres e Palhares, 2015). Mas quando se mobiliza a variável escola para a análise das perspectivas dos alunos, de imediato sobressaem as diferenças representacionais, fazendo emergir a importância dos diferentes contextos na socialização dos jovens-alunos. Os 14 enunciados colocados à apreciação dos estudantes obtiveram níveis de concordância diferenciados consoante a escola de pertença, sendo possível encontrar perfis mais ou menos próximos dos dois cenários traçados na figura 1.

Os dados ilustrados na figura 2 mostram, comparativamente, a distribuição dos posicionamentos dos inquiridos em função da escola que frequentam, sendo possível identificar as diferenças em relação às dimensões políticas, organizacionais e pedagógicas. Se, numa primeira leitura, é possível visualizar uma distribuição uniforme expressa por uma certa sincronia das linhas que tecem a teia, um olhar mais detalhado e circunscrito a determinados enunciados revela diferenças significativas entre escolas. Nos EC1 e EC2 os alunos reconhecem a “boa organização” da escola e a sua vocação primeira para preparar os alunos para o ensino superior, considerando ainda serem as suas escolas as melhores da região. De notar que, apesar das similitudes entre estas duas escolas, os alunos da EC1 conferem maior importância à liderança do Diretor, assim como tendem a reconhecer que a sua escola incentiva a competição entre alunos e turmas. Para além disso, esta escola diferencia-se de todas as outras ao ver reforçada a concordância com o enunciado “Nesta escola o importante é transmitir conteúdos e cumprir os programas”. Como já se referiu atrás, esta constatação está em sintonia com o programa de ação do Diretor desta escola, que ao longo das últimas duas décadas procurou manter o *ethos* de excelência escolar reconhecido na região.

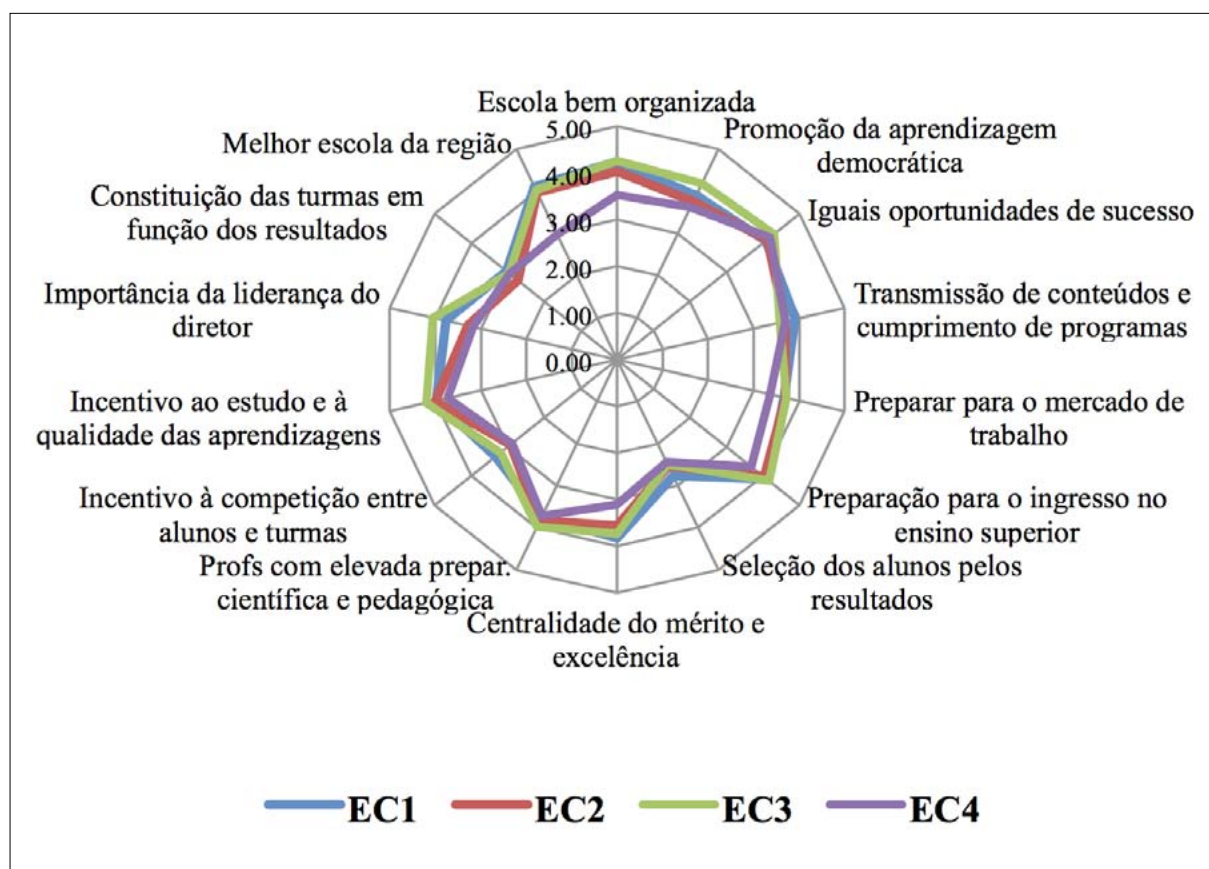
A escola analisada no EC3, embora não muito distante do perfil das anteriores escolas, apresenta algumas especificidades curiosas, desde logo ao ver reconhecida pelos alunos a sua missão inclusiva e igualizadora. Embora reconheçam a “boa organização da escola”, o maior consenso foi para a confirmação de que “Todos os alunos desta escola, independentemente das origens sociais, têm iguais oportunidades de sucesso” (média = 4,3), associado ao facto de “No dia a dia desta escola [se promover] a aprendizagem da democracia e da cidadania” (média = 4,19). Paralelamente à valorização das dimensões democráticas, os estudantes apontam como traço cultural desta escola um ambiente de trabalho propiciador do estudo e da qualidade das aprendizagens, associado ao estilo de liderança adotado pelo Diretor.

Por fim, o EC4 configura claramente uma escola com um perfil distinto das demais, cujos traços são visíveis na disposição da teia apresentada na figura 2. Para além de os valores de concordância estarem mais próximos do eixo central, evidenciando uma posição genericamente mais crítica dos alunos em relação à escola, verifica-se um menor reconhecimento das dimensões meritocráticas da escola, fazendo valer, em contraposição, a sua vocação inclusiva e democrática, a par do reconhecimento de um ambiente escolar propício ao estudo. Confirma-se, efetivamente, pelas respostas dos estudantes, que a escola não se enquadra num perfil elitista, pautando a sua atuação por princípios mais integradores e inclusivos.

Procurando indagar os fatores que mais influenciam o desempenho académico dos alunos, submetemos à sua apreciação um conjunto de enunciados sobre vários aspetos, internos e externos à organização escolar, entre eles, o estilo de liderança do Diretor. Numa primeira análise global, os resultados

Figura 2: Representações dos alunos em relação à organização escolar

(1 Discordância total; 5 Concordância total)



apontam para a valorização das dimensões intra-escolares e, num segundo plano, para as dimensões individuais reportadas ao esforço e dedicação aos estudos. Porém, o recurso ao Teste Mann-Whitney permitiu relativizar esta aparente consensualidade entre os dois grupos de estudantes (excelentes e não excelentes) em torno da centralidade dos fatores organizacionais na produção de resultados, uma vez que possibilitou apreender as diferenças entre os dois grupos de alunos. Objeto de análise num outro trabalho (Torres e Palhares, 2015), estas diferenças apontam para uma maior valorização do esforço e da dedicação individual no estudo e nas aulas por parte dos alunos com elevados desempenhos, o que traduz a interiorização de uma ética individual de trabalho, menos reconhecida como fundamental por uma parte significativa de alunos não excelentes. Inversamente, estes últimos tendem a valorizar mais a participação em clubes, projetos e atividades extracurriculares na escola. Por outro lado, constatou-se que foram os alunos não excelentes que mais associaram o “estilo de direção e gestão da escola”, a “organização da escola” e o “projeto educativo da escola” à promoção de resultados de excelência.

Com o objetivo de captar as diferenças significativas entre os vários estudos de caso, recorreu-se ao Teste de Kruskal-Wallis, cujos valores se assinalam no quadro 3. Os resultados apontam para diferenças consideráveis entre as várias escolas aos níveis organizacional, pedagógico, social e pessoal. Todavia, é de realçar que a significância estatística mais consistente ($***p < .001$) se verifica na importância conferida pelos alunos ao “estilo de direção e gestão da escola”. Por exemplo, no EC1 a organização e a liderança constituem as dimensões mais destacadas, indo de encontro ao seu ideário pedagógico focado na produção de resultados. Por sua vez, o esforço individual dos alunos e o clima pedagógico da escola parecem ser dimensões particularmente relevantes para o EC3.

Quadro 3: Opinião sobre os aspetos que contribuem para a promoção da excelência (1 Nada importante; 5 Muito importante)

	EC1 Média	EC2 Média	EC3 Média	EC4 Média	$\chi^2(3)$
A qualidade dos professores(as)	4,64	4,56	4,63	4,53	3,92
O clima pedagógico da escola	4,34	4,24	4,44	4,36	9,09 *
As origens sociais e culturais dos alunos(as)	2,47	2,28	2,54	2,25	7,04 ...
A composição da turma	3,68	3,59	3,81	3,77	5,76
A organização da escola	4,21	4,06	4,23	4,18	9,59 *
O estilo de direção e gestão da escola	4,06	3,87	4,20	4,02	19,94 ***
As características intelectuais dos alunos(as)	3,63	3,42	3,50	3,47	10,82 *
As condições físicas e materiais da escola	4,01	3,91	3,85	3,76	9,86 *
O projeto educativo da escola	4,12	4,06	3,95	4,08	6,29 ...
O envolvimento dos pais/encarregados de educação	3,57	3,51	3,82	3,50	10,01 *
A participação em clubes, projetos e atividades extracurriculares (na escola)	3,25	3,14	3,16	3,30	2,37
O esforço e a dedicação individual do aluno(a) no estudo e nas aulas	3,51	4,35	4,44	4,35	11,83 **
O apoio ao estudo em explicações e centros de estudo (fora da escola)	3,31	3,21	3,09	3,19	5,27
O envolvimento dos alunos em atividades fora da escola (desporto, música ...)	3,55	3,45	3,54	3,48	1,07

† $p < .10$; * $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

Observação: Optou-se por indicar a média para cada proposição, não apresentando senão neste quadro o valor do Teste de Kruskal-Wallis (*Chi-Square*), os graus de liberdade (3) e o nível de significância (*Asymp. Sig.*).

As entrevistas individuais e em grupo realizadas a cerca de quatro dezenas de alunos foram muito ricas em informação acerca das representações em torno da figura do Diretor, relevando o seu papel na consolidação da imagem da instituição:

- Toda a gente me diz que ela é muito acessível, muito simpática, está sempre com um sorriso na cara, ela passa por nós nos corredores sorri sempre.
- Mas é uma diretora presente, que acompanha.
- Acho que a diretora da escola se preocupa com os alunos, com os problemas, por exemplo, no dia 20 de fevereiro, que foi greve, a própria diretora estava ali a ver, a orientar tudo para ver se havia condições de segurança para haver aulas.
- Ela tem estado a fazer um bom trabalho na escola, pelo menos do que eu sinto.
- Uma pessoa séria e trabalhadora” (Depoimentos de alunos em entrevistas individuais, EC2)

No EC1 vários foram os testemunhos que puserem em evidência uma certa admiração pelo líder, ora induzida pela relação de proximidade e familiaridade desenvolvida ao longo do ano, ora sustentada em práticas regulares supostamente marcantes do ponto de vista da socialização escolar, como é o exemplo da sua deslocação a cada turma em particular para dar as boas-vindas à escola:

- Dar um bom exemplo do que será um bom diretor é dizer que ele vai todos os dias almoçar à cantina e come exatamente a mesma coisa que os alunos
- Acho que é um bom diretor da escola, acho que é muito próximo dos alunos, ele até faz como os outros professores, come na cantina [risos], diz olá aos alunos, acho que é muito sociável e não tenho visto muitos problemas que tenham complicado a escola, isto é, porque ele os resolve bem, logo é um bom diretor.
- Mostra um bocado da sua preocupação com os alunos que são novos na escola. Ele todos os anos tem aquela preocupação de ir às salas dar as boas vindas aos alunos, não sei se nas outras escolas fazem isso. Mas ele todos os anos no primeiro período vai sempre aos alunos de 10.º ano dar as boas vindas à escola.
- Eu lembro-me que numa das primeiras aulas do 10.º ano ele foi a cada turma e tentou aproximar-se dos alunos e tentou dizer: ‘olhem sintam-se confortáveis na escola e bom trabalho.’ (Depoimentos de alunos em *focus group*, EC1)

Na EC3 a estratégia de liderança do Diretor assenta, igualmente, na criação de uma “relação autêntica”, na aceção de Day, Harris, Hadfield, Tolley e Beresford (2000, p. 118), ancorada no desenvolvimento de um vínculo emocional propiciado pela proximidade, informalidade e sintonia com as preocupações dos estudantes:

- Eu gosto muito deste diretor aqui porque ele sabe o nome de quase todos os alunos e interage muito com eles e anda sempre aqui à volta [...] anda sempre por aí, enquanto na outra escola em que andava, eu acho que só vi o diretor uma vez e acho que um diretor tem que ter essas características que este diretor aqui tem.
- Um bom diretor é aquele diretor que desce de lá de cima, que aqui não é no primeiro andar, mas que desce do seu gabinete e vem interagir com os alunos e vê o que é que eles precisam e tanta ajudá-los o máximo que puder, como é o caso do nosso, que nos ajuda sempre que é preciso alguma coisa falamos com ele e ele ajuda-nos, está sempre disponível, até nos dá sugestões para melhorarmos os nossos temas, está sempre aberto a novas opiniões e, pronto, que nos ajuda e acima de tudo que sabemos que podemos contar com ele.
- Eu estou aqui há pouco tempo, ainda só entrei este ano, mas já deu para perceber que é uma pessoa impecável, fui bem recebido, na apresentação veio logo ter comigo. Fiquei assim um bocado chocado, mas pronto, de vez em quando está ali à porta da entrada das manhãs a dizer bom dia a toda a gente, é uma pessoa impecável e pronto um bom diretor tem que ajudar os alunos, incentivá-los, apoiá-los e fazer sugestões para que melhorem (Depoimentos de alunos em *focus group*, EC3)

Por fim, na EC4 enaltece-se, de forma entusiástica, a capacidade integradora da direção, sempre preocupada com a participação de todos os atores educativos, bem como o fomento de um “bom ambiente” facilitador das relações interpessoais e da aprendizagem:

- Sim! Eles tentam sempre envolver os pais em todas as festas que haja na escola
- Acredito que a Direção faz os possíveis e trabalha de uma maneira que possa ajudar toda a gente... os alunos, os professores, os não docentes, tudo!
- Eu se calhar estou um pouco mais por dentro, porque já fui um pouco ajudado pela Direção. Acho que a Direção desta escola é fantástica mesmo a nível de ajudar os alunos, tentar envolver todas as pessoas, dos profissionais aos pais, tentam informar as pessoas...

tentar chegar ao consenso entre todos e fazer com que todos estejam bem, bem integrados e felizes e acho que sim, que a Direção faz um bom trabalho.

- Consegue-se apontar que a Direção está lá para toda a gente.
 - Acho que a escola também se adapta um bocadinho às nossas opiniões e acho que é bem gerida. Acho que existe uma boa relação entre alunos e professores [...] também acho que há uma muito boa relação entre alunos e funcionários. Eu também trato todos os funcionários que eu conheço pelo nome, acho que não tenho nenhum problema.”
- (Depoimentos de alunos em *focus group*, EC4)

Os relatos dos alunos expressam diferentes estilos de liderança, claramente alinhados com as respetivas culturas de escola: na EC1 e na EC2 destaca-se um estilo focado no desenvolvimento de uma ética de trabalho assente no esforço, na dedicação e na *performance* individual; na EC3, um estilo mais pedagógico, empático e de grande proximidade dos alunos; na EC4 exalta-se a promoção de uma ampla participação dos atores na vida da escola e o investimento na criação de um ambiente favorável ao trabalho e ao estudo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aparentemente afastados e distantes das esferas da gestão e da liderança, os alunos não deixam de expressar uma opinião sobre o modo como as escolas se organizam e, particularmente, sobre os estilos de liderança. Apesar de não privilegiada, a voz dos alunos constitui um verdadeiro laboratório de narrativas, que reclama a arte de escutar e entretecer histórias, para alcançar uma compreensão do conjunto. Todavia, o simples relato não se explica por si só, sendo necessário decifrar os seus enigmas (o dito, o não-dito, o interdito e o inaudito) para fazer emergir o que ocultam ou o que denunciam. O facto de existirem poucos estudos a explorar esta vertente – “there is very little written on students’ views of headteachers and educational leadership”, como sublinharam Day, Harris, Hadfield, Tolley e Beresford (2000, p. 111) – é revelador da hegemonia de uma agenda de pesquisa mais focada nas dimensões técnicas da liderança e menos nos processos que presidem à sua construção.

Os resultados de investigação aqui parcelarmente debatidos vêm reforçar a relevância do *efeito-escola* no desenvolvimento de figurinos organizacionais, na definição de estilos e padrões de liderança e no modo como o programa de socialização institucional (Dubet, 2002) condiciona as representações dos alunos. Com efeito, as especificidades culturais das escolas não só induzem determinados estilos de liderança, conferindo-lhes sentido e legitimidade política, como se deixam reconfigurar pelas suas dinâmicas quotidianas. Os alunos, enquanto atores em processo de socialização, incorporam certos padrões de funcionamento, traduzidos em arranjos organizacionais, registados na memória como marcadores simbólicos que passam a modelar os seus comportamentos e expectativas face à escola. Prova disto mesmo, os 4 estudos de caso revelaram diferenças significativas no modo como os alunos percecionam a organização da sua escola e a sua importância no desenvolvimento do ideário da excelência. Mais ainda, a relação entre a qualidade da escola e o estilo de liderança adotado pelo Diretor foi o enunciado que mais acentuou as diferenças inter-escolas.

Não sendo indiferentes às dimensões político-organizacionais, pelo contrário, os alunos parecem interiorizar de forma significativa a cultura de escola, ao ponto de atribuir centralidade aos fatores organizacionais na construção da excelência académica. O facto de relegarem para segundo plano as dimensões externas (condição sociocultural das famílias) pode ser um indicador dos efeitos da sua longa socialização na instituição escolar e do lugar central que este contexto ocupa no desenvolvimento de disposições face à escola. Como diretos “beneficiários” das orientações das lideranças escolares, os

estudantes enunciam pontos de vista do lado de quem tem de dar forma aos resultados e, em última instância, dão expressividade à ação bem ou mal sucedida das lideranças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvesson, M. (2002). *Understanding organizational culture*. London: Sage Publications.
- Barroso, J., & Carvalho, M. (Eds.). (2012). *Knowledge and regulation processes in health and educational policies*. Lisboa: Educa.
- Barzanò, G. (2009). *Culturas de liderança e lógicas de responsabilidade. As experiências de Inglaterra, Itália e Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Brundrett, M. & Burton, N. (2003). Leading high-performing schools. In M. Brundrett, N. Burton, & R. Smith (Eds.), *Leadership in education* (pp. 149-163). London: Sage Publications.
- Bush, T., Bell, L., Bolam, R., Glatler, R. & Ribbins, P. (Eds.). (1999). *Educational management. Redefining theory, policy and practice*. London: Sage Publications.
- Carvalho, L. M. (Coord.). (2011). *O espelho do perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – O caso do PISA*. Lisboa: Educa.
- Cunningham, W. G. & Gresso, D. W. (1993). *Cultural leadership: The culture of excellence in education*. Boston: Allyn and Bacon.
- Day, C., Harris, A. Hadfield, M., Tolley, H. & Beresford, J. (2000). *Leading schools in times of change*. Buckingham: Open University Press.
- Derouet, J.-L. & Normand, R. (Dir.) (2014). *La question du leadership en éducation. Perspectives européennes*. Louvain-la-Neuve: Academia-L'Harmattan S.A.
- Dubet, F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris : Éditions du Seuil.
- Frost, P. J., Moore, L. F., Louis, M. R., Lundberg, C. C. & Martin, J. (Eds.). (1991). *Reframing organizational culture*. London: Sage Publications.
- Lahire, B. (2003). *O homem plural. As molas da ação*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lahire, B. (2004). *Retratos sociológicos. Disposições e variações individuais*. Porto Alegre: Artmed.
- Lima, L. C. (2008). A “escola” como categoria na pesquisa em educação. *Educação Unisinos*, 12(2), 82-88.
- Lindle, J. C. (Ed.). (2014). *Political contexts of educational leadership*. New York: Routledge.
- Martin, J. (1992). *Cultures in organizations. Three perspectives*. New York, Oxford: Oxford University Press. London: Sage Publications.
- Martin, J. (2002). *Organizational culture. Mapping the terrain*. London: Sage Publications.
- Sergiovanni, T. (2004). *O mundo da liderança. Desenvolver culturas, práticas e responsabilidade pessoal nas escolas*. Porto: Edições ASA.
- Torres, L. L., & Palhares, J. A. (Orgs.). (2014). *Metodologia de investigação em ciências sociais da educação*. Húmus: Vila Nova de Famalicão.
- Torres, L. L. (1997). *Cultura organizacional escolar: Representações dos professores numa escola portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- Torres, L. L. (2004). *Cultura organizacional em contexto educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. Braga: Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho.
- Torres, L. L., Palhares, J. A., Rocha, C., & Lima, L. C. (2014). Le Directeur: modèle de gestion et de leadership dans l'école publique portugaise. In J.-L. Derouet & R. Normand (Dir.), *La question du leadership en éducation. Perspectives européennes* (pp. 195-217). Louvain-La-Neuve: Academia-L'Harmattan s.a.
- Torres, L. L., & Palhares, J. A. (2015). Cultura, liderança e resultados escolares: uma abordagem a partir das representações dos alunos do ensino secundário. *Revista Lusófona de Educação*, 30, 99-121.

TERRITÓRIO, EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: DILEMAS EDUCACIONAIS EM TERRITÓRIOS DO INTERIOR

JOSÉ L. C. VERDASCA

Universidade de Évora, 2015

RESUMO

Com o presente trabalho propomo-nos refletir e debater a articulação entre estratégias de ação pública educacional e desenvolvimento local, num quadro contextual de acentuação progressiva das disparidades sociais e económicas intra e inter-territórios, comprovativas do desinvestimento e erosão das políticas redistributivas do Estado e da transformação dos modos de pensar as relações entre o local e o global.

Elegemos como objeto de análise a região Alentejo, identificando intraterritório centralidades e periferias, com recurso a uma metodologia muito apoiada em indicadores de âmbito demográfico, educacional e socioeconómico, nas suas múltiplas inter-relações, e estabelecendo quadros comparativos da sua evolução ao longo dos últimos anos.

Da análise sobressaem tendências evolutivas assimétricas e em crescendo, distanciando progressivamente entre si os subterritórios, dos quais parece ter ficado também refém o sistema formal de educação e ensino, a valorização social que dele é feito ou o investimento que uma forte convicção dos seus elevados benefícios em termos de retorno individual e social justificaria. Tais sinais constituem, de algum modo, pretexto e justificação suficientes para a importância da continuidade de uma discussão aprofundada das relações entre o local e o global ou, preferencialmente, da distribuição territorial de competências entre periferias e centros de vária ordem e cujo enfoque não dispensará a complexa equação da emergência de novos desafios e responsabilidades de atores e territórios nas suas múltiplas (re)configurações.

INTRODUÇÃO

Vivemos num tempo de dilemas educacionais, enquanto desafios e caminhos frequentemente contraditórios, em territórios marcados por centralidades e periferias diversas – na demografia, no rendimento das famílias, na qualidade de vida, mas também nas oportunidades de trabalho, de educação, de saúde, de cultura – e em que a persistente perseguição de utopias alimentadoras de vontades de melhoria progressiva na base de dinâmicas de capacitação, envolvimento e participação ativa dos atores institucionais, continua a alicerçar esperanças e utopias na superação de tais dilemas.

Por outro lado, num contexto em que as tendências evolutivas evidenciam distanciamentos progressivos entre os próprios territórios escolares e no interior deles, às várias escalas, a persistência de lógicas de evolução que tendem a aprisionar os subsistemas sociais e, de entre estes, o sistema formal de

educação e ensino, a valorização social que dele é feito ou o investimento que uma forte convicção dos seus elevados benefícios em termos de retorno individual e social justificariam, tendem a enfraquecer a força das convicções e o vigor das ações no contrariar das tendências globais e, em especial, na resolução local de tais dilemas.

Elegendo como objeto de análise a região Alentejo, e depois de num primeiro momento deixarmos um conjunto de apontamentos apoiados em indicadores que espelham o agravamento progressivo das disparidades sociais e económicas intra e inter-territórios, comprovativas do desinvestimento e erosão das políticas redistributivas do Estado e da transformação dos modos de pensar as relações entre o local e o global, estabelecendo quadros comparativos da sua evolução ao longo dos últimos anos, exploraremos, num segundo momento, uma proposta metodológica de mapeamento das dinâmicas populacionais escolares e das centralidades e tendências na consolidação da rede regular de ensino secundário.

TERRITÓRIOS, EDUCAÇÃO E DISPARIDADES

Poderíamos convocar vasta e variada literatura para demonstrar a crescente evolução das disparidades sociais e económicas inter e intra continentes, países, regiões e locais (e. g. Piketty, 2014), exibindo na mais profissional das representações os vazios da ética e da moral contidos nos patéticos discursos proferidos dos palanques institucionais ou dos muitos e variados meios de comunicação social, ofensivos dos valores da liberdade, da dignidade e do direito ou convidar o leitor a fazer as suas próprias análises e interpretações sobre a evolução ao longo dos últimos 15 anos do PIB *per capita*, das desigualdades de distribuição do rendimento, do esforço produtivo esperado, da sustentabilidade potencial dos primeiros doze países europeus que aderiram ao euro (e. g. PORTDATA). Essas sempre interessantes e surpreendentes análises deixamo-las para o leitor; por ora, e em alternativa, quedamo-nos pela observação dos ganhos médios mensais dos trabalhadores por conta de outrem por nível de escolaridade em diversos territórios centrais e periféricos do continente (Lisboa, Porto, Évora, municípios do eixo Évora-Lisboa, restantes municípios da NUT III - Alentejo Central) e pelo constatar da tendência de acentuação da sua disparidade evolutiva ao longo de quase três décadas. Os dados exibidos são claros e inscrevem o significado das palavras assimetria, disparidade, desigualdade, iniquidade ou, por outras palavras, fuga, êxodo, despovoamento, emigração, entre territórios numa banda de largura que de Lisboa ao Caia (Elvas) não chega a ser de 230 Km, todavia, e não obstante o tão reduzido espaço territorial, inscrevendo-se nele várias lógicas no estabelecimento das bases de remuneração e valorização do trabalho por nível de escolaridade e em que também elas próprias se diferenciam progressivamente entre si à medida que aumenta o grau de escolaridade. Lógicas que comprometem e aniquilam qualquer iniciativa de política local de apoio à educação secundária e ainda mais em relação ao apoio e disponibilização de bolsas para a frequência do ensino superior, dado o retorno social nulo expectável para o município do investimento municipal, dadas as exíguas probabilidades de ofertas de trabalho fora de um setor público já por si em forte contenção e contração para jovens recém graduados ou pós graduados.

Quando nos deslocamos para o subsistema social de educação e ensino o problema permanece e a análise do desempenho das escolas e dos alunos e da sua evolução exhibe igualmente sinais de disparidade e desigualdade socioeducativas e o seu avolumar do centro para a periferia, das zonas urbanas para as zonas rurais. Mesmo ao nível de uma dimensão territorial do tipo NUT 3, como é o caso do Alentejo Central, emergem centralidades e periferias e os municípios apresentam marcas de desempenho escolar assimétricas, cuja tendência de agravamento o tempo parece ser incapaz de contrariar. Pelo menos, assim o sugerem os dados relativos à evolução dos valores do desvio médio dos resultados académicos das escolas ao longo de uma série de anos letivos.

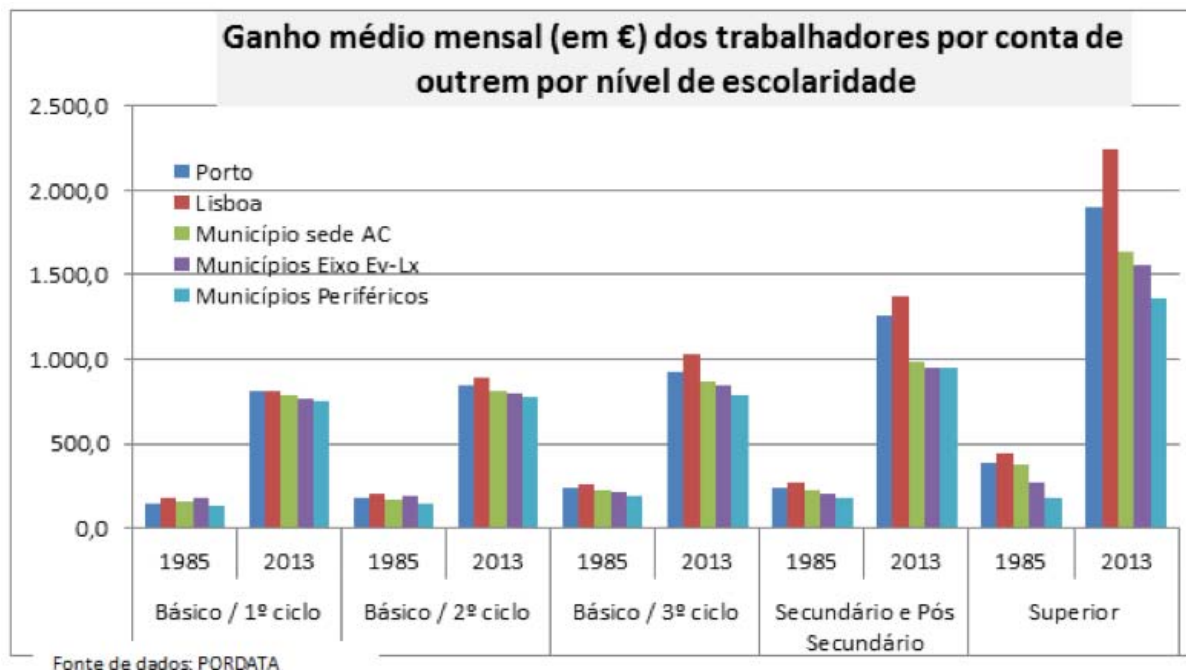


Figura 1: O contexto nacional: rendimentos, distribuição, disparidades e tendências

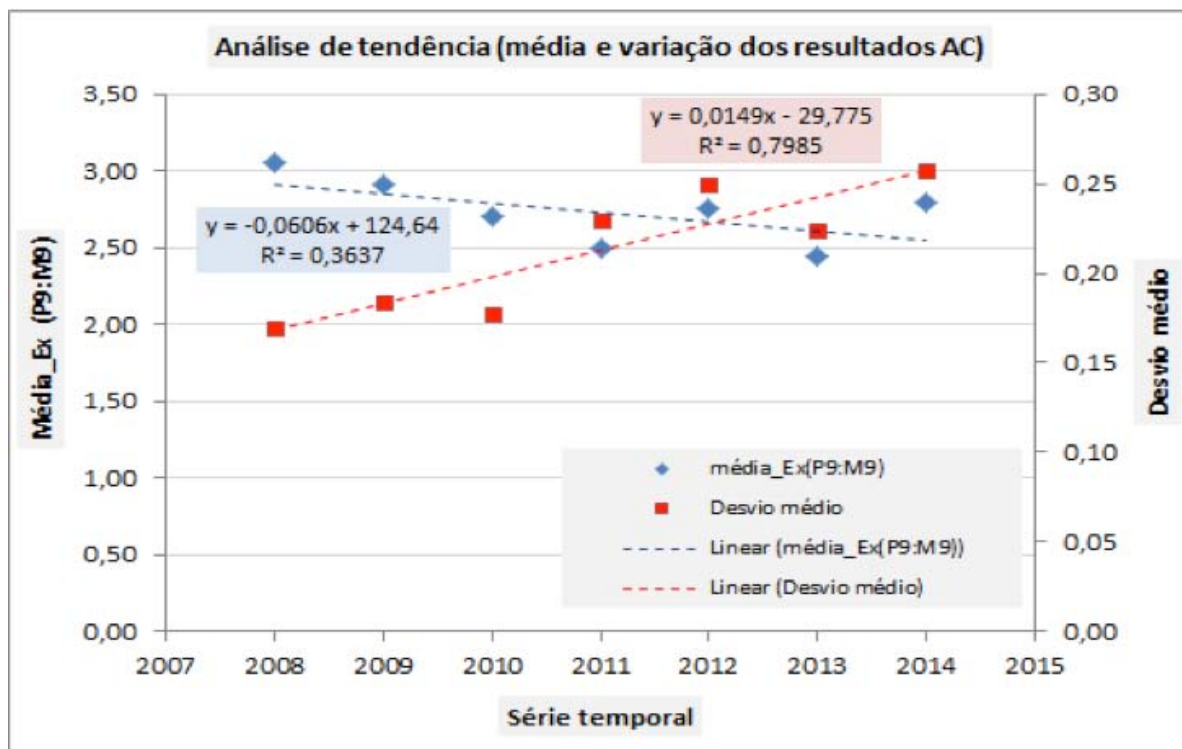


Figura 2: Evolução dos resultados de exame K9 das escolas do Alentejo Central (série: 2007/08 - 2013/14)

São pelo menos duas as principais conclusões a extrair dos dados exibidos na projeção gráfica. Por um lado, a qualidade dos resultados em Português e em Matemática está em decrescendo, situando-se em 2014 o valor de ajustamento tendencial próximo dos 2,50 pontos numa escala de 1 a 5, quando em 2008 (início da série temporal) o seu valor ajustado se situava próximo dos 3,00 pontos. Por outro lado, apesar da redução tendencial das médias dos resultados académicos, as escolas tendem a afastar-se entre si, sendo as diferenças de resultados entre elas tendencialmente mais elevadas de ano para ano e distanciando-se progressivamente as escolas dos municípios mais periféricos da média dos resultados das escolas da região.

Quem fica retido em Portugal? A pergunta cuja resposta é mais os rapazes do que as raparigas, mais os alunos de meios rurais do que meios urbanos, mais os alunos de meios familiares economicamente carenciados (Moreira *et al.*, 2009) leva-nos a um terceiro exemplo relacionado com a análise do abandono no Alentejo, a extensão consequente das retenções sucessivas. Para além do abandono precoce de educação e formação apurado entre os 18 e os 24 anos, importa determo-nos também sobre as fragilidades que a educação no Alentejo apresenta em idades de escolaridade pelo que teremos em conta os níveis de abandono escolar, entendido como retirada do sistema de ensino antes da conclusão da escolaridade obrigatória dentro dos limites etários previstos na lei e recorreremos à taxa de abandono escolar (10-15 anos) e de abandono escolar antecipado (15-17 anos). Conjugando as três dimensões anteriores, procedeu-se à constituição de um índice compósito de abandono escolar global obtido através da média aritmética simples dos seguintes indicadores:

1. Abandono escolar [10-15 anos], correspondente à proporção entre a população residente com idades compreendidas entre 10 e 15 anos que abandonou a escola sem concluir o 9º ano e a população residente com idades compreendidas entre os 10 e 15 anos, incluindo os que nunca frequentaram, multiplicado pela base 100;
2. Abandono antecipado [15-17 anos], que corresponde à proporção entre a população residente com idades compreendidas entre 15 e 17 anos que não se encontra a frequentar o sistema de ensino ou que nunca o frequentaram e o total da população residente do mesmo grupo etário, multiplicado pela base 100;
3. Abandono precoce [18-24 anos], calculado a partir da razão entre o número de indivíduos entre 18 e 24 anos que não concluíram o ensino secundário e não se encontram a frequentar o sistema educativo ou um curso de formação profissional e o total da população residente entre 18 e 24 anos, multiplicada pela base 100.

Serão apurados dois índices compósitos de abandono, o primeiro relativo ao ano de 2001 e o segundo índice relativo a 2011, de modo a incorporar também na análise da situação a evolução do fenómeno ao longo da primeira década do século XXI e das diferentes dinâmicas e tendências intra Alentejo. Numa primeira fase, e após regularizada a informação de suporte (Atlas da Educação, Portugal 1991/2012) e apurados os índices compósitos e as variações relativas de cada município, proceder-se-á à sua projeção em diagrama de dispersão. Para maior facilidade de interpretação das posições relativas dos municípios no sistema de eixos, procedemos previamente à estandardização das variáveis e agrupámos os tradicionais 47 municípios do Alentejo nas quatro NUTs – Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Alentejo Litoral. No diagrama projetam-se as interrelações entre o ‘índice compósito de abandono global_2001’ (X), o ‘índice compósito de abandono global_2011’ (Y) e a ‘dimensão do município em termos de população residente dos 15 aos 64 anos em 2011’ (W), cujo efeito na projeção é representado pelo comprimento dos diâmetros dos círculos correspondentes às unidades de observação, agrupadas por NUT III.

Como se depreende dos dados exibidos, a distribuição dos municípios tende a concentrar-se nos quadrantes ímpares, indiciando a existência de correlação positiva entre os dois índices compósitos de abandono nos dois momentos temporais, ou seja, os municípios que em 2001 registavam índices de abandono escolar global mais elevado continuaram em 2011 a registar níveis elevados de abandono escolar, sendo que esta tendência tende a abranger os municípios das quatro NUTs. Nos quadrantes pares, estão municípios cujo índice compósito de abandono reduziu significativamente de 2001 para 2011 (quadrante dois) ou, caso dos municípios posicionados no quadrante quatro, que aumentou significativamente nesse mesmo período. A média das variações relativas do abandono escolar global entre 2001 e 2011 é de -37%, com um mínimo de -69% e um máximo de +22%, o que sugere variações muito heterogéneas entre os municípios do Alentejo ($cv=59\%$). De referir ainda que os municípios mais populosos tendem a concentrar-se no terceiro quadrante ou relativamente próximos do ponto de interseção dos eixos, enquanto que os de menor população tendem a ocupar zonas mais afastadas do centro.

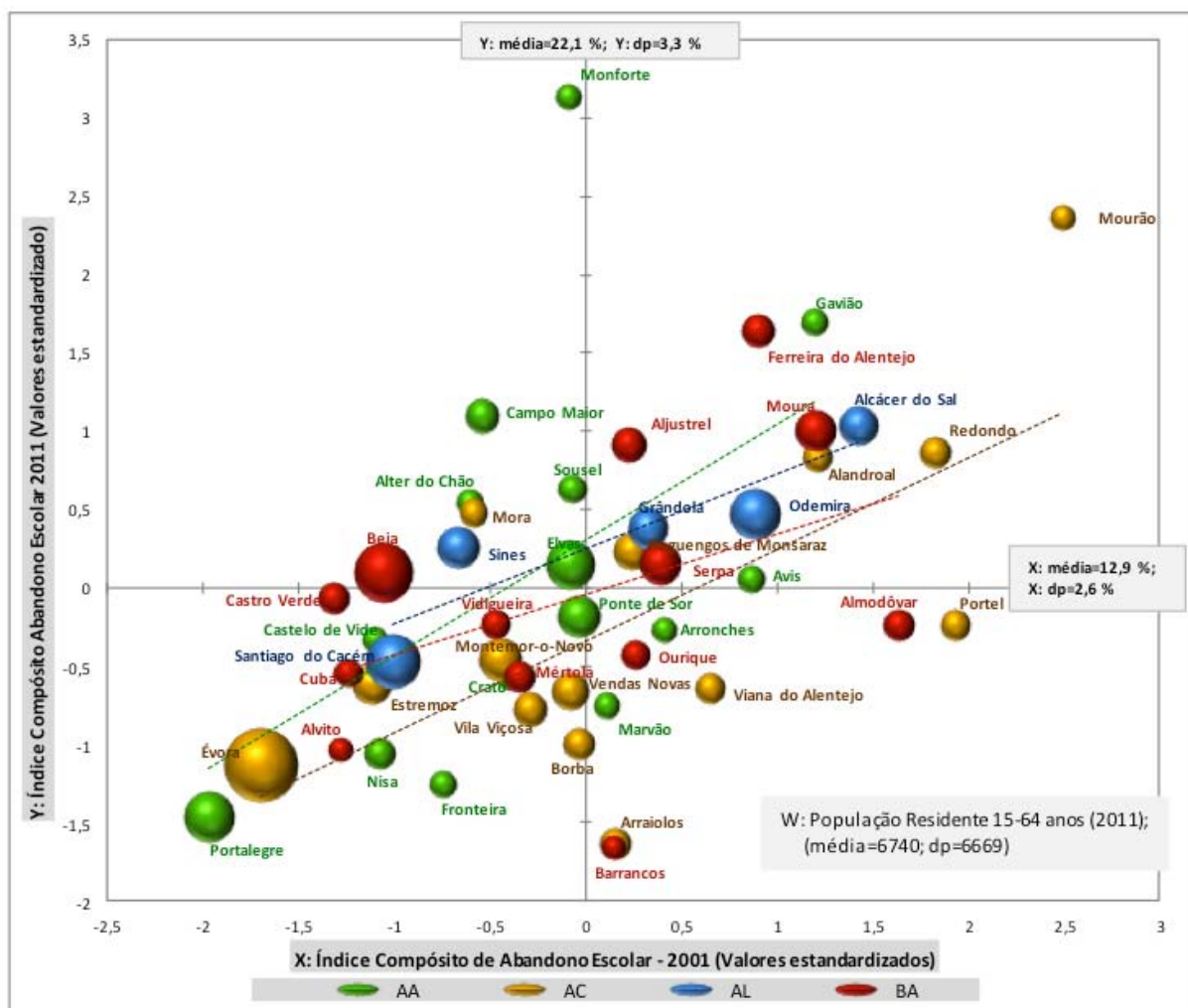


Figura 3: Dispersão dos índices compósitos de abandono escolar de 2001 e de 2011 e da população residente por município

Rede do ensino secundário: dinâmicas evolutivas, centralidades e tendências

Neste segundo tópico propomo-nos realizar um exercício metodológico de mapeamento dos fluxos e dinâmicas populacionais escolares, nos seus contornos e singularidades, na procura e no acesso à rede regular de ensino secundário.

Uma densidade populacional de cerca de 19 habitantes por Km² (Censos de 2011) e uma distância média entre as sedes dos municípios próxima dos 30 km, deixam antever os muitos constrangimentos estruturais que as populações escolares da região Alentejo enfrentam no acesso e frequência do ensino regular secundário em muitos dos 47 municípios. Em boa verdade, não se trata apenas de uma questão de acesso ao ensino secundário mas, sobretudo, do poder exercer a sua liberdade de escolha do curso a prosseguir em resposta aos seus interesses e motivações. Só que no Alentejo e em muitos outros territórios do interior, o lugar onde se nasce pode ser um obstáculo ao exercício dessa liberdade, por vezes até ao simples acesso sem direito a qualquer escolha.

A metodologia que desenvolvemos apoia-se, no essencial, em dois critérios de análise que, de algum modo, incorporam as duas conceções anteriores (Verdasca, 2010): o primeiro critério diz respeito à capacidade potencial da procura e a correspondente oferta de nível secundário e permite agrupar os municípios em dois grandes grupos tomando por base o quociente entre o número de alunos do 10º ano no ano letivo t e o número de alunos do 9º ano no ano letivo $t-1$ em cada município ($Q(10^\circ/9^\circ) \geq 1$, grupo 1; $Q(10^\circ/9^\circ) < 1$, grupo 2); o segundo, evidencia a densidade populacional escolar potencial de cada município de constituir turmas nas diversas áreas de formação do ensino regular ao dividir-se o total de alunos inscritos no 10º ano por oito, por quatro e por dois (respetivamente, quatro, dois e um cursos da via científico-humanística e outros tantos cursos da via profissionalizante), no pressuposto de que quanto maior o quociente obtido tanto maior a probabilidade de cada aluno poder exercer no seu município de residência o direito à escolha do curso de nível secundário a frequentar.

As dinâmicas de transição escolar do 9º ano para o 10º ano de escolaridade inserem-se na primeira dimensão e constituem um elemento evidenciador das centralidades tendenciais na procura social e afirmação da oferta de educação secundária ao nível dos cursos regulares científico-humanísticos e dos cursos profissionais.

Como se depreende dos dados constantes da tabela, para além de se registar um acréscimo global de 4% (coluna 7) na evolução do número de alunos inscritos no 10º ano do ensino secundário entre os anos letivos '06/07 e '09/10, a frequência de 10º ano está atualmente alargada no Alentejo a todos os alunos em idade escolar. Todavia, o alargamento ao ensino secundário e aos 18 anos da obrigatoriedade escolar (Lei nº 85/2009, de 27 de Agosto) vem acrescer sobremaneira a responsabilidade social do Estado na disponibilização das condições necessárias à concretização da universalidade secundária sucedida.

Os constrangimentos em escala populacional escolar decorrentes da escassez de população jovem residente em vários municípios do Alentejo circunscrevem a oferta de ensino secundário a 36 municípios e destes, apenas 21, ou seja, menos de metade, registam uma procura e inscrição de alunos no nível secundário público ou privado igual ou superior ao número de alunos que frequentava no ano imediatamente anterior o 9º ano de escolaridade no respetivo município (coluna 9 da tabela). Tais resultados são bem evidenciadores do grau de concentração da procura e da respetiva capacidade de oferta formativa que lhe está associada e permitem desenhar a cartografia dos municípios 'lugares centrais' ou 'tendencialmente centrais' do Alentejo com potencial suficientemente atrativo para gerar uma relativa procura social de educação e a correspondente resposta em termos de oferta educativa suficientemente diversificada de nível secundário.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Distrito	Município	% 9º '08/09	% 10º '06/07	% 10º '09/10	(5 - 3)	(5 - 4)	Acum 10º '09/10	al 10º / al 9º	al 10º / 8	al 10º / 4	al 10º / 2
1	Évora	Évora	11%	16%	16%	5%	0%	16%	1,4	105	210	421
2	Beja	Beja	8%	9%	11%	1%	2%	27%	1,5	72	143	287
3	Portalegre	Portalegre	6%	7%	8%	1%	1%	35%	1,3	53	106	211
4	Portalegre	Évas	5%	6%	6%	1%	0%	41%	1,1	38	75	150
5	Beja	Odemira	5%	5%	5%	0%	0%	46%	1,1	33	67	133
6	Évora	Estremoz	3%	4%	4%	1%	0%	50%	1,4	28	57	113
7	Setúbal	Sines	3%	3%	4%	0%	1%	54%	1,3	27	54	107
8	Setúbal	Santiago do Cacém	5%	4%	4%	-1%	0%	58%	0,8	27	54	108
9	Évora	Vila Viçosa	2%	3%	3%	1%	0%	61%	1,5	22	43	86
10	Beja	Moura	3%	3%	3%	0%	0%	64%	1,0	21	42	85
11	Beja	Serpa	3%	3%	3%	0%	0%	67%	0,8	17	35	69
12	Portalegre	Ponte de Sôr	3%	4%	3%	1%	-1%	70%	0,8	18	36	71
13	Beja	Alvito	0%	2%	2%	2%	0%	72%	7,1	13	25	50
14	Portalegre	Nisa	1%	2%	2%	1%	0%	74%	2,1	13	26	53
15	Beja	Cuba	1%	1%	2%	0%	1%	76%	1,2	11	22	44
16	Évora	Vendas Novas	2%	2%	2%	0%	0%	78%	1,0	14	28	56
17	Évora	Arraiolos	2%	1%	2%	-1%	1%	80%	1,0	11	21	43
18	Évora	Reguengos Monsaraz	2%	2%	2%	0%	0%	82%	1,0	14	28	55
19	Setúbal	Grândola	2%	2%	2%	0%	0%	84%	1,0	15	31	62
20	Portalegre	Campo Maior	2%	2%	2%	0%	0%	86%	0,9	12	25	49
21	Évora	Montemor-o-Novo	3%	3%	2%	0%	-1%	88%	0,9	16	32	63
22	Setúbal	Alcácer do Sal	2%	2%	2%	0%	0%	90%	0,8	11	23	46
23	Évora	Redondo	1%	1%	1%	0%	0%	91%	1,3	10	19	39
24	Portalegre	Alter do Chão	1%	1%	1%	0%	0%	92%	1,2	9	18	37
25	Portalegre	Avis	1%	1%	1%	0%	0%	93%	1,2	7	14	28
26	Évora	Mora	1%	1%	1%	0%	0%	94%	1,1	4	9	17
27	Beja	Vidigueira	2%	1%	1%	-1%	0%	95%	1,0	10	19	38
28	Beja	Ourique	1%	1%	1%	0%	0%	96%	0,9	5	11	21
29	Beja	Mértola	2%	2%	1%	0%	-1%	97%	0,8	9	18	36
30	Beja	Castro Verde	1%	1%	1%	0%	0%	98%	0,7	5	10	21
31	Beja	Almodôvar	1%	2%	1%	1%	-1%	99%	0,7	7	14	28
32	Beja	Aljustrel	2%	2%	1%	0%	-1%	100%	0,6	6	12	25
33	Évora	Viana do Alentejo	1%	1%	1%	0%	0%	100%	0,5	4	8	16
34	Portalegre	Crato	1%	0%	0%	-1%	0%	100%	0,7	3	5	11
35	Beja	Ferreira do Alentejo	1%	0%	0%	-1%	0%	100%	0,3	2	4	8
36	Évora	Portel	1%	0%	0%	-1%	0%	100%	0,2	2	4	8
37	Portalegre	Fronteira	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0,0	0	0	0
38	Évora	Alandroal	1%	0%	0%	-1%	0%	100%	0,0	0	0	0
39	Beja	Barrancos	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0,0	0	0	0
40	Évora	Borba	1%	0%	0%	-1%	0%	100%	0,0	0	0	0
41	Portalegre	Castelo de Vide	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0,0	0	0	0
42	Portalegre	Gavião	1%	0%	0%	-1%	0%	100%	0,0	0	0	0
43	Portalegre	Marvão	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0,0	0	0	0
44	Portalegre	Monforte	1%	0%	0%	-1%	0%	100%	0,0	0	0	0
45	Évora	Mourão	1%	0%	0%	-1%	0%	100%	0,0	0	0	0
46	Portalegre	Sousel	1%	0%	0%	-1%	0%	100%	0,0	0	0	0
47	Portalegre	Arronches	1%	0%	0%	-1%	0%	100%	0,0	0	0	0

Tabela 1: Centralidades tendenciais na oferta do ensino secundário no Alentejo. **Fonte:** DREA - Estatísticas regionais de educação do Alentejo

O segundo critério de análise recorre ao cálculo do quociente do total de alunos do 10º ano sucessivamente por oito, por quatro e por dois e sinaliza a diversidade potencial da oferta educativa. Assim, para quocientes iguais ou superiores a 20 (número que consideramos aceitável para iniciação de um curso do ensino secundário), podemos admitir que existe público potencial para nesse município ser disponibilizada oferta formativa de nível secundário.

Da conjugação dos elementos constantes da tabela, ressalta que 36 dos 47 municípios proporcionam ensino secundário público ou privado, todavia, destes, apenas 10 apresentam densidades populacionais escolares para proporcionar a totalidade dos cursos da matriz do ensino secundário (por princípio, os quatro cursos da via científico-humanística e outros tantos da via profissionalizante). Por outro lado, abrindo o grau de tolerância do segundo critério de análise ao reduzirmos sucessivamente para quatro e para dois cursos a diversificação da oferta formativa de nível secundário, mesmo assim apenas 22 municípios (menos de metade) e 31 municípios (cerca de dois terços), mantêm níveis de densidade populacional escolar potencial para garantir, respetivamente, a oferta de quatro e duas turmas de secundário com um número mínimo e aceitável de alunos.

A assimetria educativa não é apenas intermunicipal, mas é também a nível subregional. Dos 4 distritos do Alentejo, Portalegre é o que apresenta uma tendência de maior fragilização, uma vez que dos 15 municípios do distrito, somente 2 passam o filtro do segundo critério na sua vertente mais exigente (coluna 10 da tabela) e apenas 8 na sua vertente mais tolerante. Por outro lado, da intersecção dos dois critérios estabelecidos inicialmente (alunos 10º ano/alunos 9º ano ≥ 1 ; alunos 10º/8 ≥ 20 (colunas 9 e 10, respetivamente)), somente 9 municípios em 47 observam cumulativamente os dois critérios.

CONCLUSÃO

A desagregação em segmentos e áreas formativas diversificadas em resposta a expectativas e interesses por parte de alunos e famílias, por um lado, e o já diminuto fluxo populacional escolar e em queda acelerada que se regista em muitos municípios do Alentejo por outro, diz bem da natureza assimétrica do território alentejano e da necessidade de equacionar com extrema urgência a disponibilização de soluções transportadas de elevado conforto e segurança com base, por exemplo, na criação de redes intermunicipais de transportes, de modo a garantir o direito constitucional à educação e a existência efetiva de condições de igualdade de oportunidades de escolha, acesso e sucesso escolar a todos os alunos. Estes elementos ganham uma relevância acrescida se observados numa perspetiva de acessibilidades e das respetivas implicações que se encontram de um modo geral associadas às maiores ou menores distâncias a um dado lugar central, a cidade ou vila-sede do município, uma vez que é nestas que estão sediadas as principais agências regionais-locais de economia produtiva, social e cultural e, conseqüentemente, as principais ofertas nesse âmbito.

Numa lógica que, de algum modo, possa ter em conta princípios de coesão social e territorial, esta questão ganha novos contornos, nomeadamente se perspetivada na base das desiguais condições de acessibilidade e de oportunidades educativas que a realização da escolaridade em escolas sediadas nos lugares-sede, por uma questão de opção ou, simplesmente, por questões de única oferta educativa disponível, implica para alunos residentes em zonas periféricas ou semiperiféricas. Em alternativa, pode não restar qualquer outra possibilidade que não seja a de alimentar o fluxo pendular tendencialmente em crescendo em direção aos municípios-lugares centrais, ainda que em muitos casos uma tal opção venha a implicar diariamente a realização de percursos superiores a muitas dezenas de quilómetros.

A menos que se erga uma forte vontade política e se reúnam muitas vontades convergentes capazes de desacelerar esta tendência, o rumo em aceleração de um despovoamento rural de efeitos devastadores e inimagináveis parece estar já num horizonte demasiadamente próximo.

REFERÊNCIAS

DREA (2011). Estatísticas regionais de educação do Alentejo. Évora: ME-DREA.

INE (2011). Censos 2011, Principais Resultados. (http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao)

Justino, D., Pascueiro, L., Franco, L., Santos, R., Almeida, S. e Batista, S. (2014). *Atlas da Educação – Contextos sociais e locais do sucesso e insucesso: Portugal 1991-2012*. Lisboa: CESNOVA. <http://www.epis.pt/mediadores/atlas-da-educacao>

Moreira, I., Santos, I. e Conboy, J. (2009). A retenção académica e performance a Ciências em Portugal evidenciadas no PISA 2006. Lisboa: IIE.

Piketty, T. (2014). *O Capital no Século XXI*. Lisboa: Círculo de Leitores.

PORDATA. <http://www.pordata.pt/Europa>

Verdasca, José (2010). *Temas de Educação: administração, organização e política*. Lisboa: Edições Colibri.

Lei nº 85/2009, de 27 de Agosto (*Diário da República, 1.ª série - N.º 166*) - Estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade.

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E AUTONOMIA DAS ESCOLAS. 2015: O ANO EM QUE SE DÁ MAIS UM PASSO EM FRENTE?¹

JOAQUIM AZEVEDO

Universidade Católica Portuguesa, Professor Catedrático, Faculdade de Educação e Psicologia; membro do Centro de Estudos em Desenvolvimento Humano/Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal

jazevedo@porto.ucp.pt

RESUMO

Com a publicação do Decreto-lei nº 30/2015 e com a aplicação do Programa Aproximar, as autarquias ganharam aparentemente um protagonismo novo no que diz respeito à evolução das políticas de administração da educação e, mais precisamente, na “coordenação local da educação”. É esta iniciativa política que este texto interroga, à luz da história recente da administração da educação em Portugal, do profundo reordenamento da rede de escolas e agrupamentos escolares e da investigação recente sobre estas questões. Será um novo processo de descentralização da administração da educação? Será um apoio ao reforço da autonomia das escolas? Ou será um modo de transformar os municípios no principal interlocutor local do Ministério da Educação?

Porque é que a “coordenação local da educação”, neste caos experimental, deveria ser diferente, se tudo à volta deles continua na mesma, o mesmo modelo de administração central, o mesmo modelo de regulação de controlo do Estado?

Defendemos, com outros, que o local não é o local dos milagres para os problemas educacionais que o centro não consegue resolver. O local será sobretudo o novo centro dos problemas, no quadro profundamente errático, indefinido e sem espaço público em que a política de descentralização e de territorialização da educação está mergulhada.

Palavras-chave: autonomia das escolas, descentralização da educação, Programa Aproximar, municípios

ABSTRACT

With the publication of Decree-Law No. 30/2015 and with the implementation of the Programme Aproximar (Approach), the local authorities apparently gained a new role in the evolution of education management policies and, more precisely, in the “local coordination of education”. It is this political initiative that this text questions, under the light of the recent history of educational administration in Portugal, of the deep reorganization of the network of schools and the recent research on these issues. It will be a new process of decentralization of educational administration? It will support the strengthening of school autonomy? Or is it a way to turn the municipalities in the main local interlocutor of the Ministry of Education?

¹ Comunicação ao I Seminário Internacional sobre “Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano”, organizado pela Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa/Porto, no dia 24 de julho de 2015

Why the “local coordination of education”, in this experimental chaos, would be different if all around remains the same, the same model of central government, the same model of state control regulation?

We advocate with others that the local is not the “place of miracles” for the educational problems that the center can not solve. The local will be mainly the new center of the problems in this deep erratic and undefined frame and with no public space, in which decentralization and territorial policy of education is steeped.

Keywords: school autonomy, decentralization of education, Programme Aproximar, local authorities

1. INTRODUÇÃO

Com a publicação do Decreto-lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro e com a aplicação do Programa Aproximar-Programa de Descentralização de Políticas Públicas², as autarquias ganharam aparentemente um protagonismo novo no que diz respeito à evolução das políticas de administração da educação e, mais precisamente, na “coordenação local da educação”. Será assim, porquê, o que se pretende com este novo passo, que processos sociais estão a desencadear esta “coordenação local da educação”?

Esta medida surge num contexto em que (i) continua por redefinir o novo quadro da administração da educação que subjaz a esta medida, (ii) o processo de agrupamento das escolas, em (grandes) unidades de gestão locais, tem sido levado a um ponto em que podemos estar diante de um movimento seja de maior periferação das escolas, agora face a uma escola-sede, seja de perda da sua autonomia (Formosinho, 2005; Lima, 2011); (iii) as iniciativas políticas dos últimos anos têm operado uma recentralização da administração da educação, de que são expoentes seja a extinção das Direções Regionais de Educação e a criação, em sua vez, de uma nova Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, bem como o novo controlo burocrático electrónico (Barbosa, 2015).

O que há de novo nesta “coordenação local da educação”, vista com três pés - o Estado/administração central, o(s) agrupamento(s) escolar(es)/os professores e o Município/comunidade local? Enquanto o município parece ganhar protagonismo, as escolas e os professores perdem autonomia e assistimos a uma recentralização das políticas educativas? Ou devemos ver a descentralização administrativa da educação em torno das autarquias como a salvação da coerência de um certo modelo de descentralização e a redenção da autonomia das escolas? Ou os municípios passaram a ser, na educação, os principais protagonistas do diálogo social com o Estado Central, remetendo os agrupamentos e as escolas para novas periferias? Está presente, em algum momento, uma perspectiva de reforço do poder local na educação, reforçando o protagonismo político e a cooperação entre os vários atores locais em ordem à construção de uma nova coordenação local da educação?

Neste texto procuramos discutir, porventura demasiado em cima do lançamento do projeto-piloto dos novos contratos interadministrativos entre o Estado e as autarquias municipais (escrevo em julho de 2015), oportunidades e riscos do caminho que agora se abriu.

Entendo a educação (escolar e social) como um bem pessoal e social inestimável, que proporciona o acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento humano de todos e de cada um dos cidadãos e que é um processo tão bem mais sucedido quanto mais contar com escolas/comunidades profissionais comprometidas com esse processo e quanto mais envolver e implicar ativamente não apenas os

² Programa criado em julho de 2014, consultado em <http://www.portugal.gov.pt/media/1543981/Aproximar%20Estrategia%20Reorganizacao%20Servicos%20AP.pdf>

alunos, mas a comunidade envolvente, desde a família até às autarquias e instituições sociais locais, salvaguardando e acarinhando a autonomia profissional dos professores. Entendo também que a descentralização administrativa constitui um importante processo de transferência de competências para o âmbito local, mas este processo diz-nos pouco em termos de inscrição territorial e de cooperação interinstitucional e interprofissional, em prol de uma nova coordenação local da educação, melhor, de uma nova regulação sociocomunitária da educação.

2. A COORDENAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO: UMA LENTA E ERRÁTICA CONSTRUÇÃO

Formosinho e Machado (2014, p 28) descrevem muito acertadamente que o período que medeia entre 2004 e 2012 (que poderá alargar-se a 2015), em termos de política de administração escolar, corresponde a um tempo de “*governança por contrato com escolas e municípios*”. Passados (i) os anos da “revolução de abril e normalização da educação (1974-1976)”, (ii) os anos do “ingresso dos pais e dos municípios na educação escolar (1976-1986)”, que terminam com a publicação da nova Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), (iii) passado o tempo da “desconcentração de serviços e impulso à autonomia das escolas (1986-1996)”, quando se criam as Direções Regionais de Educação, e ainda (iv) o tempo da “ligação da escola ao território local (1996-2004)”, caracterizada pela ênfase política na territorialização da educação, com a criação dos Territórios Educativos de intervenção Prioritária (TEIP), em 1996, e dos Conselhos Municipais de Educação (2003), surge um novo período marcado pelo foco nos contratos com agrupamentos de escolas e com os municípios. Estes últimos tornaram-se, no ano letivo 2014/15, de um modo algo imprevisto, protagonistas principais destas dinâmicas de evolução das políticas de administração escolar em Portugal. O Decreto-Lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro, veio consubstanciar esta mudança e, ao mesmo tempo e aparentemente, colocar uma pedra, ainda que momentânea, na histórica questão da autonomia das escolas e dos professores, questão esta que esteve sempre na agenda política desde 1989.

Certo é que a problemática da “coordenação local da educação” foi ganhando terreno ao longo de todas estas décadas. Vejamos alguns traços deste caminho longo, evolutivo e bastante errático.

Por um lado, desde 1984 que existe um movimento de transferência de competências para as autarquias no domínio da educação, que se foi alargando ao longo dos anos (transportes escolares, ação social escolar, equipamentos, refeitórios, pessoal não docente, Cartas Educativas, etc.), por outro, as autarquias, os pais, os interesses culturais e sociais foram sendo crescentemente envolvidos nos órgãos de direção das escolas, seja nas Assembleias de Escola (1998), seja nos Conselhos Gerais (2008).

A estes dois factores há que adicionar outros dois, a saber, (i) a concepção inicial dos Conselhos Locais de Educação, em 1988, que se traduziria na implementação destes Conselhos em vários municípios do país, havendo estudos que apontam para cerca de 30% dos municípios (Parreira, 1996; Pinhal, 2006; Miranda, 2006), e a criação legal dos Conselhos Municipais de Educação, em 2003, medida que viria reforçar a capacidade local-municipal de pensar e programar as ações locais do campo da política pública de educação, incluindo as Cartas Educativas e (ii) a crescente consagração dos “contratos de autonomia” com as escolas e com os Agrupamentos Escolares (AE) e com as autarquias (os contratos estavam previstos desde 1998, foram criados em 2004 - apenas 1 - e, em 2007, mais 22), num movimento que já soma de 212 “contratos de autonomia” celebrados até esta data (julho de 2015).

De facto, a perspectiva do Conselho Local de Educação é oriunda dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, que a apresenta e propõe no seu relatório final (1988), como órgão de

coordenação e consulta, sem que a perspectiva tenha feito um caminho político imediato, tendo sido recuperada apenas quinze anos depois, em 2003, com a criação dos Conselhos Municipais de Educação, que devem passar a coordenar localmente a política de educação, agora sob o controlo da autarquia municipal, num claro reconhecimento do novo poder político dos municípios.

Assim, face a um Estado centralizador e em crise, que tem optado por gerir as escolas em aliança com os professores, começam a despontar não só os pais, mas sobretudo as autarquias e outros interesses sociais locais, que assumem assim crescentes competências, fazendo com que, nas palavras de Formosinho e Machado (2014: 31) “à regulação estatal e à regulação corporativa se acrescente agora a regulação sociocomunitária”. Ao longo destes cerca de quarenta anos (1974-2015) muito caminho se fez também na articulação entre as escolas e as “comunidades locais”, com muitos milhares de projetos, redes de cooperação e parcerias desenvolvidos. Muitas autarquias tiveram um papel decisivo no lento desenvolvimento da capacidade de os municípios intervirem cada vez mais estratégica e integradamente no campo da educação, fomentando “multirregulações locais”, adaptando a regulação central e de controlo e favorecendo a emergência de processos de regulação autónoma (Pinhal, 2006:127). Restaria saber até que ponto estamos diante de uma verdadeira regulação sociocomunitária (Azevedo, 2007; 2009), ou seja, de políticas educativas locais, quando o modelo centralista e burocrático é ainda tão omnipresente e omnipotente no quotidiano das escolas e dos próprios municípios, no exercício das suas competências em matéria de educação escolar.

Na verdade, ao mesmo tempo que despontam estas tendências, ocorre, desde o início dos anos dois mil, um processo gigantesco de reordenamento da rede escolar, que constitui igualmente um processo político de controlo da política pública de educação por parte da administração central e centralizadora. Antes de o abordarmos, podemos enunciar já algumas questões.

O que é hoje o “local” nas políticas de educação? O local é hoje um palco de tensões culturais e sociais bastante vivas, onde se chocam (i) a influência do “sistema educativo mundial” (Azevedo, 2000, 2007), que é cada vez mais forte, sobretudo com o acesso à internet em tensão com a ação local dos municípios, da(s) Associação(ões) de Pais e de outros interesses locais, como as empresas; (ii) o poder da regulação de controlo que está em tensão crescente com o poder da adaptação local das normas, do exercício de competências para além das previstas, que Pinhal designa de “não-competências” (Pinhal, 2006) e com a construção efetiva e diferenciada de projetos educativos locais, de escola e de turma, (iii) o desejo de reforço do poder das autarquias em tensão com o desejo de autonomia das escolas e com o poder de exercício profissional autónomo dos professores, (iv) ou ainda a aprovação e a revisão das Cartas Educativas, por iniciativa das autarquias, em tensão com o estrangulamento da oferta de oportunidades educativas, em sede de reordenamento anual da rede, centralmente controlado.

Por isso mesmo, existe no país uma imensidade de territórios e de *processos de territorialização da educação*, por vezes em maior número do que os municípios existentes (se olharmos as grandes cidades). Face a um local tão polimórfico e simultaneamente tão “desordenado”, informal e conflituoso, a administração central continua a “reinar”, pela sua estabilidade e experiência (também elas postas em causa...), pela persistência nas rotinas do controlo a priori, na prevalência da uniformidade e ainda, é óbvio, pela legitimidade política. De facto, nenhum governo ousou, nestes quarenta anos, alterar substancialmente o quadro da administração da educação, reestruturando quer a lógica dominante e o modelo de ação vigente, quer o quadro em que se exerce a autonomia das escolas e dos professores. Assim, o que é que significa, neste quadro, realizar a “coordenação local da educação”?

3. O REORDENAMENTO DA REDE E O MOVIMENTO DE AGREGAÇÃO LOCAL DE ESCOLAS

Embora a perspetiva do agrupamento de escolas tenha tido início nos anos noventa (ex. agrupamentos horizontais no ensino básico, escolas básicas integradas), foi a partir de 2003³ que se determinou o agrupamento “vertical” de escolas, dinâmica que se tornaria imparável, até à atualidade, com base nos seguintes pressupostos: diminuição da população escolar, alargamento da escolaridade obrigatória, construção e requalificação dos espaços escolares e racionalização de recursos financeiros, humanos e físicos. A crise internacional pós-2008 e a crise portuguesa pós-2011 vieram acentuar a sobredeterminação das razões de carácter económico, gerando inclusive a “agregação” de agrupamentos de escolas (Machado, 2013), com o objetivo de reduzir custos seja com serviços administrativos e diretores, seja com órgãos de gestão intermédia, com professores e com edifícios.

Os agrupamentos “verticais”, que acabaram rapidamente por reunir todos os níveis da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (uma vez este último nível ter sido declarado parte integrante da escolaridade universal e obrigatório), constituem-se como “unidades de gestão” “acima das atuais escolas, escolas estas que ficam agora organicamente reduzidas à categoria de sub-unidades” (Formosinho, 2005:150).

Estas “sub-unidades” revelam hoje maiores fragilidades não só pela “alienação” da sua autonomia própria a favor das novas “superestruturas” (ibidem), estruturas estas mais reféns do controlo da administração central e mais capazes de reproduzir localmente a uniformidade do sistema centralizado, como também porque estas novas grandes “unidades de gestão”, centralmente impostas, subvalorizam a “diversidade de culturas organizacionais e profissionais entre os tradicionais ensino primário e ensino secundário” e porque justapõem “na mesma unidade organizacional subconjuntos profissionais diferentes com interações escassas, geralmente sobre questões instrumentais que não envolvem uma inovação para melhorar as práticas profissionais” (ibidem: 149).

Segundo Ferreira (2005: 279), este processo de criação de agrupamento de escolas, em vez de fortalecer o “território social” e “educativo”, tornando-se sua expressão e potenciador do desenvolvimento local da educação, foi norteado, “apesar da retórica de descentralização e territorialização, pela tradição burocrática e centralizadora” dos serviços do Ministério da Educação, uma vez que “o Estado descentraliza apenas responsabilidades gestonárias e não descentraliza as funções que possam assegurar a construção de políticas educativas locais” (ibidem: 281). Importa também notar, como sublinha este autor, que o território e o local entraram na retórica das políticas de educação geralmente pela boca do centro, das políticas nacionais, como parte do seu “novo imaginário”, como “uma espécie de mito redentor” (ibidem:283), passando a coexistir uma sobrevalorização do local e uma hipervalorização do centro, através de novos processos concomitantes de recentralização administrativa.

Ou seja, apesar da criação de dinâmicas que realmente têm contribuído para “a progressiva territorialização das políticas educativas – veja-se o caso dos Centros de Formação de Associação de Escolas, dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e dos Agrupamentos de escolas” -, o facto de persistir um “normativismo centralista” na ação do Estado conduz-nos à persistência de “um neo-normativismo de produção local”, em que o local produz mimeticamente “a uniformidade de práticas inerentes a um sistema formatado burocraticamente” (Formosinho, 2005:316). Nesta perspetiva, é coerente pensar a territorialização das políticas de educação como um fenómeno em que “o território local perde a definição de potencial comunitário e se transfigura num atual administrativo, perde a

³ Despacho nº 13313/2003, de 13 de junho.

fronteira social e continua fixado na fronteira física” (ibidem), em vez de uma dinâmica de densificação das interações sociocomunitárias em prol de mais e melhor educação para todos e para cada um/a.

Embora seja central a discussão sobre as incidências deste movimento sobre a qualidade da educação proporcionada, uma vez que a distância ganhou o lugar da proximidade (ibidem) e as escolas agora agrupadas ganharam em periferização dentro da habitual periferia em que operam (Lima, 2011), é mister considerarmos aqui os efeitos deste movimento sobre as dinâmicas locais de regulação da educação. Antes porém e para alargar o quadro de análise, importa sublinhar ainda o simultâneo desaparecimento das estruturas “regionais” da administração da educação (as direções regionais de educação) e a sua absorção por uma nova direção geral, assim como a extinção das “coordenações de área educativa” e das “equipas de apoio às escolas”.

Ou seja, enquanto localmente se concentram muitas escolas em outras escolas, gerando uma nova rede de sub-escolas e de escolas-sede, o nível “regional” desaparece e é reforçado o habitual poder centralizador da administração da educação, com o apoio crescente da burocracia electrónica e das novas tecnologias de informação e comunicação, gerando a nova *comunicação por plataformas* (Barbosa, 2015). Ou seja, o centro torna-se ainda mais centro e as escolas crescentemente isoladas perdem autonomia, a favor de uma nova entidade territorial, o Agrupamento de Escolas⁴.

Ao mesmo tempo, esta concentração de escolas em Agrupamentos ocorre geralmente dentro da matriz concelhia (Machado, 2013), colocando a ação dos Agrupamentos mais próxima das dinâmicas municipais de intervenção no campo da educação e vice-versa, o que remete escolas agrupadas e municípios para um entendimento mútuo cada vez mais inexorável (o que deve considerar o facto de que a realidade municipal nos convoca para a consideração de uma enorme multiplicidade de “universos” municipais).

É aqui que ganham pertinência e nova relevância os dinamismos sociais, ainda que embrionários, de “regulação local de educação”, desde uma dinamização local da participação social alargada na educação (ou não), até ao conflito local de interesses divergentes face ao desenvolvimento da educação (ou o seu abafamento), passando por uma maior articulação entre as prioridades de ação dos Agrupamentos Escolares e as da Câmara Municipal (ou não). Esta “nova” fase da regulação local da educação, sem outro interlocutor político-administrativo que não seja o centro do sistema, para o estritamente necessário e legalmente instituído, transporta para o centro do debate o papel dos Conselhos Municipais de Educação e as suas insuficiências, uma vez que são as únicas instâncias sociais de participação legalmente legitimadas, que extravasam os órgãos próprios das escolas (mormente os Conselhos Gerais).

Este reordenamento da rede escolar e a conseqüente constituição de apenas 811 novas unidades orgânicas de gestão escolar (em julho de 2015), acoplado às vastas competências das autarquias em matéria educacional, ao movimento errático de autonomia das escolas e à vontade de participação social no campo da educação (famílias, empresas, ...), geram um quadro novo e bastante anárquico e errático, onde se manifestam com veemência os vários interesses em jogo: as lógicas de controlo por parte da administração central, as lógicas de autonomia das escolas e de autonomia profissional dos professores e as lógicas seja de ação concertada seja de reforço de poder das autarquias, a que se podem ligar as lógicas (menos predominantes) de ação dos pais, das empresas e de outros interesses locais. Quem garante o quê aos cidadãos e aos alunos de cada escola? Qual é o novo quadro de responsabilidades, se nunca estas foram re-elaboradas, como tenho, já por várias vezes, proposto?

⁴ Os processos de fusão entre instituições escolares com culturas tão diversas e apenas justapostas, no quadro de um modelo tão reprodutor das uniformidades do centro, serão processos muito lentos e conflituosos, durarão décadas e porventura, em alguns contextos, nunca ocorrerão de modo virtuoso, eficiente e eficaz.

Aqui chegados, devemos pois enunciar algumas interrogações. Como é que se reforçam os Projetos Educativos próprios e a participação social na sua construção, aplicação e revisão? Como é que a descentralização administrativa é potenciadora de mais autonomia escolar, mais liberdade profissional dos professores, em articulação com os outros atores locais da “cidade”? Quem marca a agenda das políticas educativas locais, o centro ou a participação local ou ainda o centro sob a voz das autarquias e dos diretores dos AE? Todos e ninguém? E como é que esta participação local pode ser coerente e consistente se ela tem os participantes desorganizados, divididos, sectorializados, exatamente o que convém ao centro e à recentralização do poder da administração central na definição, implementação e avaliação das políticas de educação?

4. O MUNICÍPIO EMERGE COMO O PRINCIPAL PARCEIRO SOCIAL LOCAL?

Lentamente, ao longo destes quarenta anos de democracia, ao lado do Estado Central, o município e a “cidade” emergiram como a outra face da capacidade institucional para pensar publicamente a educação, não já a partir de cada escola, mas com uma ampla visão de conjunto, integrando-a no conjunto das políticas públicas localmente pensadas e geridas (Fernandes, 2014). De “mero executor local de uma política educativa estatal” (idem, p 42), o município tem-se envolvido progressivamente em intervenções autónomas no campo da política de educação.

A adesão autónoma ao movimento internacional das “cidades educadoras”, criado em Barcelona, em 1990, por parte de vários municípios portugueses e a iniciativa municipal de “revisão das cartas educativas”, que são geralmente datadas de 2006 e 2007, são disso uma prova evidente e séria. Este movimento vem de “fora” para “dentro” das escolas e decorre sobretudo do facto de os municípios adoptarem uma visão e uma intervenção cada vez mais abrangentes e integradas dos esforços em prol do desenvolvimento local.

O desenvolvimento de um poder local forte, com progressiva autonomia e com capacidade institucional real para desenhar projetos de desenvolvimento de grande impacto social e político, tem de ser visto como um elemento central (não escolar e não corporativo) na sua progressiva afirmação como o quarto ator (além das escolas, dos pais/comunidade local e do Ministério da Educação) com que é preciso contar quando se quer desenhar, concretizar e alcançar qualquer progresso em termos de descentralização da administração escolar e das políticas de educação. Um ator sociopolítico que de quarto lugar pode ousar querer passar a primeiro. Importa, por isso, rever alguma literatura sobre a responsabilização dos municípios em matéria de política local de educação.

Contudo, a diversidade de atuações dos municípios no campo da regulação local da educação é imensa e percorre desde municípios que pouco ou nada “olham” para a educação local, até municípios com um grande dispositivo técnico de intervenção no campo da educação, com grandes programas integrados de ação no terreno das escolas e da educação não-formal e informal e com capacidade instalada de diálogo tanto com os AE como com os pais e outros atores sociais locais, quer via Conselhos Municipais de Educação quer por outras vias informais de concertação local⁵.

Pinhal (2006) identifica oportunamente três tipos de regulação local da educação, à medida que foi evoluindo a intervenção dos municípios na educação: (i) uma regulação local centralmente condicionada, (ii) uma regulação educativa nas margens das escolas (através por exemplo de intervenções periféricas

⁵ No município de Cascais, por exemplo, existe uma dinâmica informal de articulação contínua entre a Câmara e as escolas/Agrupamentos Escolares, com quase vinte anos de existência e muito mais ativa e produtiva do que o Conselho Municipal de Educação.

nos conselhos gerais das escolas e nos conselhos municipais de educação) e (iii) uma regulação informal difusa, que se estende por uma panóplia imensa de projetos e de programas e pela presença mais ativa junto do 1º ciclo e da educação pré-escolar.

Para Muñoz e Gairín (2014) existem quatro tipos de envolvimento municipais na educação (e respectivos indicadores), a saber: (i) o “município que não se compromete” com a educação, (ii) “o município que cumpre”, ou seja, que cumpre o estipulado nas normas, que restringe a territorialização da educação às escolas, onde não há qualquer planeamento estratégico e onde os técnicos trabalham isoladamente, não há cultura de participação e de avaliação e os recursos são insuficientes; (iii) o “município que se compromete”, ou seja, que tem uma visão institucional da educação, que abarca os adultos e as oportunidades abertas pela educação permanente e ao longo da vida, onde existe participação e avaliação, onde há recursos suficientes, onde há uma cultura de colaboração e onde se aspira a uma maior corresponsabilidade na educação e (iv) o “município que transforma”, ou seja, que explora ao máximo a autonomia institucional de que dispõe, que concebe a educação como um instrumento de transformação permanente ao longo de toda a vida, onde os processos educativos que se promovem se centram na aprendizagem e no enriquecimento do currículo, onde existe participação vinculativa, onde se fomenta a cooperação e a autoavaliação, onde o investimento em educação é considerado muito importante, os recursos são bons e onde se aspira a ser localmente uma administração educativa.

Albaigés (2012) constata que as administrações locais desempenham com diferentes graus de corresponsabilidade a sua intervenção nas várias fases de funcionamento das políticas públicas de educação, desde a planificação, à implementação e à avaliação. O autor identifica quatro padrões de desempenho deste grau de corresponsabilidade: (i) baseado na omissão, (ii) baseado na delegação ou, de outro modo, no desenvolvimento comunitário, (iii) baseado na inércia e no voluntarismo técnico e (iv) baseado no compromisso (ver figura 1).

Albaigés descreve deste modo os quatro tipos de corresponsabilidade da administração local no ciclo de funcionamento das políticas públicas, com base na experiência das câmaras municipais: (i) **corresponsabilidade baseada na omissão**: sob o pretexto de que este é um âmbito de competência que diz respeito a outros níveis e áreas da administração, os municípios desinvestem e manifestam um défice de corresponsabilidade nas políticas públicas, mormente na área da educação; (ii) **corresponsabilidade baseada na delegação ou, de outro modo, no desenvolvimento comunitário**: são municípios que estabelecem prioridades na educação, que planeiam políticas, mas que consideram que quem as executa e dá as respostas às necessidades são as redes de agentes educativos do território, ainda que dispersos (agrupamentos, serviços, instituições locais); este posicionamento pode originar uma “estratégia de externalização da intervenção no território” (por delegação) ou uma “estratégia de dinamização de sinergias à escala territorial” (pelo desenvolvimento comunitário), evitando o excesso de intervencionismo e fomentando a implicação dos atores sociais. Há protagonismo na definição de políticas de educação a nível local, mas verifica-se uma retração na hora de agir; (iii) **corresponsabilidade baseada na inércia ou no voluntarismo técnico**: são aqueles municípios que atuam no campo das políticas educativas por oportunidade política, por mimetismo com outros territórios ou ainda por competição com eles e não como resultado do estabelecimento de prioridades seja com base numa análise local, aturada e participada da situação concreta, seja na planificação política. Estes municípios dispõem de técnicos implicados na dinamização estratégica, por convicção e por voluntarismo a nível técnico, mas sem o dinamismo e o respaldo ao nível político. Este posicionamento comporta riscos de não incorporação de critérios básicos de estratégia, de eficácia e de eficiência política e de melhoria das intervenções, de tal modo que não permite integrar as respostas sociopolíticas complexas que é preciso dar diante de complexos problemas

educativos existentes no território; (iv) **corresponsabilidade baseada no compromisso**: corresponde ao posicionamento das administrações locais que assumem um papel mais dinâmico na educação e que se comprometem ativamente nas diferentes fases do ciclo de funcionamento das políticas educativas locais, envolvendo uma forte participação sociocomunitária. São municípios que dão prioridade política à educação, que investem os recursos financeiros necessários ao desenvolvimento dessas políticas ativas e decididas, que planeiam estratégias para oferecer intervenções integradas e complexas, que se implicam no acompanhamento e na dinamização da sua aplicação concreta, que mobilizam os vários atores sociais para nela se implicarem concretamente e que inovam através da avaliação dos resultados.

A tipologia dos graus de corresponsabilidade, que podem coexistir como matizes da ação de uma mesma administração local, pode ser percebida na figura seguinte:

		Planeamento		
		+	-	
		+	-	
		planeamento investimento	planeamento investimento	
Implementação	+	. dinamização . implicação da administração local . diversificação	COMPROMISSO	INÉRCIA ou VOLUNTARISMO TÉCNICO
		. dinamização . implicação da administração local . diversificação	DELEGAÇÃO ou DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO	OMISSÃO
	-	. dinamização . implicação da administração local . diversificação		
		+	-	
		problematização inovação	problematização inovação	

Figura 1: Tipologia de graus de corresponsabilidade da administração local na educação (adaptado de Bernat Albaigés, 2012)

Este autor, com base no Painel de Políticas Públicas Locais⁶, de Barcelona, identifica algumas tendências: (i) que o grau de corresponsabilidade dos municípios em matéria de educação tem uma clara influência positiva na participação das redes educativas locais, seja na participação no diagnóstico da realidade local, previamente à decisão política, seja no envolvimento nas estruturas de

⁶ Este Painel é uma iniciativa da Fundació Carles Pi i Sunyer.

coordenação que monitorizam o processo de desenvolvimento das intervenções; (ii) que a participação do “tecido associativo” local na educação é importante não só na provisão de oportunidades educativas, mas também na valorização social da instituição escolar e na geração de expectativas nos alunos; (iii) o “mapa de políticas educativas” intermunicipal, mais do que ver as suas diferenças explicadas por factores de contexto (composição social, necessidades educativas, etc.), explica-se “pelo posicionamento mais ou menos ativo dos municípios na hora de planificar, diversificar e avaliar políticas” (Albaigés, 20012:90).

Talvez estejamos a caminhar da “omissão” ou de uma “intervenção centralmente (muito) condicionada”, de uma ação autárquica “nas margens das escolas”, de uma “regulação informal difusa”, de múltiplas intervenções baseadas na “inércia” e no “voluntarismo técnico”, até uma assunção local mais estratégica da educação, integrando-a como prioridade política em outros esforços em prol do desenvolvimento territorial, decorrente quer de estratégias claras e consequentes de envolvimento da participação social alargada, quer de compromissos concretos localmente desenhados, executados e avaliados. Em qualquer caso, o local tende a ser cada vez mais o municipal e o mimetismo intermunicipal vai fazendo o seu importante caminho.

Regressando ao nosso contexto, por um lado, em 2010, em Sesimbra, surge um Projeto Educativo Concelhio (Alves e Vieira, 2014); por outro, em 2012, são lançados três processos de cooperação entre a Universidade Católica/Faculdade de Educação e Psicologia e outras entidades, tais como a Câmara Municipal de Cascais, para a criação de uma administração local da educação (Azevedo, 2014), a Área Metropolitana do Porto, onde foi lançado um projeto de dinamização de “Projetos Educativos Municipais” nos seus dezassete municípios (Alves e Vieira, 2014) e a Câmara Municipal de Óbidos, para a arquitetura de uma Escola Municipal.

Estas iniciativas (certamente entre muitas outras, nomeadamente a criação de projetos educativos municipais) dão conta de uma dinâmica política e social que se está a gerar nos municípios portugueses: a vontade e a necessidade de ir mais longe e de forma mais consistente e consequente, articulando esforços e potencialidades locais para definir estratégias para o desenvolvimento da educação, alcandorando a educação a uma política municipal, interligada nas restantes políticas sociais locais.

Na verdade, a lenta e progressiva descentralização administrativa da educação tem provocado a elevação da educação à categoria de elemento cada vez mais central na gestão política municipal. Esta realidade política, agora possivelmente acelerada com o modelo proposto pelo Decreto-lei 30/2015, tem permitido também colocar a educação num lugar estratégico no seio das políticas municipais, como ocasião de reforço da cidadania, da participação social alargada, fazendo progredir e transformando os próprios municípios (Muñoz e Gairín, 2014). De facto, para estes autores, os municípios evoluem mais e melhor, ou seja, de modo mais equitativo e justo, promovendo um melhor bem-ter e bem-estar de todos, através do investimento inequívoco na educação; não há um modo único de o fazer, nem uma linha reta para o descrever, mas existe um conjunto de passos que cada município empreende com base na sua própria tradição, recursos, instituições e capacidades de inovação e de fomento da cooperação solidária e sociocomunitária; o modo como estes passos são dados (os processos), a participação e o envolvimento social que transportam, tais como a corresponsabilidade genuinamente promovida e exercida, modelos flexíveis e autoavaliados de modo participado, bem como um sistema relacional cooperativo e aberto à mudança, constituem importantes chaves para que a descentralização se transforme em mais e melhor educação em cada território.

5. O PROGRAMA APROXIMAR, ENTRE 2013 E 2015

O Programa “Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas” foi criado pelo Governo, em março de 2013, com o objetivo de “implementar a descentralização, em particular, nas áreas sociais, de forma progressiva e faseada, através de projetos-piloto, por contratualização com municípios com características territoriais e sociodemográficas diversas, ficando o eventual alargamento aos demais municípios dependente da avaliação dos resultados dos projetos-piloto que tenham sido implementados” (Preâmbulo). Com a publicação do Decreto-lei nº 30/2015, o Governo estabelece “o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais (art. 1º), e determina que esta “delegação das competências se concretiza através da celebração de contratos interadministrativos”, a estabelecer “de forma gradual e faseada” (art. 2º). Os objetivos da eficiência e da eficácia na gestão de recursos surgem várias vezes referidos, bem como a vontade de conquistar proximidade entre as políticas públicas conduzidas pela administração e os cidadãos.

No campo específico da educação, o normativo prevê que são delegáveis nos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais as seguintes competências:

- a) No âmbito da gestão escolar e das práticas educativas: (i) definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa; (ii) gestão do calendário escolar; (iii) gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos; (iv) gestão da orientação escolar; (v) decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino; (vi) gestão dos processos de ação social escolar;
- b) No âmbito da gestão curricular e pedagógica: (i) definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho; (ii) definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas; (iii) definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas;
- c) No âmbito da gestão dos recursos humanos: (i) recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente; (ii) recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local;
- d) A gestão orçamental e de recursos financeiros;
- e) No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário: (i) construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares; (ii) seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.

Este normativo estabelece ainda que a “execução da descentralização deve obedecer a um conjunto de princípios e requisitos comuns, tais como o não aumento da despesa pública global, o incremento da eficiência e da eficácia da gestão dos recursos pelos municípios ou entidades intermunicipais, a promoção da coesão territorial e a adoção de procedimentos inovadores e diferenciados de gestão, permitindo a otimização dos serviços prestados ao nível local.”

Os “contratos interadministrativos de delegação de competências” estabelecem que é necessário que o município disponha de uma carta educativa e de um Plano Estratégico Educativo Municipal durante o primeiro ano da sua vigência, definem a matriz de responsabilidades dos Agrupamentos Escolares e das Escolas e definem ainda o Conselho Educativo Municipal como o “espaço institucional de diálogo e envolvimento entre o Município, os responsáveis do AE/E e a comunidade educativa”, com uma intervenção que pode ser ou não vinculativa. Neste sentido, foi igualmente alterada a legislação relativa aos Conselhos Educativos Municipais (Decreto-lei nº 72/2015, de 11 de Maio).

A este Programa aderiram, até julho de 2015, quinze municípios de várias dimensões, densidades populacionais e regiões do país. O Programa, sendo subscrito pela Presidência do Conselho de Ministros, foi dinamizado pelo ministério responsável pelo desenvolvimento regional, que tutela as autarquias, e acompanhado pelos outros, com destaque para as áreas da educação, saúde e cultura.

Talvez seja oportuno deixar aqui algumas notas antes de prosseguirmos na reflexão: (i) mais uma vez reitero que é bastante ousadia da minha parte estar a analisar um processo que ainda está no seu embrião; (ii) esta iniciativa política não coube ao Ministério da Educação, que foi envolvido numa política mais vasta do Governo em matéria de descentralização, esta mesma muito pouco sustentada e clarificada no espaço público; (iii) os contratos são *interadministrativos*, pelo que podem mesmo nunca vir a passar pelo envolvimento profundo e sério dos Agrupamentos Escolares e das escolas e das comunidades locais, traduzindo-se sobretudo na *aproximação* do centralismo, da burocracia e da uniformidade do centro para o âmbito municipal; (iv) as competências delegadas são muito variadas e entram em áreas que podem facilmente ferir a autonomia das escolas e dos professores, com destaque para as de âmbito curricular e pedagógico; (v) o reordenamento do Conselho Municipal de Educação, como órgão apenas consultivo, pode ser muito insuficiente para gerar um novo equilíbrio de poderes na nova coordenação local da educação; (vi) todo o pendor “estratégico” que se pretende inalar a esta aproximação entre a administração central e local pode converter-se em dinâmicas pouco inovadoras e estratégicas para um novo modelo de regulação local da educação, pois basta que o local reproduza mimeticamente o centro para que tudo funcione bem e se cumpram os principais objetivos do Programa; (vii) o Município passa a ser o principal ator social na educação a nível local, podendo nunca envolver nem comprometer seriamente ninguém, incluindo as direções dos Agrupamentos Escolares e das escolas; (viii) o foco desta dinâmica é profundamente instrumental, pois está focado na criação de um dispositivo técnico-político de aproximação entre a administração central e o local.

Dito isto, é possível que, em municípios onde existe uma vontade política e uma tradição de envolvimento e participação sociocomunitária na definição, execução e avaliação da educação, se possa aproveitar esta oportunidade e se consiga experimentar algo de novo e gerador de um maior aprofundamento das dinâmicas sociais já existentes.

6. O MUNICÍPIO COMO INTERLOCUTOR PRINCIPAL DO MEC?

Não vejo qualquer pertinência em substituir o Estado-providência pela autarquia-providência. É indubitável que o município é hoje, em Portugal, um parceiro social com um papel crucial no campo da educação e constitui mesmo uma autoridade educativa (Fernandes, 2014), relevância que advém de um processo político e social longo, gradual e consistente, além de “complexo e tenso” (ibidem, p 60). Se considerarmos a educação em toda a sua extensão, em cada território, na perspectiva da cidade educadora, é muito claro e será cada vez mais acutilante, alargado e determinante o papel das autarquias municipais na coordenação local e no desenvolvimento da educação.

No entanto, a descentralização da educação, como processo de transferência de competências e de poder, não é um fim, deverá ser um instrumento ao serviço de um bem maior, pois tanto pode ser uma educação de qualidade para todos e com cada um, como pode traduzir-se meramente em mais poder e controlo locais ou centrais, igualmente dependentes das ordens do centro e igualmente incapazes de dialogar com as escolas e os atores sociais locais. O problema principal não será, pois, o de saber se os atores sociais aderem ou não à descentralização da educação, mas antes o de saber qual o modelo de descentralização que mais e melhor nos conduz a uma nova coordenação local da educação e à edificação

de novos tipos de vínculos sociais capazes de gerarem compromissos locais para alcançarmos, com equidade e justiça social, a referida educação de qualidade para todos e com cada um, no quadro de novas políticas de cidade/município/comunidade.

Assim se compreende que a construção destes compromissos sociais territoriais seja um processo social dinâmico, por vezes muito dinâmico; como se constata pelo que já aqui disse, trata-se de uma construção sociopolítica em que intervêm vários atores sociais com interesses diferentes e geralmente divergentes e um processo que atravessa diferentes modalidades e graus de corresponsabilidade (como vimos acima).

Esta pluralidade de sentidos e de percursos tem uma amplitude enorme, ou seja, gera e gerará muitos equívocos e muitos caminhos desconstruídos e divergentes, quer de direção quer de concretização: pelo lado dos atores sociais locais, a descentralização pode ser considerada como o desejo, mais ou menos partilhado, de fazer do local um lugar de construção, pela participação e pela negociação, de um poder e de um centro com capacidade de decisão própria no campo da educação; pelo lado do poder central, a descentralização é igualmente um processo dinâmico, em que se pode recorrer a diversos processos e modalidades, uns mais retóricos outros mais práticos, tendo em vista promover a descentralização como a melhor forma de manter a uniformidade e centralização do poder. Daí que a atenção máxima aos enunciados políticos e à determinação de finalidades nunca dispense uma redobrada atenção aos processos sociais concretos em uso e em ação.

O desenvolvimento da educação pelo qual me tenho comprometido vejo-o como sendo solidário, sociocomunitário e policêntrico (Azevedo, 2011). Este policentrismo pretende dar conta de uma multiplicidade de polos legítimos de poder (e suas múltiplas origens, direções, ações) no campo da educação, desde a administração central às autarquias, desde os Agrupamentos Escolares às associações de pais, desde o tecido associativo até às empresas e a outros interesses concretos de cada comunidade. Estes vários centros de poder estão em permanente conflito e à procura de novos equilíbrios. Estes *centros pluricentros* podem também ser colocados em progressiva articulação, em dinâmicas solidárias em prol do bem comum, se para tal houver vontade política e meios mobilizados e se ambos criarem as condições para a participação e a concertação, numa perspectiva sociocomunitária, livre e construtiva. Nesta perspectiva, o centro administrativo nevrálgico da política de educação é o Agrupamento de Escolas/escola e a qualidade dos processos de ensino e aprendizagem que fomenta, e esse é o *locus* para onde deveriam convergir subsidiária e solidariamente todas as outras instâncias de regulação local e central.

Por isso, se é verdade que sem a descentralização administrativa não é fácil pensar e concretizar sociocomunitariamente a educação, também é verdade que sem o reforço da autonomia das escolas e dos professores é impossível que aquele pensamento e ação se traduzam em melhoria da qualidade do serviço público de educação.

Dito isto, a descentralização administrativa da educação é um caminho com mais potencialidades do que o da centralização e com mais potencialidades para o desenvolvimento de uma educação para todos e com cada um do que o da recentralização em curso, desde que na descentralização esteja envolvido um processo de construção social e definição local de políticas educativas locais.

Para Fernandes (2005a), são muitas as possíveis vantagens da descentralização e da territorialização da educação, que aqui anoto, para que não restem dúvidas sobre as virtualidades potenciais de um certo modelo de descentralização administrativa que comporte uma real territorialização da educação: (i) melhorar a qualidade das decisões que se tomam; (ii) favorecer o envolvimento, a participação e o

compromisso concreto dos vários atores sociais que podem cooperar na educação em cada território; (iii) aprofundar o exercício da cidadania, da participação e da democracia; (iv) favorecer a capacidade de negociação local entre atores sociais diversos e com interesses divergentes; (v) facilitar a construção de projetos de desenvolvimento da educação, de curto e médio prazo, devidamente participados e integrados nas outras políticas municipais; (vi) integrar nos projetos de desenvolvimento da educação não só as crianças e os jovens e as oportunidades formais, mas também toda a população, alargando os projetos à educação social e não os fechando na educação escolar; (vii) adequar e flexibilizar os currículos; (viii) apoiar mais contínua e eficazmente as escolas a levarem por diante os seus projetos educativos próprios, fomentando a cooperação local; (ix) poder desenvolver dinâmicas de ensino e aprendizagem que estejam próximas do perfil de cada aluno e sejam promotoras do seu desenvolvimento; (x) diversificar cursos e percursos de ensino e formação adequados aos contextos e construtores de novas possibilidades de desenvolvimento local; (xi) permitir o uso mais eficaz e eficiente dos recursos locais da comunidade e dos recursos educativos; (xii) finalmente, ser compaginável com a regulação nacional do sistema de educação, no quadro de um novo sistema multirregulado de administração da educação (Barroso, 2003).

Mas para que essas potencialidades da descentralização e de territorialização da educação, sob coordenação local da autarquia, despontem e se tornem ações e projetos concretos realmente mais valiosos para a educação, é preciso que a capacidade de decisão local seja agora territorialmente assumida, trabalhada, socialmente participada, desde a conceção até à execução e à avaliação dessas ações e projetos. Só assim os novos processos de decisão, possivelmente “mais rápidos, mais informados e mais sensíveis às necessidades locais” poderão não constituir nem uma mera tecnocracia de reforço do papel do centro nem a afirmação de pequenas ditaduras locais, mas dinâmicas sociais inscritas em projetos de desenvolvimento local, integrados e de rosto humano.

Ora, o que falta saber é se este não será o caminho que será realmente percorrido e estimulado, quando não assistimos hoje, em simultâneo, à conceção e execução de uma clarificada e debatida nova concepção do poder local e do papel do Estado, onde se proponha e estimule esse novo tipo de poder exercido localmente nos territórios pelos diferentes atores sociais (policêntrico, solidário e sociocomunitário).

7. O LOCAL NÃO É O LOCAL DOS MILAGRES

De facto, para transformar descentralização em territorialização e em reforço da autonomia e da qualidade da educação, é preciso muito mais do que, quer por parte do Estado central quer por parte das autarquias, adotar uma “tecnologia social” descentralizadora. O que está em causa é o “uso que cada indivíduo, cada grupo, cada organização ou cada coletividade faz desse poder e dessa liberdade” (Formosinho *et al.*, 2010:91).

Resta, pois, saber se este processo vai ser ao mesmo tempo: (i) mais *sociocomunitário*, ou seja, se os municípios o fecham sobre si, por mais que recorram à magia da *marca* “cidade educadora”, ou se o abrem à participação social das pessoas, das instituições e das comunidades, num processo de construção social de mais cidadania e mais responsabilidade social; (ii) *flexível e aberto* à ligação entre a educação escolar e a comunidade (ou a cidade), entre a educação escolar e todas as formas de potenciar o desenvolvimento humano de todos, ao longo de toda a vida e com a vida, valorizando o quadro proposto pela pedagogia social; (iii) *integrado e concertado* no quadro das políticas sociais locais, desde a família à ocupação dos tempos livres, desde a juventude à segurança, desde o emprego à solidariedade social..., tendo em vista o *empowerment* de todos os cidadãos e o fomento do seu bem ser e estar; (iv) organizado e estruturado

em torno de uma ideia e de *um projeto territorial municipal de desenvolvimento da educação*, envolvendo uma multiplicidade de instituições e atores sociais, de modelos e de modalidades educativas; (v) *amigo da liberdade e da livre iniciativa*, desde o campo da educação e da formação à cultura e às suas múltiplas manifestações, pois a hegemonia do município pode conduzir à tentação do controlo e da imposição às instituições escolares e aos docentes de novos espartilhos, vias únicas e standards empobrecedores; (vi) *capaz de respeitar o espaço de autonomia* institucional dos AE e dos professores, pois se não se cuidar desta autonomia muito dificilmente a descentralização servirá para construir mais e melhor educação em cada território.

Passar da centralização uniformizadora e impessoal à descentralização burocrática e impositiva de sentidos educativos e pedagógicos únicos é manter tudo como está ou até piorar mais um pouco a falta de liberdade e de autonomia do campo profissional dos professores e das escolas/agrupamentos de escolas. Na verdade, este processo em curso de descentralização da educação pode significar, ainda e mais uma vez no quadro do modelo único e *top-down*, uma tentativa do poder político se relegitimar, diante dos seus défices de autoridade e diante das suas incapacidades de negociar, articular e regular sem aumentar o controlo burocrático.

Como sugeria Barroso em 1999, estamos a fazer convergir ou divergir as medidas de reforço da autonomia das escolas, de transferência de competências para as autarquias locais, de afirmação da independência profissional dos professores, de responsabilização do Estado como garante da equidade e da igualdade de oportunidades no serviço público de educação? Será a descentralização aqui proporcionada pelo Programa Aproximar um facilitador ou um entrave a uma descentralização e uma territorialização da educação que passe pelo reforço da autonomia das instituições escolares e pela melhoria real do serviço público que prestam?

Se o Ministério da Educação pensa manter o seu perfil de organização e ação idêntico ao passado, centralizador e burocrático, apesar da descentralização e da propagação autonomia das escolas, é possível que estes avanços experimentais não passem disso mesmo. Porque é que a educação nestes municípios do Programa Aproximar deveria ser diferente se tudo à volta deles continua na mesma, o mesmo modelo de administração central, o mesmo modelo de regulação de controlo do Estado?

O local não é o local dos milagres para os problemas educacionais que o centro não consegue resolver, descentralizando. O local, por mais voluntarismo técnico e político que exista, será sobretudo o novo centro dos problemas. Perceberemos que tal processo político ainda é mais grave quanto se considerarmos que a crise que atravessamos não é apenas económica mas também sociocultural. Os processos políticos de mudança como este que aqui abordamos são muito complexos e não se podem nunca restringir a uma norma que é *secretamente* colocada no terreno e que envolve sobretudo o Estado e a administração pública.

O Município, o único poder local democraticamente legitimado por eleições livres, universais e diretas, juntamente com as Juntas de Freguesia, talvez seja o único ator social que pode desempenhar ao mesmo tempo um papel político muito mais combativo e eficaz junto do poder centralizador do Estado, prosseguindo na atualidade o esforço descentralizador das políticas sociais e, por conseguinte, de educação, e um papel social de aglutinador e regulador de esforços, iniciativas e instituições, a começar pelas escolas, em torno de projetos sociocomunitários de desenvolvimento da educação em cada território.

Estes papéis, em que diferentes municípios se encontram em muito variadas fases de evolução, são complementares, pois alimentam-se mutuamente, contribuindo verdadeiramente para a construção lenta de uma cidade/município/comunidade cada vez mais atenta ao desenvolvimento humano de cada cidadão, ao longo da sua vida e com a sua vida, potenciando a sua liberdade, o seu bem-estar e o seu bem-estar.

Por isso, os municípios deverão assumir, com corresponsabilidade e com garantias de equidade e qualidade, eficácia e eficiência, participação democrática e negociação, a liderança dos processos de coordenação do desenvolvimento da educação a nível local. É preciso que este processo de construção de uma nova coordenação local da educação seja gradual e devidamente acompanhado pelo Conselho Nacional de Educação e pela Assembleia da República.

A confiança será um elemento central deste processo. Ora ela requer muito diálogo, capacidade de negociação e decisão, ações e instrumentos de planeamento estratégico, avaliação local participada, e melhoria contínua, determinada sobretudo pelas possibilidades e pelas necessidades de cada território. O que nunca se pode esperar é que esta nova coordenação local da educação, de base policêntrica, solidária e sociocomunitária, seja levada a cabo de modo eficaz e equilibrado sem que seja salvaguardada a autonomia das escolas e dos professores, o seu próprio campo de corresponsabilidade, pois o bem maior que todos servem é o do acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento, em equidade e justiça, por parte de todos e de cada um dos portugueses.

Para se tirar partido das potencialidades deste processo (re)aberto pelo Programa Aproximar, é necessário alterar o quadro profundamente errático, indefinido e sem espaço público em que a política de descentralização e de territorialização da educação está mergulhada.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albaigés, B. (2012). Desigualtats territorials i corresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives. In Diaz L. (2012) (Ed). *Polítiques públiques dels municipis catalans*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, pp. 19-106.
- Alves, J. M. e Vieira, I. (2014). Os projetos educativos municipais. O caso da Área Metropolitana do Porto. In Machado, J. *et al.* (2014). *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 101-131.
- Azevedo, J. (2000). *O ensino secundário na Europa*. Porto: Asa.
- Azevedo, J. (2007). Aprendizagem ao longo da vida e regulação sociocomunitária da educação. *Cadernos de Pedagogia Social*. Porto: Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa. 1 (pp. 7-40).
- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial: ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. (2011). *Liberdade e política pública de educação. Ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011.
- Barbosa, A. (2014). *A periferia como centro: a influência das políticas nacionais no quotidiano das escolas, o olhar dos diretores*. Dissertação de Doutoramento não publicada. Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa, Porto.
- Barroso, J. (1999). Regulação e autonomia da escola pública. O papel do estado, dos professores e dos pais. *Inovação*, vol.12, nº3, 9-33.

- Barroso, J. (2003) (Ed.). *A escola pública, regulação, desregulação e privatização*. Porto. Edições Asa.
- Fernandes, A. S. (2014). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. Machado, J. *et al.* (2014). *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 25-61.
- Ferreira, F. I. (2005). Os agrupamentos de escolas: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. Formosinho, J. *et al.* (2005). *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições Asa, pp. 265-306.
- Formosinho, J., Fernandes, A.S., Ferreira, H. & Machado, J. (2010). Os (des)caminhos da autonomia das escolas. *Autonomia da escola pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 91-120.
- Formosinho, J. e Machado, J. (2014). A regulação da educação em Portugal. Do estado novo à democracia. Machado, J. *et al.* (2014). *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 13-33.
- Lima, L. (2011). *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.
- Machado, J. (2013). A rede escolar e a administração das escolas. Novos e velhos desafios. Machado, J. e Alves, J. M. (2013) (Org). *Melhorar a escola. Sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas*. Porto: Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa, pp. 141-154.
- Machado, J. (2014). Cidade educadora e coordenação local da educação. Machado, J. *et al.* (2014). *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 63-99.
- Miranda, N. (2006). Estado, município e educação: Conselho Municipal de Educação. Limites e potencialidades. Um estudo de caso. Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Muñoz, J.L. y Gairín, J. (2005). El protagonismo de los municipios en el desarrollo educativo: Propuesta de un modelo e instrumento para su análisis. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 13(2), 147-161.
- Parreira, A. (1996). O conselho local de educação. Barroso, J e Pinhal, J. (1996). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, pp.93-100.
- Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. Barroso, João (2006) (Org). *A regulação das políticas públicas de educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA, pp. 99-128.

EDUCAÇÃO SOCIAL, DIREITOS HUMANOS E DEMOCRATIZAÇÃO:

Silêncios e Desafios da Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015

ROSANNA BARROS¹

Universidade do Algarve, Faro, Portugal

rmb Barros@ualg.pt

RESUMO:

Neste texto² defendemos que a prática sociocomunitária crítica e conscientizadora da educação social é condição para o refundar urgente dos pressupostos educacionais enquanto *itens* políticos (e não técnicos). Afirma-se que a pedagogia cidadã, assim pensada, torna-se o expoente basilar de uma educação para os direitos do Outro, e nesse sentido, o debate acerca de valores e princípios universais torna-se o denominador comum para pensar o próprio desenvolvimento humano enquanto direito. A partir daqui, convocamos aspetos dos principais factos da globalização hegemónica, como o Pacto Global das Nações Unidas, para analisar, criticamente, o modo como se vem entendendo o desenvolvimento em termos geopolíticos nas instâncias políticas internacionais, com destaque para o Banco Mundial, tomando-se posição a favor da justiça social, ou seja, por uma globalização justa. No final deixamos o convite ao educador social para se engajar numa *praxis* onde se procurem problematizar e superar os silêncios no debate em curso sobre os desafios da Agenda para o Desenvolvimento pós-2015.

Palavras-chave: Educação Social, Direitos Humanos; Desenvolvimento; Democratização

ABSTRACT:

In this text we argue that the critical and awareness-raising sociocommunitarian practice of social education is a condition for re-founding the educational assumptions as political and not technical items. It is claimed that citizen pedagogy, thus envisaged, becomes the basilar exponent of an education for the rights of the Other, and in that sense, the debate about universal values and principles becomes the common denominator for the reflection on human development as a right. From this point onwards, we call on aspects of the main facts of the hegemonic globalization, such as the United Nations Global Compact, to analyze critically how development has been understood in geopolitical terms in the international political bodies, in particular the World Bank, in defense of social justice and a fair globalization. In the end, we invite the social educator to engage in a *praxis* seeking to problematize and overcome the silences in the ongoing debate on the challenges of the post-2015 Development Agenda.

Keywords: Social Education, Human Rights, Development; Democratization

² Membro Integrada do Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações (CIEO) da Universidade do Algarve, Membro Colaboradora do Centro de Investigação em Educação (CIEEd) da Universidade do Minho, e Membro Colaboradora do Centro de Estudos de Filosofia (CEFi) da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

³ Este artigo é financiado por Fundos Nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto UID/SOC/04020/2013/This paper is financed by National Funds provided by FCT- Foundation for Science and Technology through project UID/SOC/04020/2013.

1. GLOBALIZAR A CIDADANIA SOCIAL – UMA QUESTÃO DE DIREITOS HUMANOS E DEMOCRATIZAÇÃO

Ao resgatar-se a politicidade da educação no labor de expandir a cidadania social, típico da educação social (Baptista, 2007; Barros, 2013a), o horizonte da conflitualidade na interação social entre os grupos humanos emerge como um núcleo problemático central, redirecionando-nos, em larga medida, para a dimensão ética da intervenção comunitária que, por seu turno, convoca como seu corolário o já extenso debate acerca dos Direitos Humanos. Com efeito, é pertinente ter claro que no período que mediou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU), foram vários e variados os factos ocorridos no sentido de, primeiro, se reconhecer no âmbito dos Estados democráticos a igualdade dos cidadãos perante a lei e a justiça de onde derivaria a ideia primordial de que a igualdade de direitos significa que os mesmos podem ser generalizados a todos como condição *sine qua non* e, segundo, se supervisionar o cumprimento da proteção estatal dos direitos e liberdades universais (Ollé Sesé, Acebal Monfort e García Sanz, 2009) conseguindo-se desde 1950 que a sua violação, quando ocorre, possa não ficar impune, como atestam as competências atribuídas ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e, mais recentemente, a criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas ou o reconhecimento do direito à ingerência humanitária, o que na perspectiva de Fleury, e também na nossa, “constituiu um considerável progresso da civilização” (2002: 43).

Assim, durante este período histórico foi-se transitando de um legado jusnaturalista para uma filosofia do direito contemporâneo (Bobbio, 2004) e foi, portanto, ganhando forma, e consistência, um conjunto articulado de direitos que, tradicionalmente tenderam a ser organizados em três subconjuntos, ou gerações, refletindo, assim, sobretudo questões contextuais quer de cronologia quer de terminologia. Porém, o essencial passa por compreender a inter-relação entre as gerações e a unicidade deste sistema de direitos, bem como as suas profundas implicações éticas ao nível da geopolítica, ou seja, como colocou Hannah Arendt a essência dos Direitos Humanos é o “direito a ter direitos” (1968: 177). E nesse pressuposto está a ideia fundamental de dever ser inegociável empreender ações para a salvaguarda dessa trilogia inalienável dos direitos, na qual, a primeira geração dos direitos civis que está na base do constitucionalismo moderno, assegura direitos e liberdades pessoais, tais como: o direito à vida, à nacionalidade, ao *habeas corpus*, bem como à liberdade de expressão, religião, etc.; a segunda geração dos direitos políticos, assegura direitos de participação na *Pólis*, tais como: o direito ao sufrágio universal e o direito de associação e representatividade jurídica; e a terceira geração dos direitos sociais, económicos e culturais, assegura direitos de justiça social, tais como: a igualdade concreta de acesso à educação, à proteção social e aos cuidados de saúde, ao trabalho, à propriedade privada e habitação, bem como assegura os direitos coletivos, de solidariedade ou de titularidade difusa, tais como: à autodeterminação dos povos, à paz, à conservação do meio ambiente, ao desenvolvimento sustentado, ao património genético, etc.

Posto isto, interessa no âmbito de reflexão a que este texto pretende convidar, por um lado, indagar genuinamente acerca dos contributos que a educação, em geral, e a prática da educação social em particular, pode dar à promoção dos direitos humanos, e interessa, por outro lado, ponderar criticamente acerca da interpelação que a moldura dos direitos humanos, ou seja as suas implicações no pensar e agir, coloca também à prática e à governação educacional. Assim sendo, é relativamente consensual considerar, como um contributo, que se proceda à educação para os direitos humanos enquanto capacitação de todos, e de cada um, para o exercício e usufruto responsável dos direitos que são inerentemente seus. Nesta matéria a prática da educação social, em particular, tem aqui um espaço de intervenção política (Caride Gomez, 2009; 2011; Peres, 2009) em que impera operar um alargamento popular da conscientização de

que na nossa condição de sujeitos, titulares de iniciativa e agência social, somos concomitantemente, titulares de responsabilidades (Mayor Zaragoza, 2009), ou seja, trata-se de dialogicamente usar da ação comunicacional para educar, e educar-se, na ideia de que os direitos das pessoas enquanto sujeitos são, simultaneamente, responsabilidades das pessoas enquanto sujeitos (Barros e Choti, 2014). Isto implica, desde logo, assegurar, e assegurar-se, que o reconhecimento do Outro ocorre a partir do princípio da igualdade entre sujeitos e, portanto, da não discriminação face à diferença e à alteridade, mas também, assegurar, e assegurar-se, de que a democracia é entendida plenamente como uma série de regras, derivadas da autoridade política democrática, que estruturam a pertença política a um espaço comum e público.

Porém, é nossa convicção que este sentido de pertença só pode ocorrer a partir do princípio da participação na *res pública*, isto é, de participação nos processos de decisão e regulação do espaço e bens comuns, sendo a deliberação democrática o modo de gerir e regular a conflitualidade inerente à liberdade de viver numa sociedade multidimensional e complexa. Dito de outra forma, a prática crítica da educação social, precisamente por ser uma *praxis* que, através de uma inerente e intrínseca reflexão-ação pode intervir de modo politicamente relevante, pode então contribuir, certamente, para reafirmar, tanto local como transnacionalmente, o respeito pelo valor da dignidade humana e, nesse desiderato, a sua ação educacional junta-se ao desígnio maior, incentivado por diversas instâncias internacionais, de que se destaca a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) ou o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), de construir uma cidadania social global nesta alvorada do novo milénio.

Desta forma, o patamar seguinte a ponderar advém do exercício de operar uma autorreflexão crítica sobre o potencial político da prática da intervenção conscientizada e conscientizadora do educador social, a partir da interpelação que a moldura dos direitos humanos lhe pode colocar, isto, tanto ao nível da sua prática como ao nível da sua governação. E neste alinhamento, o essencial, passa por refundar o conceito de cidadania para o convocar para os tempos e os lugares da educação escolar-tradicional, da educação social-popular e da animação sociocultural (Pose Porto, 2009). Trata-se, inclusive, de assumir a seguinte correlação: primeiro, que há muito para interpelar nos contextos educacionais à partir da moldura dos direitos humanos e, segundo, que a cidadania pode ser pensada como um remarcar público da crença na possibilidade do político em contextos de modernidade tardia.

Assim, se os direitos humanos pressupõem a cidadania política como um facto fundamental, como condição da sua efetivação no plano prático e, reciprocamente, a cidadania política é o pressuposto de efetividade dos direitos humanos, então a educação para a cidadania não poderá senão comprometer-se em valorizar o cidadão enquanto sujeito que age sobre os desafios reais do ser humano, à escala onde os problemas se colocam, e que, deste modo, participa na história não como espetador mas como autor. Ora, se esta constatação permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos, e do desempenho efetivo de uma pedagogia cidadã, realizada em espaços e segundo processos civicamente enriquecidos, ela também significa perceber a importância de continuar a lutar para a realização da educação enquanto um direito humano em si mesmo, que tem de ser protegido. Ou seja, a possibilidade política de aspirar a refundar, pela educação, a própria educação enquanto um *item* político, para conquistar e manter através da sua *praxis* uma outra compreensão do papel do sujeito-cidadão em democracia, materializa o direito ao pronunciamento do mundo de que nos falou Paulo Freire ao longo da sua obra, porque, a educação, assim praticada, é uma educação para o poder, isto é, como sublinha Pierre Claude, é uma prática que envolve “um processo através do qual as pessoas e/ou as comunidades aumentam o controlo ou domínio sobre as suas próprias vidas e sobre as decisões que os afetam diretamente” (2002: 56), e tal ocorre, devido ao facto de que,

“perceber como uma determinada política beneficia alguns e prejudica outros, é um importante passo para a ação. As pessoas precisam dessa visão para lidar com muitos assuntos, tais como a exploração infantil pela prostituição, as mulheres vítimas de violência conjugal, os agricultores prejudicados pelos desvios de cursos de água, os trabalhadores com 16 horas de trabalho por dia, desconhecendo a lei que os protege estabelecendo um máximo de horas” (*ib.*, 57).

Ora, uma tal prática da intervenção conscientizada e conscientizadora ao ser potenciada, em contexto, pelo educador social preocupa-se, igualmente, em educar para os direitos do Outro numa lógica de reciprocidade, na medida em que a adesão à ideia de viver segundo uma solidariedade voluntária é o patamar que baliza o caminho da própria ação educacional, com um triplo objetivo que se centra: no promover um saber pensar, assente no conhecimento e na reflexão crítica; num saber escolher, visando a autonomia de pessoas e grupos mas também, e sobretudo, a sua responsabilidade; e num saber fazer, que lhe confira as bases técnicas, mas também éticas, para operar capazmente no sistema produtivo e na sociedade atual. Por outras palavras, a educação para os direitos humanos, assim praticada, fundamenta-se numa questão de valores democráticos e princípios universais internacionalmente definidos e promulgados, por exemplo, na Década Mundial da Educação para os Direitos Humanos (1995-2005) proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas; e visa a construção de um mundo comum, baseado no direito de todo o ser humano a uma hospitalidade universal em que o essencial assenta, como enfatizou Laborinho Lúcio, “num esforço comprometido com o desígnio de garantir a convivência entre exigências de autonomia crítica e de solidariedade entre as pessoas” (2013: 233), desenvolvido num espaço de diálogo e argumentação em torno das questões significativas da atualidade que, assim, pontuam a construção de cidadãos-sujeitos, enriquecidos com um “pensamento crítico, promotor de dissidências responsáveis” (*id.*, 234), com as quais se favorece, por um lado, ‘o direito a ser mais’ de todos, expresso por Edgar Faure, e vivamente praticado por diversas organizações não-governamentais, com destaque para a Amnistia Internacional e os testemunhos deixados nas suas conferências anuais sobre a opressão e a dissidência no mundo de hoje (Miller, 1996). Mas também se favorece, por outro lado, uma outra ação política global, que revise Paulo Freire e o seu lúcido apelo para ‘a necessidade de se humanizar a humanidade’, que em si mesmo reivindica a necessidade de se instituir um novo modelo de governação global (e de desenvolvimento) respeitador, de facto, dos direitos humanos, tal como publicamente defendido, resta saber se realmente ambicionado, na Declaração do Milénio das Nações Unidas (2000).

2. AS MÚLTIPLAS FACES DA GLOBALIZAÇÃO E OS EQUÍVOCOS NO TRATO DA QUESTÃO SOCIAL

Considerámos ser do foro eminentemente político, e não técnico-instrumental, toda e qualquer reflexão acerca dos processos de globalização e, desde logo, da sua relação com a emergência de novas formas de Estado (Poggi, 1990; Jessop, 2007), com o novo formato pluriescalar das políticas públicas (Dale e Robertson, 2009; Barros, 2013b), e com a complexificação crescente das questões sociais, ambientais e de redistribuição (Montaño, 2012; Grant e Gibson, 2013). Por esse mesmo motivo, torna-se incontornável recordar Sousa Santos, quando afirma que,

“Aparentemente transparente e sem complexidade, a ideia de globalização obscurece mais do que esclarece o que se passa no mundo. E o que obscurece ou oculta é, quando visto de outra perspetiva, tão importante que a transparência e simplicidade da ideia de globalização, longe de serem inocentes, devem ser considerados dispositivos ideológicos e políticos dotados de intencionalidades específicas” (2002: 56).

Assim sendo, e apesar das “múltiplas faces da globalização” (Torres, 2005: 94), e das distintas interpretações que o conceito pode originar (Amin, 1997; Bartelson, 2000), interessa-nos mais atender ao momento histórico em que globalização e neoliberalismo se interlaçam de modo inequívoco e intencional, porque foi do Consenso de Washington que a globalização hegemónica emergiu como um “produto de decisões dos Estados nacionais [centrais]” (Sousa Santos, 2002: 56). Trata-se de concentrar a análise, e reflexão, na nova lógica de governação global que, a partir de então, viria a transformar visível, e aceleradamente, as características da geopolítica mundial.

Com efeito, para além desta *matriz de governação neoliberal* (hegemónica), caracterizada por Hursh e Henderson como sendo “promovida por aqueles que são os mais poderosos, e que podem, portanto, controlar o debate público e apresentar o neoliberalismo quer como uma evolução inevitável do capitalismo quer como uma resposta apolítica para as questões económicas e sociais” (2011: 171), num processo que silencia conceitos típicos da teoria social crítica, como são “as transformações sociais, a participação popular, o contrato social, a justiça social, as relações de poder, e a conflitualidade social (Sousa Santos, 2005: 14); há, também, uma outra matriz, igualmente preponderante, que Sousa Santos (2005) identifica como uma *governação contra-hegemónica* (insurgente), de sentido diverso e que “implica a articulação e coordenação entre uma imensa variedade de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, com a finalidade de combinar estratégias e táticas, de definir agendas, e ainda de planear e levar a efeito ações coletivas [de protesto e de intervenção]” (2005: 22). Embora se trate de dois polos de um *continuum*, em que se manipula diferentemente valores e princípios para organizar a vida em sociedade, se, no primeiro caso, a governação global ocorre ao serviço de um projeto de exclusão social e de polarização económico-social; no segundo caso, a governação global ocorre ao serviço de um projeto de inclusão social e de redistribuição social da riqueza.

Neste alinhamento e, não obstante, ser possível do ponto de vista teórico deixar em aberto a questão de saber se “a globalização neoliberal e a governação contrahegemónica alguma vez se fundirão numa síntese dialética da governação global?” (Sousa Santos, 2005: 23) e, a ser assim, deixar, de igual modo, em aberto a questão de imaginar que tipo de mundo novo se estaria a propiciar dessa forma; o facto, hoje, como afirma Lucas, é que “a bíblia da ortodoxia económica impõe na atualidade (basta ver as receitas do FMI e do Banco Mundial) o aumento do financiamento da economia, não a socialização da riqueza” (2002: 91). Ora, isto significa compreender que o modo de produção capitalista tem vindo a assentar a sua lógica de atuação global, para a maximização do lucro, no binómio criação de riqueza-criação de pobreza, significando também que os mecanismos da sua hegemonia, e consequente legitimação, precisam ser observados criticamente pelo analista social, sobretudo quando se trata de debater a questão do desenvolvimento e dos direitos humanos. Dito de outro modo, se, como salientam Evangelista e Shiroma, “a globalização da pobreza resulta em grande parte desses acordos [Consenso de Washington]” (2004: 14), então a bandeira característica das instâncias internacionais mais afetas a este capitalismo tardio, em particular a bandeira do combate à pobreza, tem, incontornavelmente, de ser tomada enquanto construção político-intelectual. A partir daí, a análise sobre a questão social complexifica-se na medida em que, como demonstrou Montaño, no modo de produção capitalista “não é o precário desenvolvimento, mas o próprio desenvolvimento que gera desigualdade e pobreza” (2012: 279).

Com este pressuposto-chave, torna-se importante para as intervenções comunitárias da educação social saber posicionar-se criticamente face à problemática que interrelaciona globalização e desenvolvimento, o que não é possível de ser conseguido, com eficácia emancipadora, sem se problematizar as diferentes conceções de pobreza e de questão social existentes. Sem pretensões de exaustividade, interessa-nos aqui sobretudo indagar acerca das passadas opções políticas de governação global que fomentaram a

emergência do atual panorama socioeconómico e geopolítico. E, assim sendo, há que perguntar sobre o sentido da intervenção das instâncias internacionais nascidas de Bretton Woods, em particular, sobre o papel do Banco Mundial na criação de um *mainstream* económico capaz de moldar o pensamento social e fundamentar a base de políticas públicas.

Com efeito, neste âmbito, e segundo Pereira (2010), se alguma conclusão se pode retirar depois de efetuar uma análise aprofundada da trajetória ampla de intervenções operada pelo Banco Mundial, será a de que, como resultado de qualquer uma delas, permaneceram sempre “intocados o regime de propriedade e a estrutura de produção” (2010: 267). De um modo muito sucinto, e segundo o mesmo autor, na história da ideia de combate à pobreza advogada pelo Banco Mundial podemos distinguir três eixos estratégicos de operação, nomeadamente: um primeiro eixo, que foi direcionado para intervir no contexto da pobreza rural, sem interferir na estrutura da ordem agrária, e pretendia alcançar uma “revolução verde” que, na prática, representou a construção de uma carteira de projetos de desenvolvimento rural integrado para aumento da produtividade agrícola, que foram exportados numa lógica retroativamente sustentada, assente no monopólio da assistência técnica. O segundo eixo, foi direcionado para intervir no contexto da pobreza urbana e pretendia alcançar uma “revolução urbana” pela instituição de uma nova política habitacional, capaz de incentivar, de um lado, a provisão do acesso ao terreno e às infraestruturas básicas oferecendo, articuladamente, novos instrumentos financeiros para a construção particular de casas de baixo custo, bem como, por outro lado, da pretensão de urbanizar favelas sobretudo na América latina e através da atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O que é de sublinhar, é que em ambos os eixos estratégicos de operação criados, portanto, no âmbito da assistência ao desenvolvimento nunca houve a pretensão de superar os pressupostos do paradigma dominante de produção capitalista, e o pretendido era, por um lado, “repartir um pedaço do crescimento do bolo, e não o bolo” (Pereira, 2010: 267), e, por outro lado, assegurar a continuidade da ordem estabelecida, pelo que a aposta na construção político-intelectual da sua legitimação se tornou ela própria prioritária na agenda do Banco Mundial e deu “suporte a uma espécie de pobretologia” (*id., ibid.*), em que o Banco Mundial “passou a financiar a pesquisa local e a formar técnicos para fins de produção de dados e desenho de projetos” (*id., ibid.*), tendo-se induzido a criação de todo um campo de investigação dedicado a esta temática, em que “não apenas se estabeleceu um modo de interpretar e categorizar a realidade social, como também a questão social, com base na ‘ciência da pobreza’ e na ‘ciência da gestão política da pobreza’ pela via do crédito” (*id., ibid.*). Por fim, o terceiro eixo estratégico de operação foi direcionado para interferir nas políticas estatais redirecionando o gasto público através da construção de referenciais neoliberais para as políticas macroeconómicas, e pretendia alcançar uma “revolução nas políticas sociais” que, na prática, assentou na invenção de novos instrumentos financeiros de suporte a empréstimos para ajustamento estrutural e de, novos mecanismos de boa gestão da dívida balizados por uma austeridade monetária e fiscal, favorável aos credores internacionais, num cenário em que a “política social assumiu cada vez mais a função de ‘bombeiro’, atuando em situações que poderiam se converter em focos de tensão política ou criar insegurança para o livre fluxo de capital e mercadorias” (*id., ibid.*: 275). Posto isto, compreender o papel do Banco Mundial, a par da sua ação concertada com outras instâncias internacionais funcionais ao modo de produção capitalista, revela-se essencial no momento de procurar refletir criticamente acerca do papel da educação social na questão do desenvolvimento, da democracia e da promoção dos direitos humanos. Desocultar os silêncios da tão proclamada (e aclamada) luta ou combate à pobreza pressupõe ousadia para pensar complexamente as implicações da relação dialética entre pobreza e acumulação (Harvey, 2014), bem como as implicações do reequacionar da ideia radical de que “a desigualdade no capitalismo não se resolve apenas com uma socialização parcial da riqueza, mas com a eliminação das classes e da exploração do trabalho pelo capital” (Montaño, 2012: 285).

O certo é que ao indagar pelas alternativas a esta lógica hegemónica de intervenção na questão social há que problematizar criticamente as ideias e conceitos presentes no discurso público internacional, bem como as ideias e conceitos nele silenciados. Como observa Sousa Santos, “em vez de transformações sociais, a resolução de problemas; em vez da participação popular, participação dos titulares de interesses reconhecidos (*stakeholders*); em vez do contrato social, a autorregulação; em vez da justiça social, jogos de soma positiva e políticas compensatórias; em vez de relações de poder, coordenação e parcerias; em vez de conflitualidade social, coesão social e estabilidade dos fluxos” (2005: 14). Efetivamente, estes elementos fazem hoje parte de um fluente e influente léxico que emana das instâncias políticas internacionais e dos seus respetivos *think thanks* e se difundem através dos mecanismos e dispositivos da governação global, persuadindo, como nunca, os atores sociais a participar na esfera pública, porém segundo moldes preestabelecidos, em que é possível encontrar uma reorganização complexa de centralidades e periferias nem sempre estabelecidas com propósitos facilmente reconhecíveis (Antunes e Barros, 2014), como acontece, por exemplo, a nível europeu com a prioridade dada na educação escolar e não escolar à alfabetização digital, numa época em que os representantes das indústrias de tecnologias de informação e comunicação (TIC) definem agendas educacionais, balizadas no paradigma da aprendizagem ao longo da vida, e prosperam com o crescimento de ‘edubusinesses’ cuja governação persegue um duplo objetivo, a implícita produção de lucro e a explícita produção de mentalidades, como ilustra a atuação da Pearson PLC entre outras multinacionais (Ong, 2007).

3. A FAVOR DA JUSTIÇA SOCIAL E DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO – OS DESAFIOS PÓS-2015

Ora, a partir deste prisma interessa então observar como é constituído atualmente o discurso público internacional em torno do desenvolvimento. Se, como vimos, a hegemonia da construção político intelectual acerca da ideia do combate à pobreza (através do crescimento e desenvolvimento económico) pertence sobretudo ao Banco Mundial, já a hegemonia da construção político intelectual acerca da ideia de desenvolvimento, e da ideia de desenvolvimento sustentável, pertence especialmente às Nações Unidas. Com efeito, o seu papel tem vindo a ser sistemático e programático desde a Cimeira Intergovernamental realizada em 2000 de que resultou a Declaração do Milénio e a subsequente definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio³ (ODM) que se deveriam atingir até 2015. De novo, a batalha contra a pobreza (extrema) é anunciada, sem antagonismos, consequentemente assumidos, com os interesses do capitalismo avançado⁴ deixando, aliás, antever, desde logo, que a lógica da sua intervenção deverá mesmo confluir com a criação de uma parceria mundial para o desenvolvimento.

O interessante é então observar que, de modo a se concretizar estes objetivos seria, também, criado, em 2000, o Pacto Global das Nações Unidas. Na essência este Pacto Global vem ocorrendo entre a comunidade do capital organizada em redes, com diferentes *stakeholders* representantes dos negócios e do investimento, e as Nações Unidas, que por via de uma governação global assente no princípio do multilateralismo assegura, entre outros aspetos, a regulação da intervenção em vastas áreas da questão social (como a pobreza, a saúde, a educação, a segurança alimentar, a paz, a migração e a assistência humanitária, entre

³ As oito Metas ou Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, definidos em 2000 foram: OBJETIVO 1: Reduzir a pobreza extrema e a fome; OBJETIVO 2: Alcançar o ensino primário universal; OBJETIVO 3: Promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres; OBJETIVO 4: Reduzir a mortalidade infantil; OBJETIVO 5: Melhorar a saúde materna; OBJETIVO 6: Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças; OBJETIVO 7: Garantir a sustentabilidade ambiental; e OBJETIVO 8: Criar uma parceria mundial para o desenvolvimento (Ver em: <http://www.unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-domilenio-actualidade>).

⁴ O ponto de desenvolvimento atual do sistema capitalista de produção conhecido como capitalismo avançado tem sido igualmente designado de capitalismo selvagem por muitos dos seus críticos (ver, por exemplo, Hogan, 2009) precisamente porque na sua procura desenfadada pelo máximo lucro produz intensionalmente tanta riqueza quanto pobreza, sendo tão eficaz a distribuir a última como a concentrar a primeira.

outras) de um modo compatível com o ‘ponto de vista dos negócios’, proclamando-se a garantia de que uma ‘iluminada comunidade global de negócios’⁵ pode catalisar amplas ações de apoio aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ideia que, de resto, é apresentada de modo sistematizado nos Dez Princípios do Pacto Global⁶. Tratando-se, pois, de uma estratégia delineada em Davos, em trabalho conjunto com o Fórum Económico Mundial⁷, desde o final da década de noventa, o Pacto Global, sofreu uma evolução de aperfeiçoamento e expansão desde então, destacando-se neste processo, por exemplo, a adoção, em 2005, de uma nova e descentrada matriz de governação, em que, como afirma Sousa Santos, “cabe às empresas selecionar os valores e princípios com os quais se sentem capazes de funcionar” (2005:18) e, portanto, “não existe qualquer possibilidade de esses valores ou princípios porem em perigo a perspectiva de lucro de que depende o florescimento das organizações económicas” (*id.*, *ibid.*).

Após a Assembleia Geral do Encontro das Nações Unidas de 2010 sobre o balanço dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio as prioridades da agenda da governação (neoliberal) do Pacto Global foram retraçadas de modo a projetar para além de 2015 o âmbito geral do caminho já percorrido. E é, especialmente, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida também como Rio+20, realizada em 2012, que a ideia de desenvolvimento sustentável se expande de um modo mais sistematizado, reforçando o fluente e influente léxico que emana das instâncias políticas internacionais e dos seus respetivos think thanks, a que já nos referimos, e se difunde através dos mecanismos e dispositivos da governação global, construindo legitimidade para os consensos preestabelecidos. Um destes mecanismos paralelos em curso, no ano de viragem em que nos encontramos presentemente, é a comemoração do Ano Europeu para o Desenvolvimento⁸, declarado pelo Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia sob o lema: ‘o nosso mundo, a nossa dignidade, o nosso futuro’, que assim se articula com a agenda das Nações Unidas para a preparação do Encontro sobre Desenvolvimento Sustentável a realizar em setembro próximo, onde se debaterá os modos de implementação dos dezassete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁹, derivados

⁵ O termo utilizado no discurso público internacional das Nações Unidas remete para a ideia de uma ‘enlightened global businesses community’, como referido, por exemplo, nas palavras do seu Secretário-Geral Ban Ki-moon: “The Global Compact asks companies to embrace universal principles and to partner with the United Nations. It has grown to become a critical platform for the UN to engage effectively with enlightened global business” (cf. <https://www.unglobalcompact.org/index.html>).

⁶ Os Dez Princípios do Pacto Global desdobram-se nas áreas dos direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção, e são concretamente: I. Direitos Humanos: Princípio 1 - As empresas devem apoiar e respeitar a proteção dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente; e Princípio 2 - certificar-se de que não são cúmplices em abusos e desrespeito dos direitos humanos. II. Trabalho: Princípio 3 - As empresas devem defender a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; Princípio 4 - a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório; Princípio 5 - a erradicação efetiva do trabalho infantil; e Princípio 6 - a eliminação da discriminação no emprego e ocupação. III. Meio Ambiente: Princípio 7 - As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva sobre os desafios ambientais; Princípio 8 - desenvolver iniciativas a fim de promover uma maior responsabilidade ambiental; e Princípio 9 - incentivar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias ambientalmente sustentáveis. IV. Combate à Corrupção: Princípio 10 - As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive a extorsão e a gorjeta ou gratificação (Cf. <https://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html>).

⁷ Ver em: <http://www.weforum.org/> “The resulting governance framework distributes governance functions among several entities so as to engage participants and stakeholders at the global and local levels in making decisions and giving advice on the matters of greatest importance to their role and participation in the UN Global Compact and to reflect the initiative’s public-private and multi-stakeholder character” (UN Global Compact’s governance, 2015: 1).

⁸ Decisão N.º 472/2014/UE DO Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 sobre o Ano Europeu para o Desenvolvimento (2015).

⁹ Os Dezassete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos são: ODS1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, e em todos os lugares; ODS2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição, e promover a agricultura sustentável; ODS3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; ODS4. Garantir uma educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; ODS5. Alcançar igualdade de género e empoderamento a todas as mulheres de todas as idades; ODS6. Garantir disponibilidade e utilização sustentável da água e saneamento básico para todos; ODS7. Garantir o acesso à energia barata, confiável, sustentável e moderna para todos; ODS8. Promover o crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos; ODS9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação; ODS10. Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles; ODS11. Tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis; ODS12. Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis; ODS13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos; Reconhecendo que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) é o principal fórum internacional e intergovernamental para negociar a resposta global à mudança do clima. ODS14. Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; ODS15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, bem como deter e reverter a degradação do solo e a perda de biodiversidade; ODS16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; ODS17. Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

genericamente, do Documento *The Future We Want* (2012) emanado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Estes ODS estruturam a lógica de ação do recentemente apresentado Relatório-síntese do secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, intitulado *O caminho para a dignidade até 2030: acabando com a pobreza, transformando todas as vidas e protegendo o planeta*, que norteará a Agenda para o Desenvolvimento pós-2015.

Posto isto, no momento de procurar situar a intervenção da educação social de tipo emancipador e da sociedade civil crítica na questão do desenvolvimento, dos direitos humanos e da democratização da democracia, quando o discurso público internacional promete que ‘não irá deixar ninguém para trás’ são, não obstante, muito mais as questões que nos interpelam do que as respostas que vislumbramos. Afinal, se algo se torna claro, ao analisar a nossa história mais recente é que há múltiplos sentidos e possibilidades interpretativas para o significado das tensões e contradições observáveis entre o papel efetivo das principais instâncias internacionais decorrentes de Bretton Woods, e o mandato que lhes vem sendo atribuído. Se há coerência suficiente no que ao Banco Mundial diz respeito, afinal trata-se de um ator económico-financeiro que deve trabalhar em prol do Mercado, já no que concerne à Organização das Nações Unidas (ONU) muito poderia dizer-se, na medida em que desde a declaração de princípios da Carta das Nações Unidas, ou Carta de São Francisco, esta deveria ser a entidade máxima da discussão e entendimentos supranacionais, com o objetivo declarado de facilitar a cooperação em matéria de direito internacional, de segurança internacional, de desenvolvimento e progresso social, de direitos humanos e de realização efetiva da paz mundial. Porém, desde a sua criação, tem havido controvérsia e críticas sobre a atuação desta instância internacional, sobretudo porque de um multilateralismo ideal se passou para um multilateralismo real (Badie e Devin, 2007; Badie, 2014) em que a ONU vem operando como uma associação de estados gerida, de facto, pelos mais poderosos. Assim, o desequilíbrio é efetivo entre os interesses dos Estados-Membro restritos e permanentes do Conselho de Segurança e os interesses dos restantes Estados-Membro, que na Assembleia Geral elegem, por exemplo, qual a constituição (para cada mandato) do Conselho Económico e Social (ECOSOC), no âmbito do qual são decididas a regulação da intervenção em vastas áreas da questão social (como a pobreza, a saúde, a educação, a segurança alimentar, a paz, a migração e a assistência humanitária, entre outras) e no qual se vem gerindo o Pacto Global, a que já nos referimos, e que se revela ser uma iniciativa complexa que não deixa de incorporar, pelo menos discursivamente, os ideais mais humanistas da ONU sem sair da esfera de atuação (e concorrência) das maiores multinacionais do Mercado.

Os silêncios que, assim, estão presentes na atual governação da globalização hegemónica, tornam complexa e dilemática a opção, aparentemente simples e natural, de conectar acriticamente a intervenção sociocomunitária da educação social aos desideratos das Nações Unidas e do discurso público internacional por si promovido, na medida em que, ao se defender no quadro teórico-conceptual característico da pedagogia-educação social, a necessidade, por exemplo, de engajamento na democratização da democracia para dotar de maior e efetivo poder a Comunidade, contra o poder do Mercado e do próprio Estado policêntrico da atualidade, estar-se-ia também, por inerência, a defender a necessidade de democratizar a própria ONU, no sentido de se transitar de um multilateralismo estatal aparente, e ao serviço de uma estrutura oligárquica controlada pelo conservadorismo de tipo neoliberal, para um multilateralismo social com aumento real do direito de representação e de interferência dos atores não estatais filiados aos interesses populares, e portanto, dos mais fracos a nível mundial (Barros, 2012; 2014). Vale a pena ir observando, nesta matéria, a atuação internacional dos Elders¹⁰, que se apresentam como um grupo independente de líderes globais que trabalham juntos para potenciar os direitos humanos e a

¹⁰ Ver <http://theelders.org/>

paz, acima de qualquer outro interesse estabelecido, e que foi organizado em 2007 por Nelson Mandela. De facto, as instituições são construções humanas e como tal a sua estrutura opera em relação dialética com a agência dos sujeitos sociais, pois, como afirma Ortega Ruiz,

“São as pessoas as que tornam possíveis os processos e as que tomam as decisões, as que farão um mundo mais sustentável ou as que permitirão que os cataclismos ambientais continuem destruindo partes substanciais da natureza. São as pessoas as que tomarão as decisões oportunas para deter as mudanças climáticas, ou as que, pela sua ignorância e imoralidade, permitirão que se destruam elementos essenciais à vida. São as pessoas as que compram e para as quais se fabricam os produtos de esta economia mundializada, e as que padecem os efeitos de um consumismo empobrecedor. São as pessoas, as que ao estar mais ou menos informadas, tomam decisões que podem mover o sistema económico, numa ou noutra direção. Portanto, economia e cultura estão de mãos dadas pelas pessoas, apesar de os economistas saberem pouco de psicologia, e por vezes, parece que também, muito pouco de cultura” (2009: 139-140).

Ora, ao ponderarmos, desta forma, o papel da educação social emancipadora (de indivíduos mas sobretudo de coletivos), emerge a importância de lutar para que a educação reassuma o seu carácter político, e a sua tarefa essencial de conscientizar os educandos para a sua importância de sujeitos interferentes na história: aqui e agora. Trata-se de intervir para que os direitos dos mais poderosos não façam subsumir o direito do Outro, nomeadamente, o direito da esmagadora maioria da população humana a um desenvolvimento humanizado e, portanto, limitado por um quadro ético assente no referencial efetivo e afetivo dos direitos humanos. Se assim se atuar, então os silêncios aqui aflorados emanados no discurso público internacional hegemónico, tornar-se-ão verdadeiramente desafios para levar e trazer por casa quotidianamente, mas também, por exemplo, na hora de se posicionar acerca do debate em curso sobre a Agenda para o desenvolvimento pós-2015. Opor a exigência por uma vinculação ética na governação global à atual matriz de governação neoliberal de tipo excludente é uma atitude necessária, se o objetivo for o de considerar os direitos humanos enquanto um património inalienável e o de rejeitar as situações de dominação e violência que se empreendem pela arrogância dos interesses do capitalismo no seu atual estádio, ativo produtor de pobreza. Falar de ética é, assim, falar de justiça. E nesse sentido há que revisitar, por exemplo, a ideia, já avançada há quase duas décadas, da necessidade incontornável de se ajustar o desenvolvimento para lhe conferir um rosto humano (UNICEF, 1997). Trata-se de alinhar por uma globalização justa, nos termos lançados na esfera da vida pública pela Organização Mundial do Trabalho (OMT) ao criar a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização¹¹ já em 2004, que no Relatório¹² produzido fez a análise dos múltiplos impactos da globalização hegemónica, de tipo neoliberal, apontando caminhos alternativos, através de propostas concretas e recomendações diversas que apontam no sentido de se poder criar oportunidades de desenvolvimento justo para todos, sendo, porém, necessário para tal, operacionalizar através, por exemplo, de um papel renovado das instâncias internacionais, com destaque para a ONU, uma governação democrática dos mecanismos da globalização, para a colocar ao serviço da dimensão ecosocial da vida.

REFLEXÕES FINAIS

O que, na reflexão apresentada neste texto, defendemos não é uma novidade para ser colocada na vanguarda do debate em curso, nas Nações Unidas, sobre a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável

¹¹ Ver <http://www.ilo.org/fairglobalization/origins/lang--en/index.htm>

¹² Disponível em: <http://www.ilo.org/fairglobalization/report/lang--en/index.htm>

pós-2015, mas é, sim, um manifesto de concordância em prol do direito a ter direitos e do direito ao desenvolvimento de rosto humano, com o qual nos permitimos renovar o apelo à (sempre) oportuna e importante *praxis* do educador social, porque sabemos que o seu contributo para a conscientização dos educandos, através de uma pedagogia cidadã, faz tanta falta para contrariar a opção neoliberal pela pobreza do Outro, como faz falta a sua capacitação política para o tornar agente de uma teoria da tradução, tal como propôs Sousa Santos (1999), que permita ajudar a caminhar para um mundo pós-capitalista criando, nesse processo, inteligibilidade recíproca entre as diferentes lutas sociais, formando plataformas cívicas translocais (Azevedo, 2009a; 2009b) e reconstruindo, assim, o modo como nos organizamos em sociedade, mas agora de uma maneira inteligente, justa, solidária, responsável e estética.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amin, A. (1997). Placing Globalization, *Theory, Culture & Society*, 14, 123-137.
- Antunes, F. & Barros, R. (2014). Reconstruir o espaço de ação educacional ou localizar problemas escolares? Interrogações a partir de uma pesquisa exploratória. In Maria João de Carvalho; Armando Loureiro; Carlos Alberto Ferreira (Orgs), *Atas do XII Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação - As Ciências da Educação: Espaços de investigação, reflexão e ação interdisciplinar* (pp. 1144-1160). Vila Real: UTAD-Universidade de Trás-os-Montes e Douro.
- Arendt, H. (1968). *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Azevedo, J. (2009a). A Educação de Todos e ao Longo de Toda a Vida e a Regulação Sociocomunitária da Educação, *Cadernos de Pedagogia Social*, 3, 9-34.
- Azevedo, J. (2009b). Políticas de Educação: aqui chegados, o que temos e o que não temos. É possível construir um modelo alternativo de governação da educação. In Liliana Rodrigues e Paulo Brazão (org.). *Atas do IV Colóquio do Centro de Investigação em Educação: Políticas Educativas – Discursos e Práticas* (pp. 147-172). Madeira: Universidade da Madeira/CIE-UMA.
- Badie, B. e Devin, G. (2007). *Le multilatéralisme - Nouvelles Formes de l'Action Internationale*. Paris: La Decouverte Edition.
- Badie, B. (2014). *Le Temps des humiliés – Pathologie des Relations Internationales*. Paris: Odile Jacob.
- Baptista, I. (2007). Políticas de alteridade e cidadania social – as perguntas da Pedagogia Social, *Cadernos de Pedagogia Social*, 1, 135-154.
- Barros, R. (2014). Educar para a emancipação social – notas sobre o conservadorismo e a *praxis* conscientizadora. In Maria João de Carvalho; Armando Loureiro; Carlos Alberto Ferreira (Orgs) *Atas do XII Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação - As Ciências da Educação: Espaços de investigação, reflexão e ação interdisciplinar* (pp. 2805-2822). Vila Real: UTAD Universidade de Trás-os-Montes e Douro.
- Barros, R. (2013a). Mediar entre Regulação e Emancipação - perspectiva crítica sobre os princípios e valores da cidadania social, *Cadernos do Grupo de Estudos Interdisciplinares-GREI*, nº 7, 9-30.
- Barros, R. (2013b). *As Políticas Educativas para o Sector da Educação de Adultos em Portugal: As Novas Instituições e Processos Educativos Emergentes entre 1996-2006*. Lisboa: Chiado Editora.
- Barros, R. (2012). *Subsídios Breves para o Debate de Princípios e Valores na Formação Política do(a) Educador(a) Social*. Lisboa: Chiado Editora.
- Barros, R. & Choti, D. (Org.). (2014). *Abrindo Caminhos para uma Educação Transformadora - Ensaios em Educação Social, Filosofia Aplicada e Novas Tecnologias*. Lisboa: Chiado Editora.
- Bartelson, J. (2000). Three Concepts of Globalization, *International Sociology*, 15, 180196.
- Bobbio, N. (2004). *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Edições Elsevier.

- Caride Gómez, J. A. (2009). Los derechos humanos en las políticas educativas. In José António Caride Gómez (Coord.). *Los derechos humanos en la educación y la cultura – del discurso a las prácticas educativas* (pp. 27-72). Argentina: HomoSapiens Ediciones.
- Caride Gómez, J. A. (2011). Prefácio: A favor de um novo vínculo pedagógico e social. In Noêmia Garrido, Odair Silva e Francisco Evangelista (orgs.). *Pedagogia Social – Educação e Trabalho na Perspectiva da Pedagogia Social* (pp. 7-14). São Paulo: Expressão & Arte Editora.
- Dale, R. & Robertson, S. (Eds.). (2009). *Globalization and Europeanization in education*. Wallingford: Symposium.
- Evangelista, O. & Shiroma, E. O. (2004). O Combate à Pobreza nas Políticas Educativas do século XXI, *A Questão Social no Novo Milénio – Atas do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais* (pp. 1-17). Coimbra: CES.
- Fleury, A. (2002). Os Direitos do Homem na Europa – abordagem histórica. In Gertrudes Amaro (coord.). *Educação para os Direitos Humanos – Atas do Encontro Internacional* (37-43). Lisboa: IIE.
- Grant, C. & Gibson, M. (2013). “The path of social justice”: A Human Rights History of Social Justice, *Education, Equity & Excellence in Education*, 46 (1), 81-99.
- Harvey, D. (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. London: Profile Books
- Hogan, M. (2009). *Savage Capitalism and the Myth of Democracy: Latin America in the Third Millennium* [Kindle Edition].
- Hursh, D. & Henderson, J. (2011). Contesting global neoliberalism and creating alternative futures, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, Vol. 32, Nº 2, 171-185.
- Jessop, B. (2007). *State power: A strategic-relational approach*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Lucas, J. (2002). La exclusión como negativo de los derechos humanos. Sobre la relación entre el proceso de globalización y la universalidade de los derechos humanos. In Concepción Ortega & María José Guerra (coord.). *Globalización y Neoliberalismo: um futuro inevitable?* (pp. 71-96). Oviedo: Ediciones Nobel.
- Mayor Zaragoza, F. (2009). Prólogo – Todas las personas tienen derecho a la educación y la cultura. In José António Caride Gómez (Coord.). *Los derechos humanos en la educación y la cultura – del discurso a las prácticas educativas* (pp. 9-16). Argentina: HomoSapiens Ediciones.
- Miller, C. (1996). A Palavra dissidente – *As Conferências da Amnistia de Oxford – 1995*. Algés: Difel.
- Montaño, C. (2012). Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento, *Serviço Social*, nº 110, 270-287.
- Ollé Sesé, M. & Acebal Monfort, L. & García Sanz, N. (2009). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos – ideas para profesores y universitários*. España: Anthropos/ME.
- Ong, A. (2007). Neoliberalism as a mobile technology, *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 32, 1, 3–8.
- Ortega Ruiz, R. (2009). La Educación y los derechos humanos ante los desafíos de la convivência. In José António Caride Gómez (Coord.). *Los derechos humanos en la educación y la cultura – del discurso a las prácticas educativas* (pp. 137-156). Argentina: HomoSapiens Ediciones.
- Pereira, J. M- M- (2010). O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”, *Topoi*, vol. 11, 21, 260-282.
- Peres, A. N. (2009). La cultura y los derechos humanos como soportes políticos y educativos de la interculturalidade. In José António Caride Gómez (Coord.). *Los derechos humanos en la educación y la cultura – del discurso a las prácticas educativas* (pp. 73-104). Argentina: HomoSapiens Ediciones.
- Pierre Claude, R. (2002). A Educação popular para os direitos humanos. In Gertrudes Amaro (coord.). *Educação para os Direitos Humanos – Atas do Encontro Internacional* (55-74). Lisboa: IIE.
- Poggi, G. (1990). *The state. Its nature, development and prospects*. Cambridge, MA: Polity Press.

- Pose Porto, H. (2009). La dimensión cultural de los derechos humanos: iniciativas para su promoción desde la acción local. In José Antonio Caride Gómez (Coord.). *Los derechos humanos en la educación y la cultura – del discurso a las prácticas educativas* (pp. 157-178). Argentina: HomoSapiens Ediciones.
- Saltman, K. (2010). *The Gift of Education - Public Education and Venture Philanthropy*. London: Palgrave Macmillan.
- Sousa Santos, B. (2005). A Crítica da Governação Neoliberal: O Fórum Social Mundial como Política e Legalidade Cosmopolita Subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.
- Sousa Santos, B. (2002). Os Processos da Globalização. In Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização Fatalidade ou Utopia* (pp. 31-106). Porto: Edições Afrontamento.
- Sousa Santos, B. (1999). Porque é tão difícil construir uma Teoria Crítica? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 54, 197-215.
- Torres, C. A. (2005). Os mundos distorcidos de Ivan Illich e Paulo Freire. In António Teodoro e Carlos Alberto Torres (orgs). *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI* (pp. 83-100). Porto: Edições Afrontamento.
- UNICEF (1997). *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth*. UK: University Press Oxford.

