



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

BRAGA

**O Papel Transformacional da Escola:
Impacto proporcionado pelos apoios da ação social escolar na
obtenção de resultados escolares positivos por parte dos alunos
socialmente mais desfavorecidos**

Relatório de Atividade Profissional apresentado
à Universidade Católica Portuguesa para
obtenção do grau de mestre
em **Ciências da Educação**, especialização
em **Administração e Organização Escolar**.

António José de Carvalho Lucas

Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais

FEVEREIRO 2018



CATÓLICA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS

BRAGA

**O Papel Transformacional da Escola:
Impacto proporcionado pelos apoios da ação social escolar na
obtenção de resultados escolares positivos por parte dos alunos
socialmente mais desfavorecidos**

Relatório de Atividade Profissional
apresentado à Universidade Católica
Portuguesa para obtenção do grau de mestre
em **Ciências da Educação**, especialização
em **Administração e Organização Escolar**.

António José de Carvalho Lucas

Sob a Orientação da Prof.º Doutor **Carlos Alberto
Vilar Estêvão**

Resumo:

A produção de um olhar retrospectivo sobre o meu percurso profissional constitui uma oportunidade para pensar criticamente a variedade de funções e tarefas que, ao longo de trinta anos, foi possível desempenhar a partir da formação científica de base: licenciatura em história – variante de arqueologia. Este ponto de partida académico parece agora, e à luz do dito olhar retrospectivo, manifestamente limitado em termos de preparação técnica e científica para a diversidade e complexidade de funções que viriam a ocorrer ao longo da carreira. A formação contínua realizada, a formação académica complementar e, sobretudo, as diversificadas vivências ocorridas em contexto profissional, particularmente os diferentes cargos e funções exercidas, permitiram acumular experiências e redimensionar a capacidade de olhar criticamente para a escola e para a função que esta deve deter na sociedade contemporânea.

É a partir desta perspetiva que o presente relatório se organiza em torno de três eixos: na primeira parte abordo a escola como organização, procurando analisar os respetivos enquadramentos teóricos; na segunda parte pretendo olhar para a escola colocando o enfoque na função social que esta desempenha e, na terceira parte, realizo uma abordagem crítica aos resultados efetivamente alcançados pela ação social escolar e oportunidades proporcionadas aos alunos que se apresentam face à escola em desigual condição socioeducativa.

No final deste relatório espero conseguir deixar um registo de experiência profissional, uma visão crítica face ao papel social da escola e, sobretudo, à sua dimensão igualizadora enquanto espaço de oportunidade para proporcionar a cada aluno o seu trajeto transformacional para a assunção dos papéis de cidadania que a atual sociedade exige.

Palavras-chave: função da escola; igualização; ação social escolar;

Abstract:

Looking back at my career gives me the opportunity to think critically about the variety of functions and tasks that I performed over thirty years, from my basic scientific training: a degree in history - archeology variant. This academic starting point seems now, in the light of this retrospective look, clearly limited in terms of technical and scientific preparation for the diversity and complexity of functions that occurred throughout my career. The continuous training, supplementary academic training and, above all, the diverse experiences that took place in a professional context, particularly the different positions and duties performed, permitted me to gain experience and redimension my ability to look critically at school and at the role that it should have in a contemporary society.

It is from this perspective that this report is organized around three axes: in the first part I address the school as an organization, trying to analyze its theoretical framework; in the second part I intend to focus on the social role the school plays, and in the third part, I undertake a critical approach on the results achieved by the school social services and the opportunities offered to students who face unequal socio-educational conditions.

At the end of this report I hope to leave a mark regarding my work experience, a critical vision with regards to the social role of schools and, above all, their equalizing dimension as an opportunity to offer each student their transformational journey to citizenship roles in order to meet the demands of our current society.

Keywords: the function of school; equalization; school social service.

Índice:

Sumário executivo

Introdução: o papel social da escola

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO TEÓRICO: A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO

1. A escola como organização

2. O modelo racional burocrático

3. Outros modelos:

a) Teoria da Contingência

b) Modelo Político

CAPÍTULO II

A FUNÇÃO SOCIAL DA ESCOLA

1. Contextualização

2. As funções da escola

3. O papel transformacional da escola

4. Função da Ação Social Escolar: a perspectiva igualizadora

CAPÍTULO III

ANÁLISE CRÍTICA

1. Caracterização do estudo

2. Descrição e análise dos resultados efetivamente obtidos

3. Interpretação dos dados à luz do quadro teórico

4. Conclusões

Referências bibliográficas

Sumário Executivo:

A formação académica de base, Licenciatura em História – variante de Arqueologia, concluída em 1985, não me preparou tecnicamente para o exercício de funções docentes, designadamente, professor do ensino básico e secundário, cujo desempenho iniciei em 1986 na qualidade de docente de Português, Estudos Sociais e História. Significa que, para o desempenho inicial de funções docentes e por falta de formação específica, recorri ao referencial que tinha interiorizado enquanto aluno e mantinha no meu imaginário, tendo exercido o modelo proporcionado pelos diversos professores que me tinham acompanhado ao longo da minha formação académica.

Só mais tarde a realização da denominada profissionalização em serviço, nos anos letivos de 1988/89 e 1989/90, organizada nos termos do Decreto-Lei n.º 287/88 de 19 de agosto, veio a proporcionar condições teóricas e conhecimento aplicado capaz de dotar de fundamento o exercício da prática docente que vinha a acontecer. Isto porque o modelo de formação organizado com base naquele quadro legal decorria em dois anos letivos que sequenciavam dois momentos distintos: um primeiro ano de abordagem teórica intitulada de formação em Ciências da Educação, por sua vez desdobrada em disciplinas e respetivos conteúdos, e um segundo ano em que se desenvolvia o Projeto de Formação e Ação Pedagógica, com cariz eminentemente prático. Ainda assim, este modelo de formação inicial de professores, embora constituísse um processo sistemático e organizado, era omissivo quanto à preparação para o exercício de outras funções, designadamente no que diz respeito ao desempenho de cargos diversos potencialmente atribuíveis aos docentes como parte integrante do respetivo horário. À exceção da função de diretor de turma que estava obrigatoriamente implícita no segundo ano da profissionalização em serviço, outros cargos de gestão intermédia que funcionavam nas escolas não eram alvo de abordagem, pelo que o seu desempenho constituía um exercício de improviso baseado no bom senso e auscultação da opinião de outros colegas. Encaixa-se nesta perspetiva o cargo de delegado de grupo, responsável pela orientação e coordenação pedagógica dos professores de História e de Estudos Sociais, cujo desempenho exerci a partir de 1987 conforme se previa no normativo de suporte, o Decreto-Lei n.º 211-B/86 de 31 de julho.

Naturalmente, a formação de professores “*deverá levar a uma aquisição ou a um aperfeiçoamento ou enriquecimento da competência profissional dos docentes implicados nas tarefas de formação*” (Garcia: 1999; 27) e, neste contexto, a formação inicial não esgota nem substitui todo um processo contínuo que deve assumir a carreira docente. No entanto, a formação inicial deve “*capacitar os professores para um trabalho profissional que não é exclusivamente – ainda que principalmente o seja – de aula*” (*ibidem*).

A partir do ano letivo de 1990/91 e estando em vigor o Decreto-Lei n.º 769-A/76 de 23 de outubro assumi as funções de Presidente do Conselho Diretivo da Escola Básica e Secundária da Calheta, numa estrutura de gestão constituída por três elementos docentes e que operacionalizava a conceção de gestão democrática das escolas. Outros órgãos de administração e gestão, designadamente o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo viam a respetiva presidência acumulada pelo Presidente do Conselho Diretivo, sendo que a liderança do Conselho Administrativo podia ser delegada num dos vice-presidentes do órgão de gestão. Estando em vigor este modelo de gestão que impunha a eleição dos órgãos colegiais de decisão, iniciei uma fase específica da minha carreira que se manteve até ao ano letivo de 2011/2012. Este período constituiu, de facto, um momento de efetivo crescimento profissional e de aprendizagem construída na vivência do quotidiano e pelo trabalho realizado a cada momento, para o qual não existia formação especializada que sustentasse a respetiva especificidade e as exigências desse desempenho. Só em 2005 e através do Instituto Superior da Educação e Trabalho (ISET) concluí o Curso de Formação Especializada em Administração Escolar, proporcionando enquadramento teórico e base conceptual às funções que, entretanto, vinha desempenhando desde 1990.

No decurso desta fase da carreira foram surgindo outros normativos para regular a direção, administração e gestão das escolas da RAM, pelo que, este exercício de funções foi-se adaptando às novas soluções legais que iam sendo impostas por essas alterações.

Foi precisamente no desempenho destas funções de liderança do órgão de gestão de uma escola básica e secundária, com uma oferta formativa destinada a alunos do 5.º ao 12.º ano de escolaridade, que tive oportunidade de aplicar o quadro jurídico regulador da ação social escolar enquanto sistema de apoio compensatório a alunos detentores de um determinado perfil socioeconómico e de constatar as limitações da lei na disponibilização de efetivas oportunidades de sucesso educativo. Numa perceção absolutamente empírica ficou instalada a ideia que os alunos provenientes de contextos sociais mais

desfavorecidos, embora beneficiários de apoios diversos que variavam de livros e materiais escolares de cedência gratuita, a transportes e alimentação facultada pela escola, não conseguiam, apesar desse apoio, superar as limitações resultantes do contexto do qual eram provenientes e obter resultados equivalentes aos restantes colegas de escola.

A partir de 01 de janeiro de 2012 e em resultado do Despacho n.º 6/2011 do Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos passei a assumir funções de Diretor de Serviços de Recursos Humanos Docentes na Direção Regional de Administração Educativa que, mais tarde e conforme o disposto no Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2012/M de 16 de maio, passou a designar-se de Direção Regional de Recursos Humanos e da Administração Educativa. Este novo cenário profissional em que me integrei, e que por força da Portaria Conjunta n.º 100-A/2012 de 03 de agosto passou a ter a designação de Direção de Serviços de Administração Escolar e Recursos Humanos Docentes, assumiu a configuração de uma perceção macro do Sistema Educativo Regional cuja experiência anterior ao nível da escola, constituindo efetiva mais-valia resultante das vivências dos problemas no terreno, tinha uma dimensão e problemáticas completamente diferentes. Pretendia-se, agora e conforme as atribuições acometidas à direção de serviços, perseguir algumas linhas de força para um mandato de quatro anos, designadamente: realizar uma adequada gestão de recursos humanos docentes num quadro de acentuada contração demográfica e conseqüente necessidade de reorganização da rede escolar; lançar um processo de aferição da qualidade do Sistema Educativo Regional que não se limitasse à avaliação das escolas mas que, a par disso, reportasse *feedback* para se conceberem os objetivos gerais das direções regionais na dependência da Secretaria Regional da Educação; acompanhar processos de formação inicial, contínua e especializada dos recursos humanos docentes num contexto de valorização e desenvolvimento dos recursos humanos da tutela.

No entanto e em resultado do Despacho n.º 10/2012 de 26 de junho, interrompi as funções de diretor de serviços e passei a assumir, por decisão do Secretário Regional da Educação, o cargo de Adjunto do Gabinete do Secretário Regional da Educação e Recursos Humanos. Nestas novas funções as minhas atribuições perderam a objetividade que resultava da operacionalização de diretrizes, para passarem a situar-se mais ao nível da coordenação das ações de política nas áreas de educação e formação sendo prioritária, nesta matéria, a articulação dos trabalhos e iniciativas das direções regionais. De forma

complementar e nos termos do Despacho n.º 11/2012 de 26 de junho competia-me, ainda, proceder à substituição pontual da Chefe de Gabinete nas suas situações de ausência ou impedimento.

Com a tomada de posse do XII Governo Regional em abril de 2015 e a consequente reestruturação das respetivas estruturas organizacionais, designadamente ao nível da Secretaria Regional da Educação, findei as minhas funções enquanto membro do gabinete.

Em consequência de posterior convite do Diretor Regional de Inovação e Gestão, estrutura constituinte da nova Secretaria Regional de Educação, passei a integrar o Gabinete de Apoio à Organização e Planeamento do Sistema Educativo Regional. O GAOPSER tinha então como atribuições principais, conforme o disposto na Portaria n.º 67/2016 de 25 de fevereiro, contribuir para a organização, desenvolvimento e qualidade do Sistema Educativo Regional; estabelecer interações transversais entre os diferentes departamentos da SRE, planear e coordenar o projeto regional de avaliação de escolas e respetivos profissionais; assegurar a divulgação de boas práticas organizacionais.

Depois, já no âmbito do XII Governo Regional e em resultado de convite formulado pelo Secretário Regional de Educação, passei a assumir o cargo de Diretor Regional de Inovação e Gestão, operacionalizado pelo Despacho Conjunto n.º 127/2017, de 23 de outubro, do Secretário Regional de Educação e do Presidente do Governo Regional. A este nível, a DRIG é a Direção Regional responsável pela aplicação das políticas de desenvolvimento e valorização dos recursos humanos da educação, assim como por proporcionar condições políticas, legais e técnicas ao funcionamento e desenvolvimento organizacional das escolas, sendo que, no âmbito da sua intervenção, se situam 69 escolas do 1.º ciclo com pré-escolar e 29 do 2.º, 3.º ciclos e secundário.

Mais recentemente e pela Resolução n.º 877/2017 de 24 de novembro, do Conselho de Governo, fui designado representante do Governo Regional no Conselho Económico e da Concertação Social da Região Autónoma da Madeira, órgão que operacionaliza a participação dos agentes económicos e sociais na definição das políticas económica, social e laboral, emitindo pareceres e recomendações sobre planos de investimento e de desenvolvimento económico e social.

Face ao que fica exposto e dando ênfase às teorias sobre os ciclos vitais dos professores estarei, em termos de desenvolvimento profissional, na denominada quarta

fase, altura “*em que os professores já se adaptaram à sua maturidade, adotando novos papéis na escola e no sistema educativo*” (Sikes citado por Garcia: 1999; 63-64).

No decurso do desempenho dos diversos cargos anteriormente referidos tive ainda oportunidade, embora com caráter pontual, de exercer outras funções que também contribuíram para o meu crescimento profissional pelas experiências proporcionadas e pelos contextos em que estive integrado. Assim, pela Resolução n.º 104/99 de 02 de fevereiro do Conselho de Governo da RAM fui designado representante da Região no Conselho Geral do Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores. O INAFOP, enquanto organismo dotado de autonomia técnica e científica, tinha como função assegurar o processo de acreditação dos cursos de formação inicial de professores, sendo que ao Conselho Geral competia, fundamentalmente, definir as linhas gerais que orientavam as respetivas atividades.

Também em resultado de nomeação do Secretário Regional de Educação, vertida no Despacho n.º 9/2009 de 10 de março, fui indicado como representante do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico na Comissão de Avaliação do Desempenho Docente. À referida comissão foi, nesta data, atribuída a missão de construir um modelo de avaliação docente e apresentar uma proposta para diploma legal orientador da avaliação de professores na RAM. Construído o modelo de avaliação e entregue a proposta de normativo regulador da matéria em causa, esta não chegou a ser debatida na Assembleia Legislativa Regional por força do quadro legal nacional que entretanto evoluiu e condicionou a decisão política na RAM que, entretanto, optou por seguir a orientação nacional.

Introdução: o papel social da escola

O papel reservado à escola é o da prestação de um serviço transformacional. Daí a necessidade de cada escola assumir uma sistemática postura de intervenção no meio local com intencionalidade planificada, mas também com a percepção de que a complexidade desse mesmo meio envolvente obriga a adequar as respostas organizacionais ao contexto, para que cada instituição se mantenha eficaz e competitiva.

Nos últimos anos a escola transformou-se, pressionada pelas expectativas que a sociedade foi criando: deixou de ser o local de construção e interiorização de aprendizagens para se assumir como espaço de formação e desenvolvimento pessoal, de construção de cidadania. Nesta atual concepção e a par das aprendizagens veiculadas pelas diversas disciplinas que constituem o currículo do aluno, assumem crescente importância as áreas transversais da educação: educação para o desenvolvimento sustentável, educação para a saúde, educação para a segurança e prevenção de riscos, educação para o consumo, são preocupações atuais e novas responsabilidades que vão sendo atribuídas à escola no âmbito das novas concepções de formação integral do indivíduo. Estas atribuições devem também articular-se com um outro pressuposto que, ao longo destes anos, foi ocorrendo paralelamente: a massificação do acesso à escola imposta pelo alargamento da escolaridade obrigatória e pelo generalizado acesso ao ensino secundário. Mas o paradoxo desta escola massificada reside na impossibilidade de tratar todos por igual visto que a sua principal característica passou a ser a diversidade. Os alunos trazem para dentro da instituição normas, valores e atitudes dominantes que diferem entre si, assim como expectativas e valorizações do papel social da escola que não são uniformes. Esta percepção dos contextos determina a necessidade de diversificar os percursos curriculares e adotar trajetos de formação diferenciados e de carácter mais personalista que passam pelo reforço da oferta de formação profissional, pela constituição de redes de ofertas formativas que vocacione algumas escolas e permita racionalização e otimização de recursos, pela constituição de parcerias entre instituições num esforço conjunto de construção de novas respostas educativas de carácter integrador e visando a promoção do sucesso dos alunos. A par da diversificação das respostas educativas é ainda necessário prever ofertas de segunda

oportunidade para recuperar alunos com dificuldades de sucesso nos percursos académicos estandardizados.

A escola passa, portanto, por um processo evolutivo sistemático e que se tem pautado por transformações modernizadoras a vários níveis: novos meios e ferramentas de trabalho quotidiano para alunos e docentes, novas soluções e recursos didáticos que influenciam a relação professor-aluno e potenciam novas metodologias em contexto de sala de aula.

Outro papel atribuído à escola no âmbito da sua intervenção transformadora do meio é o da procura de novos públicos-alvo, designadamente população adulta e trabalhadora que necessita de formação complementar fora do tradicional conceito de componente letiva em currículo académico. Assume assim importância a prestação de serviços à comunidade numa lógica de novas oportunidades e de requalificação de recursos humanos num paradigma de formação ao longo da vida.

Assumidamente, a escola tem como missão fundamental formar cidadãos e, dessa forma, contribuir para a contínua melhoria da sociedade. Porque a atual sociedade se caracteriza pelo alto grau de inovação, transformações técnicas muito rápidas e acentuada globalização, perspectiva-se que os trajetos profissionais venham a ser, cada vez mais, incertos e com prováveis reformulações ao longo da vida. Daqui decorre que a capacidade de adaptação a novas situações e desafios passe a constituir uma atitude relevante no desempenho profissional das pessoas e a escola tem aqui, também, uma área de intervenção a cumprir em prol do desenvolvimento local. Só assim se manterá como instituição imprescindível na vida das comunidades.

É neste exato contexto e com esta missão que a escola, atuando no seu meio de integração, deve assumir uma função igualizadora. Ou seja, objetivamente, a escola dispõe de uma ferramenta legal assumida num diploma normativo que tem como objetivo proporcionar respostas adequadas facilitadoras do acesso e sucesso escolares, sendo essas respostas proporcionais à composição dos agregados familiares e à respetiva situação económica. Configura-se assim, esta iniciativa, como uma medida de discriminação positiva normalmente designada por Ação Social Escolar e o seu objetivo fundamental é disponibilizar meios materiais aos alunos em condição económica desfavorecida, por forma a criar condições de frequência da escola, no pressuposto que essa limitação de meios é condicionante da obtenção de resultados académicos positivos. Assim regulado, o acesso a apoios por parte dos alunos em condições económicas mais débeis,

nomeadamente a utilização de transportes escolares, o acesso aos manuais escolares adotados nas disciplinas constituintes do seu currículo, o uso de materiais escolares diversos e o direito ao usufruto de refeições escolares, designadamente lanche e almoço, será proporcional aos rendimentos declarados pelos agregados familiares, variando a dimensão do apoio em função desses rendimentos. Efetivamente, o quadro jurídico regulador da Ação Social Escolar potencia melhores condições de frequência da escolaridade obrigatória e, nesse sentido, constitui uma medida muito importante num contexto de igualização de oportunidades: todos os alunos, independentemente da respetiva origem sociológica ou quadro familiar de suporte, passam deter condições materiais para frequência da escolaridade. No entanto, a questão fundamental não se resume a igualdade de oportunidades quanto à frequência. Hoje, a verdadeira questão é saber se, para além das condições de acesso, estão salvaguardadas oportunidades de sucesso, ou seja, se a escola se democratizou e, por essa via, massificou a frequência e garantiu a todos as condições de obtenção de resultados académicos positivos. A função igualizadora da escola estará cumprida quando estas duas dimensões da frequência da escolaridade obrigatória estiverem salvaguardadas: acesso e sucesso.

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO TEÓRICO: A ESCOLA COMO ORGANIZAÇÃO

1. A escola como organização

Nascemos e cumprimos o nosso trajeto existencial integrados em organizações. O homem, enquanto ser social, só é existencialmente concebível em interação com os outros e daí que a nossa sociedade seja uma sociedade organizacional. Assim, a instituição escola faz parte integrante do conjunto de organizações que estruturam a nossa sociedade podendo considerar-se como uma construção social e política.

Para uma abordagem inicial poderíamos definir de forma algo simplista o conceito de organização recorrendo a Ramos *et. al.* (1996; 17) que sintetiza “ *qualquer organização humana não é mais do que isso: um conjunto de pessoas que coordenam as suas ações para conseguir os objetivos que interessam a todos, mesmo que esse interesse se possa dever a motivos muito diferentes*” No entanto, as organizações enquanto entidades sociais têm implícitos um conjunto de elementos designadamente, os recursos humanos, as estruturas, os recursos materiais, os objetivos, o ambiente ou contexto, o trabalho coordenado, a divisão de tarefas e atribuição de responsabilidades. Assim, a organização efetiva-se, não apenas pela existência de pessoas ou recursos humanos, mas porque estes se organizam e desenvolvem as respetivas atividades de forma coordenada e articulada com uma liderança, ainda que esta possa não ser unipessoal, mas antes se traduza num órgão colegial. Paralelamente e para além dos recursos humanos, as organizações dispõem de recursos materiais e tecnológicos, o que obriga à sua alocação eficaz por forma a potenciar o alcance dos objetivos pré-definidos: daqui decorre a necessidade da gestão nas organizações. Face ao exposto pode fazer-se evoluir o conceito de organização para um novo patamar, ou seja, conjunto de pessoas que realizam atividades de forma coordenada, atuando num determinado contexto ambiental, para atingir objetivos programados através da afetação eficaz de recursos que lhes são proporcionados e tendo subjacente uma liderança com funções de planeamento e controlo.

Trabalhado o conceito poder-se-á efetuar a distinção entre organização formal e organização real (*ibidem*; 19-20), sendo que a primeira manifesta efetiva intenção de ter

ações coordenadas para cumprir determinadas finalidades. Já a organização real inclui a organização formal “*mais todo esse conjunto de interações que se dão entre pessoas que, logicamente, não estão previstas – nem podem estar – pela organização formal*” (ibidem; 20). Nesta percepção, a organização real é a soma que resulta da organização formal mais o conjunto de interações que se produzem no seio das organizações de modo espontâneo, não programado, não formalizado, mas decisivo para a vida da organização porque a particulariza e lhe confere traço identitário específico e distintivo de outras suas homólogas. Nesta perspectiva, a escola é uma organização social, intencionalmente construída para poder alcançar determinadas finalidades e, conseqüentemente, partilha com as outras organizações um conjunto significativo de particularidades transversais que estão presentes em todas as organizações: recursos humanos, ou seja, um conjunto de atores que interagem com autonomia relativa e partilham um conjunto de objetivos; desenvolvem as respetivas atividades de forma relativamente coordenada; coexistem numa determinada cultura ambiental e condicionados pelo contexto externo; detêm tarefas específicas no âmbito da organização e são-lhes atribuídas responsabilidades; têm ao seu dispor recursos materiais específicos e tecnologias que viabilizam e potenciam as atividades a desenvolver.

A escola como organização é, também, o resultado de um processo histórico. O quadro social e económico do final do século XIX e início do século XX foi resultado do processo de industrialização que aconteceu no mundo ocidental e que teve como consequência a rápida urbanização das sociedades, a grande produção de bens e serviços e o rápido desenvolvimento do capitalismo assente na expansão dos mercados. Daqui decorreram implicações no funcionamento das organizações com a “*desestruturação progressiva das relações sociais de produção, até então circunscritas às corporações das sociedades feudais*” (Ferreira et. al.: 1996; 2). Esta mesma acelerada urbanização das sociedades contemporâneas alterou os processos de integração social dos indivíduos nas novas zonas urbanas e fez proliferar as organizações ligadas às atividades culturais, sociais e políticas. Além da multiplicidade de empresas resultantes do crescimento das atividades produtivas, surgem outras organizações ligadas à “*gestão e planeamento dos transportes, meios de comunicação, equipamentos coletivos e infraestruturas relacionadas com a vida quotidiana das cidades*” (ibidem; 4). Porque o ser humano cria mecanismos para transmitir às gerações subseqüentes os resultados da evolução da sociedade e respetivas inovações sociais, os processos educativos diretos típicos das sociedades primitivas que se

caracterizam pelo baixo nível de complexidade organizacional, viram-se constrangidos a evoluir fruto da pressão dos novos contextos civilizacionais. Assim, a acentuada complexidade que resultou da diversificação de tarefas nas sociedades contemporâneas levou a que o processo de formação e socialização das novas gerações fosse formalmente instituído e assumido pelo estado que criou uma organização específica para exercer essas funções: a escola. A escola passou a induzir nos indivíduos as ideias e concepções, os conhecimentos e formas de conduta validados pela sociedade para determinado tempo e lugar (Soares: 2012; 143). Face ao exposto, a escola como organização assume uma função social e presta um serviço social específico. Neste contexto, a efetiva função da escola é a de promover a integração social dos indivíduos por proporcionar unificação cultural e linguística, afirmando-se como um instrumento fundamental do estado na construção das sociedades contemporâneas (*ibidem*; 145).

É precisamente esta organização social que nos tempos recentes passou a ser alvo mais incisivo de estudos e centro de preocupações dos investigadores, particularmente quando se suspeita que possa não estar a cumprir as grandes finalidades que estiveram na base da sua criação. Esta suspeição que recai sobre a organização escola faz normalmente surgir o denominado discurso da culpa: *“de facto, o discurso da culpa é muito atrativo e para ele resvala grande parte dos debates, pois funciona como uma valeta tranquilizante onde despejamos os nossos descontentamentos”* (Azevedo: 2003; 11). Daqui decorre a necessidade de *“adotar um quadro de análise que nos permita perceber o tipo de organização específica que é uma escola do ensino básico e secundário, em Portugal, no início do século XXI”* (*ibidem*). A resposta é avançada por Lima (2011; 15) quando propõe que *“compreender a escola como organização educativa especializada exige a consideração da sua historicidade enquanto unidade social, artificialmente construída, e das suas especificidades em termos de políticas e objetivos educacionais”*. Os problemas detetados nas investigações realizadas à escola como organização são denunciados por Bueno (2001; 1) quando salienta que a escola é muitas vezes analisada como uma organização abstrata ou como uma organização genérica que cumpre as respetivas funções de forma homogénea, independentemente do contexto e da identidade construída no respetivo processo histórico.

A maior complexificação da sociedade desde o final do século XIX foi o contexto histórico de suporte ao surgimento das teorias clássicas que pretendiam estudar e

compreender as organizações quando estas começaram a assumir um papel de crescente importância na sociedade, acentuando as preocupações com a gestão, o controle e a eficiência. As teorias organizacionais constituíram resposta às necessidades de então, por proporem modelos capazes de sintetizar e tornar mais compreensível a realidade organizacional. Esta capacidade de compreender as organizações foi evoluindo dando lugar, mais recentemente, à construção de metáforas. As metáforas constituem formas ou soluções de interpretação da realidade: são propostas para compreender os fenômenos organizacionais. As metáforas organizacionais configuram-se como imagens ou modelos de referência para perspetivar as organizações enquanto fenômenos sociais complexos que devem ser estudados a partir de quadros teóricos de referência. Este é o resultado atual da investigação em Administração Educacional visto que estas novas abordagens constituem um movimento iniciado na década de 90 do século XX e início do atual século, viabilizando uma análise interpretativa e menos normativista da organização escolar. As metáforas são, portanto, concepções ou representações da escola que se articulam, no entanto, com os modelos definidos pelas teorias organizacionais, mas que sobre eles apresentam a vantagem de possibilitar uma perspetiva pluridimensional, escapando ao condicionamento conceptual existente nas teorias clássicas que abordavam as organizações. Como regista Lima (*ibidem*; 9) “o caráter complexo da escola como organização educativa formal e aparelho administrativo indispensável à realização de uma política educativa escolar contrasta, assim, com as focalizações de tipo predominantemente normativo e prescritivo que, ao longo de muitas décadas, vêm contribuindo para a naturalização e a reprodução de um dado modelo de escola”.

2. O modelo racional burocrático

A modernização e conseqüente complexificação das sociedades está na base do aparecimento das preocupações com as práticas de gestão, com o controlo e a eficiência das empresas e é responsável pelo surgimento das teorias organizacionais. Neste contexto posicionam-se as abordagens clássicas que são expressão dessa realidade histórica situada no final do século XIX e início do século XX e onde sobressaem os nomes de Frederick Taylor, Henri Fayol e Max Weber.

Taylor defende a especialização dos operários e a padronização das tarefas para conseguir eficiência na produção. Advoga uma gestão racional e científica que viabilize a estandardização e, conseqüentemente, potencie a produtividade do trabalho, afastando processos empíricos e irracionais (Ferreira *et. al.*:1996; 5-11). A incidência dos seus estudos nos tempos e movimentos necessários à execução de cada tarefa conduziu à divisão do trabalho e à padronização das tarefas, desmultiplicadas em ações simples e elementares que passavam a ser executadas de forma repetitiva e rotineira. Esta organização científica do trabalho criava a necessidade de conceber uma autoridade hierárquica e que detinha competências específicas, designadamente, aplicação de orientações de forma centralizada.

Fayol escreveu sobre a necessidade de formar gestores com adequada capacidade técnica e científica, capazes de introduzir racionalidade administrativa nas empresas. Os seus estudos incidiram sobre as estruturas e funções fundamentais ao funcionamento das empresas e, neste contexto, identificou seis funções específicas que designou de prioritárias: função técnica, função comercial, função financeira, função de segurança, função de contabilidade e função administrativa (*ibidem*; 11-16). Na perspetiva de Fayol a função administrativa era a que assumia maior importância por deter a capacidade de definir o programa de ação das empresas, além de estar presente em todos os níveis hierárquicos da organização: conforme se subia na escala hierárquica diminuía as funções de carácter técnico e aumentavam gradualmente as de tipo administrativo. Nessa função administrativa estavam incluídas as áreas de planeamento, controlo, coordenação e comando. Assim, os princípios gerais da administração das empresas serviam para explicar o funcionamento racional das organizações.

Max Weber situa-se, também, entre os principais pensadores das teorias sobre as organizações e foi o criador da teoria da burocracia ou modelo organizacional burocrático. A teoria weberiana enfatiza a racionalidade das organizações, ou seja, os meios utilizados devem ser ponderados e estabelecidos de maneira formal e impessoal a fim de se alcançarem os fins pretendidos, dando-se grande realce à eficiência. Perspetiva-se, portanto, a administração burocrática como modelo ideal de funcionamento das organizações modernas nas sociedades capitalistas (*ibidem*; 18-23). Como afirma Max Weber (1999; 4), o conceito de funcionário público especializado é muito antigo, estando presente nas mais diversas sociedades. No entanto, em nenhuma época da história nem em nenhum outro espaço além do ocidente se sentiu a absoluta dependência dos funcionários públicos que, treinados técnica e legalmente, desempenham as funções mais importantes da vida quotidiana da sociedade, assumindo-se como pilares do estado moderno e da vida económica.

Uma organização burocrática é, essencialmente, hierarquizada, com configuração piramidal e uma cadeia de autoridade definida onde as regras, procedimentos e decisões devem estar registadas em suporte escrito para deter validade formal. O autor defendeu, portanto, o princípio da hierarquização dos cargos “*e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores*” (2004; 199). Mas, simultaneamente, a possibilidade “*regulamentada de apelar de uma autoridade inferior à instância superior*” (*ibidem*), isto é, sustentou o princípio da hierarquização de competências e do recurso hierárquico. A divisão do trabalho pressupõe a existência de cargos e funções específicas baseadas na especialização, por forma a que cada elemento integrante detenha competências e responsabilidades objetivas: deve haver uma distribuição fixa das atividades necessárias à realização dos fins da organização, que assim se transformam em “*deveres oficiais*”; o poder de decisão que conduz ao cumprimento desses “*deveres*” deve ser, também ele, regulado e rigidamente distribuído; para cumprimento contínuo e regular dos “*deveres*” já regulados e distribuídos devem contratar-se pessoas com qualificações pré-definidas (*ibidem*; 198). As normas e procedimentos procuram cobrir todas as áreas de atividades, prevendo eventuais ocorrências e enquadrando-as dentro de esquemas previamente definidos e capazes de regular todo o tipo de situações: predomina a previsibilidade. O conjunto de normas definidas fixa os conteúdos funcionais dos cargos e regula a conduta do responsável pelo respetivo desempenho: as atividades a desenvolver

devem ser executadas de acordo com as rotinas e procedimentos estandardizados para se poder alcançar a máxima produtividade. Neste contexto, predomina a impessoalidade: o poder detido por cada elemento da organização decorre do cargo ocupado. Assim, na cadeia hierárquica, a obediência prestada pelo subordinado ao respetivo superior hierárquico assume uma dimensão impessoal porque deriva do cargo que é desempenhado. Numa organização burocrática a escolha dos indivíduos para ocupação de funções específicas deverá basear-se no mérito e na competência técnica para as atribuições em causa, o que pressupõe a prévia definição de critérios racionais, a existência de processos de avaliação e classificação, factos que remetem para a necessidade de realização de concursos e prestação de provas: como regista o autor em questão, um cargo equivale a uma profissão e exige que a respetiva ocupação esteja dependente de formação adequada e *“exames específicos prescritos, de forma geral, como pressupostos da nomeação”* (ibidem; 200). A moderna conceção de funcionário pressupunha diferentes posições sociais detidas pelos titulares dos cargos e o respetivo recrutamento e ocupação de funções feitos conforme *“o alto custo da instrução específica prescrita”* (ibidem; 201). A esta hierarquização de conteúdos funcionais corresponderia, portanto, um estatuto social compatível. Assim, era a posse de certificação da formação realizada que conferia qualificação para o exercício de funções.

A teoria organizacional weberiana popularizou-se em meados do século XX e a organização burocrática ainda continua a ser o modelo dominante nas sociedades modernas, aparecendo sobretudo ligado ao aparelho de estado e setor público. A esta grande difusão correspondeu o interesse do estudo de muitos autores e investigadores das teorias da administração o que fez proliferar os textos de análise ao modelo burocrático: *só quem tenha tido o atrevimento de pedir a um computador que forneça uma lista completa de títulos sobre burocracia poderá ter a noção exata da quantidade de papel já gasta na discussão do assunto.*” (Beetham: 1988; 9). O modelo burocrático traduz-se, também, na solução organizacional das escolas que continuam a funcionar tendo por base um conjunto de regras abstratas e de aplicação universal que procuram regular e prever todos os atos, comportamentos e atividades: a escola como organização apresenta, ainda, uma forma ordenada e estruturada de planificar a sua ação, revelando múltiplas facetas das organizações burocráticas. Assim, Costa (1996; 39) refere *“o quadro conceptual e teórico desenvolvido pelo modelo burocrático de organização terá sido, certamente, um dos mais*

utilizados (e, eventualmente, também dos mais criticados) na caracterização quer dos sistemas educativos, quer das escolas”. É neste contexto que Canário (1990; 51) elenca as características organizacionais de teor burocrático que se conseguem detetar em todas as escolas: a clara hierarquia da autoridade que “ultrapassa os limites físicos da escola e compreende os elementos hierarquicamente acima do professor”; o conjunto de regras escritas que “estipulam o comportamento esperado”; a divisão do trabalho por áreas especializadas que têm subjacentes níveis de competências e a definição de estatutos profissionais que impõe “que para o desempenho de cada função é exigido num dado diploma oficial”. Também a este propósito Pires (2000; 73) regista: “a educação escolar pode ser identificada por duas características essenciais. A primeira consiste na existência de uma organização curricular racionalizada em termos de estrutura e sequencialidade, a que corresponde uma organização temporal, e normalmente espacial, em consonância. A segunda consiste na capacidade formal e legal que é atribuída à escola para certificar as qualificações aí obtidas, implicando a existência de processos avaliativos objetivamente organizados”.

Um olhar mais detalhado sobre a organização escolar permite detetar muitas outras facetas típicas das organizações burocráticas, considerando que “*são quatro características que definem o caráter formal das burocracias: autoridade formal; normas escritas e exaustivas; caráter hierárquico e divisão do trabalho realizada em termos de cargos abstratamente definidos*” (Estrada *et. al.*: 2012; 22). Particularidades organizacionais da escola materializam este modelo: alunos organizados por turmas com uma dimensão regulamentada e traduzida num número médio de alunos por turma; horários rígidos e com controlo do tempo sobre cada disciplina do currículo ou área de conhecimento; veiculação do saber compartimentado em disciplinas com conteúdos delimitados com validação realizada por exames nacionais; reuniões de órgãos colegiais para standardizar procedimentos; processos de planificação que ocorrem no âmbito das estruturas formais para conseguir uniformização e previsibilidade nas atividades; regulamentos específicos para funcionamento de cada um dos órgãos constituintes da estrutura da escola; fixação de conteúdos funcionais para cada cargo da estrutura organizacional enquadrados por normativos jurídicos; registos em atas e relatórios que descrevem as decisões e iniciativas; planificações a médio e longo prazo que preveem antecipadamente as atividades a desenvolver. A esta uniformização de procedimentos que

é transversal a todos os estabelecimentos de ensino e controlada pela tutela da educação através de intervenções inspetivas que visam a verificação de conformidade e sancionam as atuações desviantes correspondem, necessariamente, soluções uniformes no desempenho de cargos de direção, administração e gestão nas escolas. Como salienta Silva (2010; 74) o tempo despendido pelos titulares dos órgãos de gestão centra-se “*na realização de trabalhos burocráticos como aprovar planos e relatórios, elaborar pareceres, autorizar pedidos, distribuir tarefas, gerir informações, despachar assuntos, decidir com recurso à legislação vigente, convocar reuniões e dirigi-las, preparar decisões, interpretar e transmitir orientações*”. Esta mesma perspetiva de escola como organização burocrática é salientada na abordagem de outros autores. Nesse mesmo sentido surge a caracterização feita por Azevedo (2003; 27-28) que a classifica como “*tecnocrática, uniforme, integrada, como uma peça da engrenagem, no sistema nacional da educação, construída em torno de um mesmo programa, um mesmo horário, um mesmo calendário, um mesmo tipo de turmas, e de professores, um mesmo contexto ...*”. Isto porque está dependente de orientações e normas da tutela centralizada que tudo determinam de forma minuciosa: uma administração educacional centralista e burocrática age sem conceder efetiva autonomia às escolas, condicionando-as à uniformização.

Uma análise mais detalhada sobre a escola como organização leva a concluir que, para além da uniformização detetada nos órgãos e estruturas formais que a constituem e condicionam o respetivo funcionamento, também o modelo pedagógico adotado está profundamente burocratizado e as atuações dos docentes são estandardizadas segundo modelos uniformizados, aplicados em contexto da sala de aula. A ação docente centra as preocupações na difusão e aferição do conhecimento e a detenção de saber surge como preocupação prioritária. A relação pedagógica configura-se como hierarquizada e desenvolvida em clima de forte disciplina, atenção e obediência, privilegiando as capacidades cognitivas dos alunos e promovendo a memorização de conceitos e definições. Este conjunto de características corresponde à afirmação que é feita por Beetham (1988; 29) quanto ao modelo organizacional burocrático: “*o seu caráter de subordinação torna possível a uma burocracia lidar com grande número de casos de uma maneira uniforme, através da categorização*”. Na escola os alunos organizam-se em turmas visto ser esta a solução mais racional e eficaz para construção de uma pedagogia coletiva que possibilita ensinar todos como se fossem um só: cada turma, posicionada frente a um professor,

apreende conhecimentos em simultâneo e num mesmo espaço. Conforme afirma Azevedo (*ibidem*; 17) a escola assume-se como uma força uniformizadora e normalizadora tendo como característica organizacional primordial “*um só horário, uma só turma, um só professor, um só tempo e um só modo de aprendizagem igual para todos, (ou quase igual, se atentarmos em algumas medidas de reforço curricular), um mesmo ritmo em todas as turmas, em todo o país*”. A este propósito também Canário (1990; 51) salientou que este tipo de organização das escolas acarreta inconvenientes, desde logo “*a uniformidade excessiva das soluções prescritas para situações educativas extremamente desiguais; as tensões que se podem desenvolver numa escola por causa duma aplicação estrita das regras impessoais; os conflitos de valores entre professores e administração*”.

Esta imagem da organização escola, configurada segundo o modelo teórico organizacional burocrático, projetou uma perceção negativa por privilegiar a estabilidade e a rotina e criar condições tendentes à rigidez das estruturas “*em prejuízo da mudança, da criatividade e do espírito de iniciativa, gerando uma zona de conforto que possibilita aos executantes das tarefas um grau de proficiência no trabalho...*” (Silva: 2010; 97). Esta mesma visão negativa encontra-se expressa em Azevedo (*ibidem*; 15-16) ao afirmar “*uma escola é uma organização que funciona e tenderá a funcionar independentemente de ter sucesso, de evidenciar maior ou menor valor e de obter bons ou maus resultados, uma organização altamente estandardizada, mecanizada, sem tempo e sem necessidade de se pensar a si própria como organização social*”. Apesar desta perceção parece, também, evidente que o modelo organizacional burocrático não se esgota nas visões negativas, pois dele decorrem efetivas vantagens. Ao ser prescritivo e sistematizar a vida das organizações em regras e regulamentos escritos concede direitos e garantias aos intervenientes, evirando as ações arbitrárias das hierarquias. Porque funciona com base em atividades planificadas e objetivos definidos com prazos estabelecidos, tona-se previsível e tendencialmente mensurável, proporcionando indicadores úteis aos atos de gestão. Como explica Silva (*ibidem*; 71) “*a burocracia consegue gerar estabilidade, previsibilidade e eficiência por força das normas e dos controlos*”. Significa que a organização burocrática fica resguardada da desestruturação e da desorganização. Beetham (*ibidem*; 11) resume as diversas perspetivas sobre a burocracia afirmando “*é algo que todos nós gostamos de odiar. Apresenta simultaneamente as imagens contraditórias de ineficiência confusa e de poder ameaçador*” E, a este propósito especifica “*a Direita procura limitá-la em nome do*

mercado livre; o Centro pretende reformá-la em nome da abertura e da responsabilidade; e a Esquerda quer substituí-la em nome da participação e da autogestão” (ibidem.).

No entanto, o modelo organizacional burocrático, embora possa sugerir uma organização educativa coesa e harmoniosa, previsível e com estabilidade, não consegue explicar a escola em todas as suas dimensões por negar aos atores educativos a sua liberdade e capacidade de interferir na ação organizacional. Como conclui Canário (ibidem; 52) “*essa estrutura formal constitui apenas o quadro onde se desenvolvem as estratégias de professores, alunos e demais intervenientes*” e acrescenta que, na sua perspetiva, “*são as negociações explícitas ou implícitas entre os atores que dão real significado às regras e regulamentos das escolas*” Significa que a estrutura do poder nas escolas, embora esteja regulada na lei e objetivada em organogramas, ela é sobretudo “*produto de acomodações coletivas, quase sempre implícitas*” (ibidem). A previsibilidade parece, assim, ser limitada, visto que a realidade dinâmica do quotidiano escapa às previsões, planificações e regras expressas. Esta limitação objetiva constatada no modelo burocrático encontra-se expressa em diversas áreas da realidade das organizações como constitui exemplo, de forma acentuadamente irónica, a missiva transcrita pelo Núcleo de Estudos 25 de abril na sua página *on line* a propósito da revolução de 1974:

*“À consideração superior
Exm.º Senhor Director Geral*

Informo V. Ex.ª que ontem, dia 25 de Abril de 1974, vários funcionários faltaram ao serviço, invocando ter ocorrido uma revolução no País.

Esclareço que esta revolução não foi autorizada superiormente, não se vendo qualquer justificação para as faltas, tanto mais que o serviço se atrasou consideravelmente.

Como na legislação vigente não estão previstas faltas pela ocorrência de revoluções, submeto o assunto ao alto critério de V. Ex.ª, na certeza que o mesmo merecerá a atenção devida.

Lisboa, 26 de Abril de 1974”

Este mesmo pressuposto pode aplicar-se à escola quando entendida, exclusivamente, à luz do modelo racional burocrático, visto que a realidade escolar não pode ser confinada a regras e normativos, pelo potencial imprevisível de acontecimentos e ações que podem situar-se na iniciativa dos atores escolares: a escola é mais que aquilo que o modelo burocrático consegue explicar. Isto porque se trata de um modelo de visão unitária da estrutura organizacional, que deixa escapar a dinâmica, o carácter complexo e multifacetado

dessa mesma estrutura. Efetivamente, não se conseguem analisar as organizações a partir de um único modelo visto que estas dificilmente se enquadram num tipo organizacional puro. Como refere Silva (*ibidem*; 66) “*a par das normas e regulamentos e das estruturas formalmente constituídas, ocorrem processos aparentemente espontâneos surgidos no decurso da ação organizacional determinando uma dinâmica não planificável ou não previsível que visa satisfazer os interesses dos diferentes grupos de atores...*”. Daqui decorre a necessidade de recorrer a perspectivas de análise pluriparadigmáticas, ou seja, a natureza complexa das organizações, e em particular da organização escola, demonstra as insuficiências dos modelos organizacionais tradicionalmente utilizados: por isso é preciso construir um quadro conceptual mais complexo que supere as limitações de cada modelo teórico utilizado individualmente. Assim, enquanto o modelo racional burocrático, surgido na sequência dos trabalhos de Max Weber, constituiu uma referência para as investigações em educação até à década de oitenta do século XX, a partir desta altura assistimos ao surgimento de críticas aos modelos racionalistas de análise e ao recurso a outras diferentes perspectivas conceptuais materializadas em diversos estudos de novos autores.

3. Outros modelos:

a) Teoria da Contingência

De entre as teorias que se propõe explicar as organizações surge a teoria da contingência ou abordagem contingencial que perceciona as organizações como sistemas abertos e, conseqüentemente, profundamente influenciadas pelo meio ambiente onde se integram e que nelas provoca mudanças, da mesma forma que também influenciam esse ambiente numa reciprocidade contínua e complexa. A evolução das teorias das organizações, desde Taylor, foi assumindo uma visão cada vez mais abrangente das organizações: o enfoque intraorganizacional dos clássicos foi-se deslocando para perspectivas mais complexas e com as preocupações a focarem-se nas relações interorganizacionais e nas interações com os ambientes externos. Com este novo modelo de análise “*as estruturas, o desenho organizacional, os níveis hierárquicos da autoridade formal, os papéis, as normas, o processo de tomada de decisão e a liderança que*

enformam o funcionamento das organizações passam a ser objeto de um processo de adaptação e de reação sistemático, face às contingências do ambiente externo” (Ferreira et. al.: 1996; 66). Significa que o contexto de integração das organizações é, acima de tudo, um conjunto de variáveis independentes que servem para determinar e explicar o seu funcionamento interno devido às *“mudanças e inovações provindas das tecnologias, da pressão demográfica, da mobilidade social, da cultura”* (ibidem). Segundo a abordagem contingencial não pode existir, portanto, uma estrutura organizacional ideal para todas as organizações, vindo contradizer as teorias de resposta uniforme. Diz, a este respeito, Chiavenato (1979; 7): *“ a perspectiva dominante é que as variações nas características ambientais correspondem com variações nas características organizacionais dentro de uma certa congruência, que explica a eficácia organizacional. Em outros termos, o desenho organizacional pode ser visto através das características do ambiente”*. Os modelos universais e absolutos deixam de fazer sentido porque a estrutura ideal passa a perceber-se como contingente a uma multiplicidade de fatores que traduzem o ambiente no qual a organização está inserida e deve ser definida de acordo com esses fatores, ditos contingenciais. Enquanto nas perspectivas racionais os elementos estruturais das organizações eram concebidos, deliberadamente, para garantir eficácia uniforme e *“nenhum dos seus teóricos enunciou os efeitos das condições ambientais: contexto social, tecnológico, cultural, também ao centrarem-se nas estruturas normativas, ignoraram a vertente comportamental das organizações”* (Alves: 2004; 29), a teoria da contingência procurava compreender a forma como as organizações funcionavam em diferentes condições de ambiente externo, ou seja, procuravam saber que condições eram impostas a partir do exterior e que obrigavam a alterações e ajustamentos nas estruturas para melhor adequarem as respostas. É nesta perspectiva que as contingências externas podem configurar-se como ameaças, ou como oportunidades que determinam adaptações nas estruturas e processos organizacionais. Assim, enquanto as abordagens teóricas clássicas privilegiaram a análise do funcionamento interno, que começou a ser superada pela teoria geral dos sistemas ao interpretar as organizações como sistemas abertos porque *“nenhuma organização existe no abstrato. Toda e qualquer organização vai adquirir e transformar os seus inputs e posteriormente lançar os seus outputs no ambiente”* (Ferreira et al.: 1996; 98), a partir dos finais da década de 50 do século XX surge uma nova conceção que desloca a visão de dentro para fora e que responsabiliza as características do contexto

como elementos determinantes das dinâmicas organizacionais. É assim que Chiavenato (*ibidem*; 4) afirma que os autores contingenciais “*são unânimes na rejeição dos princípios universais de administração: não existe uma melhor maneira de administrar ou organizar. Aquilo que os administradores fazem depende das circunstâncias ou do ambiente*”. E, num outro momento, reforça “*para a teoria da contingência não existe uma universalidade dos princípios de administração e nem uma única e melhor maneira de organizar e estruturar as organizações*” (2000; 613). Desta nova visão decorrem consequências porque se conclui pela impossibilidade de existirem estruturas organizacionais estandardizadas, visto que estas devem ser, em grande parte, situacionais. Paralelamente, ganham preponderância as capacidades de diagnóstico, o que obriga as organizações a dotarem-se de instrumentos, métodos e técnicas importantes na análise e resolução de problemas, para poderem garantir eficácia. Isto porque o ambiente externo não constitui uma massa uniforme mas, pelo contrário, é diversificado e está em constante mutação. As organizações têm, por isso, de identificar o sentido e os níveis da mudança com que são confrontadas, ou seja, têm de desenvolver visão estratégica.

Numa análise mais objetiva sobre o ambiente externo às organizações Alves (*ibidem*; 60) salienta a perspetiva de ambiente como conceito cultural: os padrões culturais de uma sociedade traduzem-se na existência de valores, normas e papéis sociais, crenças e atitudes que influenciam a forma como os indivíduos e os grupos se interrelacionam e, necessariamente, condicionam as relações organização/ambiente porque estabelecem “*exigências legais e regulamentos administrativos, os quais influenciam os modos como as organizações são avaliadas e também as próprias reações dos seus públicos*” (*ibidem*; 62). Mas o ambiente cultural concebe, também, a existência de modelos sociais que influenciam as concepções dos indivíduos que arquitetam os modelos organizacionais. Nesta linha de pensamento, o mesmo autor identifica três tipos de organizações que correspondem a modelos culturais distintos: o tipo latino com exemplos nas organizações francesas, italianas e espanholas, caracterizadas por elevados níveis de centralização e estratificação rígida das estruturas; o tipo anglo-saxónico mais descentralizado e com estruturas mais flexíveis com exemplos nas organizações inglesas, americanas e escandinavas; o tipo tradicional que se constata nos países em vias de desenvolvimento e que se caracterizam, sobretudo, por padrões de liderança paternalista (*ibidem*; 63-64).

Outras dimensões do ambiente externo são contingentes das organizações: são os casos das condições políticas, económicas, legais, demográficas, ecológicas e tecnológicas que, em sistemas abertos, proporcionam o necessário *feedback* que impõe ajustamentos e adaptações. Continuando a seguir o autor em referência regista-se que “*os ambientes das organizações constituem os territórios da sua existência e do seu desenvolvimento. Neles, as organizações nascem, crescem, decaem e morrem, sendo por isso, um fator de grande importância para as conhecermos*” (*ibidem*; 89).

Das variáveis em análise, a tecnologia deverá ser a que mais tem concentrado a atenção dos investigadores pela forma como consegue condicionar as estruturas organizacionais. A este propósito Chiavenato (*ibidem*; 9) adota um conceito de tecnologia já antes expresso por Perrow que sintetiza a tecnologia como “*as ações que um indivíduo executa em um objeto, com ou sem o recurso de ferramentas ou dispositivos mecânicos, para fazer uma mudança nele*”. Dos diversos trabalhos realizados neste contexto, destaca-se o contributo da socióloga inglesa Joan Woodward cuja investigação incidiu nas correlações entre as tecnologias de produção das empresas a as configurações das estruturas das organizações em termos de divisão do trabalho, níveis de autoridade e tipos de comunicação tendo concluído, precisamente, que é esta variável do ambiente externo que mais condiciona o modelo de funcionamento (Ferreira *et. al.*: 1996; 71).

Charles Perrow, também sociólogo, investigou igualmente o impacto das tecnologias sobre as formas diferenciadas de funcionamento das organizações e verificou, a partir dos seus estudos, que “*a variável tecnológica do ambiente externo é a variável independente explicativa dos modelos organizacionais adotados por qualquer organização*” (*ibidem*; 77).

A propósito das alterações dos contextos ambientais forçados pela pressão que constitui a evolução da tecnologia, que a cada momento vai disponibilizando novas soluções para o quotidiano, Troffler (1970; 25) tinha já testemunhado “*muitos de nós temos a vaga sensação de que as coisas estão a andar muito depressa. Médicos e quadros superiores são unânimes em se queixar da impossibilidade de acompanhar os mais recentes progressos nos seus campos respetivos*”.

É sobre esta verdadeira revolução com que a tecnologia vai impondo a mudança no quotidiano das pessoas que o mesmo autor acrescenta: “*surgem soluções novas para*

problemas sociais, filosóficos e até pessoais. Modifica-se o ambiente intelectual do homem, o modo como ele pensa e encara o mundo” (ibidem; 35).

Face ao exposto, facilmente se conclui que o quadro de contingências impostas pelo ambiente externo também afeta a organização escola que se vê constrangida a organizar-se em função do respetivo contexto. Assim podemos, desde logo, salientar o quadro normativo em vigor a cada momento como um dos principais fatores condicionantes da atuação da escola. A Lei de Bases do Sistema Educativo, estipulada pela Lei n.º 46/86 de 14 de outubro, determina no artigo 3.º ao fixar os princípios organizativos, que o sistema educativo português se deve organizar de forma a *“contribuir para a realização do educando, através do pleno desenvolvimento da personalidade, da formação do carácter e da cidadania, preparando-o para uma reflexão consciente sobre os valores espirituais, estéticos, morais e cívicos e proporcionando-lhe um equilibrado desenvolvimento físico”*. Daqui resulta que o papel atribuído à escola terá de transpor a mera transmissão de conhecimentos e o domínio do saber para passar a assumir outras dimensões e responsabilidades, de formação pessoal e social. Justifica-se, portanto, que para além dos conhecimentos científicos compartimentados em disciplinas que constituem o currículo expresso do aluno, se valorizem áreas temáticas transversais como são a educação ambiental, educação para a saúde, educação financeira, educação para os media, educação para o consumo, educação para o empreendedorismo, cuja responsabilidade formativa é também atribuída à escola no cumprimento legal da sua função. No entanto, são as dinâmicas locais de cada escola que operacionalizam as áreas de formação pessoal e social em função da valorização que lhes atribuem e das especificidades do respetivo meio de integração. Outros exemplos se poderiam apresentar como demonstrativos do facto de o quadro legal em vigor funcionar como elemento contingente da organização escola. O diploma que estabelece, na Região Autónoma da Madeira, as estruturas organizacionais das escolas básicas de 2.º e 3.º ciclos e secundárias, o Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M, de 21 de junho, fixa o regime de autonomia, administração e gestão. Assim, o respetivo artigo 5.º impõe, de forma igualitária a todas os estabelecimentos de ensino, os órgãos de direção, administração e gestão, determinando os princípios orientadores que devem ter como referência, designadamente, democraticidade, responsabilização, estabilidade, eficiência e transparência. O mesmo quadro legal também estabelece, na secção IV, as estruturas de gestão intermédia tornando as soluções organizacionais

igualitárias em todas as escolas. No entanto o artigo 36.º, ainda a propósito das estruturas de gestão intermédia, viabiliza a oportunidade de cada escola, face aos contextos específicos em que se enquadra, criar outras estruturas específicas de cariz pedagógico ou técnico pedagógico porque regula: “*podendo criar estruturas de gestão intermédia em função do respetivo projeto educativo*”.

Ainda a propósito do quadro legal vigente poder assumir-se como contingente da escola como organização, ou uma variável do ambiente externo que determina as suas características estruturais, poder-se-ia apresentar o Decreto-Lei n.º 139/2012 de 05 de julho, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, assim como da avaliação dos conhecimentos a adquirir e das capacidades a desenvolver pelos alunos a nível nacional, constituindo um quadro de referência que vincula todas as escolas. Assim, a lei em vigor determina, para todas os alunos, as disciplinas ou áreas do saber que constituem o currículo, bem como as cargas horárias em cada ano de escolaridade. Mas, paralelamente, o artigo 12.º da lei em causa deixa em aberto a possibilidade de as escolas poderem oferecer componentes curriculares complementares, com carga horária flexível, que contribuam para a formação integral dos alunos, cabendo essa decisão aos órgãos próprios de cada escola.

Se as dimensões política e legal são contingentes do ambiente externo que condicionam as estruturas e soluções organizacionais das escolas, a tecnologia deverá constituir, de facto, a maior forma de pressão exterior que estas conheceram nos últimos anos, levando Chiavenato (2000; 594) a citar Woodward na afirmação “*o desenho organizacional é afetado pela tecnologia usada pela organização*”. Efetivamente, as tecnologias invadiram literalmente a escola a dois níveis: enquanto instrumento de dimensão administrativa visto que a maioria dos atos burocráticos são hoje suportados por soluções informáticas (gestão administrativa de alunos; gestão de processos individuais de docentes e não docentes; gestão do quotidiano das escolas incluindo registos de sumários e controlo de assiduidade em suporte informático *on line*; controlo de acessos à escola com cartão de registo magnético; gestão de despesas pessoais e aquisições diversas em refeitório, papelaria, reprografia feitas por cartão eletrónico) capazes de sintetizar, a cada momento, toda a informação administrativa e financeira da organização; como o espaço da sala de aula que é agora dominado por novos meios de acesso à informação e ao conhecimento. Reconhecendo a enorme influência da tecnologia sobre as organizações,

Chiavenato (*ibidem*; 612) registra que ela “*não é simplesmente a aplicação da ciência a produtos ou processos*”. E especifica: “*ela traz inovação, promovendo uma mudança na economia, na sociedade, na educação, na cultura, a guerra e em todos os setores da atividade humana*”.

Se a nível administrativo os novos instrumentos informáticos e as plataformas de bases de dados obrigaram os profissionais não docentes a realizar formação específica para atualização do desempenho, os professores viram-se confrontados com soluções de acesso à informação cujo domínio e manipulação eram mais fácil e rapidamente alcançados pelos alunos. Presentemente, os computadores vão sendo substituídos pelos *notebooks* e pelos *tablets*, menos vocacionados para a produção de conteúdos e particularmente aptos para acessos *on line* e pesquisa de informação. Mais recentemente, os *smartphones* com a sua grande capacidade de conectividade a outros aparelhos e à internet, assumiram-se como verdadeiros portais de acesso ao mundo da informação e comunicação. A este respeito Catapan (2003) distingue entre informação e conhecimento adiantando “*é preciso perceber a diferença entre estes dois processos que se implicam profundamente, mas não são a mesma coisa*”. E sintetiza: “*o conhecimento diferencia-se da informação enquanto se entende conhecimento como um processo dinâmico de interpretação, de reelaboração das informações a que são conferidos sentido e significados operados pelos sujeitos no processo da comunicação*”.

O grande aceso à informação, hoje possível através de novos meios tecnológicos, requer sujeitos com elevada competência crítica na seleção dessa informação disponível e capazes de lidar com rapidez e agilidade com diferentes formas de linguagem. Como diz Catapan (*ibidem*), a nova comunicação digital desmaterializa a informação e promove uma nova cultura que habitualmente se designa por cibercultura. Segundo a autora (*ibidem*), a cibercultura é responsável pelo aparecimento do denominado *homos complexus*, “*capaz de operar com uma espantosa complexidade de informações globalizadas e desterritorializadas*” O conceito de saber, na cibercultura, passa a constituir um movimento dinâmico e em constante transformação, escapando ao controlo pedagógico tradicional. Assim, as tecnologias de acesso à informação e comunicação alteraram radicalmente o processo ensino-aprendizagem proporcionando aos sujeitos novas formas de apreensão de conhecimentos: processos e fenómenos que anteriormente se concebiam de forma abstrata podem agora ser visualizados e manipulados pela tecnologia da imagem

digital que proporciona a simulação virtual. O sujeito que acede à informação é quem seleciona e hierarquiza a importância dos conteúdos acedidos e é essa escolha que deve ser regulada pela capacidade crítica.

Estas novas tecnologias agora disponíveis apresentam, também, um enorme potencial de enriquecimento da ação pedagógica dos docentes e, simultaneamente, obrigam-na a ser inovadora para poder superar os tradicionais processos de transmissão de conteúdos organizados de forma modular e compartimentados em disciplinas concebidas como áreas estanques do saber. Para Catapan (*ibidem*) o currículo dos alunos deveria evoluir para uma espécie rede de significados, de concepções, de valores e de saberes que se pudessem interconectar proporcionando novos conhecimentos concebidos de forma transversal porque, como afirma, teremos de “*superar a pedagogia das disciplinas e dos conteúdos pela pedagogia do conceito multirreferencial*” visto que, “*numa concepção multirreferencial, a pedagogia constitui-se no fulcro onde fluem diversas áreas do conhecimento*”. No entanto, o recurso a meios informáticos, podendo proporcionar contextos de aprendizagem baseados em sistemas de interatividade que recorrem a imagens, sons, textos, animações e situações simuladas, fica muitas vezes preso a soluções mais tradicionais que se resumem a transmissão de conhecimentos apoiada por computadores. Neste caso, os meios tecnológicos podem configurar-se como máquinas de ensinar que reproduzem os métodos de transmissão de conhecimentos, embora com recurso a um sistema mais evoluído de comunicação. Mantém-se, neste caso, a cultura escolar de passividade e reprodução. Ou seja, a utilização de tecnologia não altera, necessariamente, o modelo pedagógico em causa. Mas também é possível desenvolver uma pedagogia interativa, com base numa comunicação dinâmica, por forma a conseguir que cada sujeito usufrua de um processo de construção de conhecimentos. Nesta abordagem pedagógica, o computador deixa de ser perspectivado como instrumento para ensinar e passa a ser utilizado como uma ferramenta de trabalho que o aprendente utiliza para cumprir um plano de estudos através da exploração de centros de recursos, de processos de resolução de problemas, de simulação de experiências de realidade virtual. Neste caso, a ação pedagógica adota um processo de desenvolvimento e apropriação de conhecimentos que opera com múltiplas informações qualitativamente diferenciadas.

Quando em 1998 Don Tapscott publicou “*Growing Up Digital, The Rise of The Net Generation*”, tinha já antecipado um choque geracional de grandes proporções, uma

mudança de paradigma quanto à natureza e papel da tecnologia que abria portas às comunicações em rede, ao trabalho em equipa, à partilha do saber. Como salientou o autor, enquanto a geração dos anos 60 do século XX veio criar um fosso distintivo face à geração anterior tendo por base a mudança de atitudes, a atual separação entre gerações diz respeito a competências e aptidões: a denominada geração net, nascida a partir da década de 80, cresceu num ambiente em que os media digitais faziam parte integrante do seu quotidiano. E há uma diferença significativa entre assimilar novos conhecimentos tecnológicos fazendo atualizações profissionais, ou crescer num contexto de novas tecnologias: de uma geração que absorve e analisa a informação passámos a uma geração que sintetiza o conhecimento a partir dos novos instrumentos tecnológicos que têm ao seu dispor e que facilmente dominam. Neste contexto, o documento publicado pelo Ministério da Educação para debate nacional e denominado *“Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória”*, como adianta Martins (2017; 6), concebe uma educação que *“obriga à consideração da diversidade e da complexidade como fatores a ter em conta ao definir o que se pretende para a aprendizagem dos alunos”*, visto que a atualidade coloca importantes desafios aos sistemas educativos. Isto porque, segundo o autor, *“atravessamos um período em que o conhecimento científico e tecnológico se desenvolve a um ritmo de tal forma intenso que a quantidade de informação disponível cresce exponencialmente todos os dias”* (*ibidem*; 7). Daí que a visão projetada para um jovem à saída da nova escolaridade obrigatória o conceba como detentor de competências que *“lhe permita analisar e questionar criticamente a realidade, avaliar e selecionar informação”* (*ibidem*; 10). A operacionalização desta visão de cidadania faz com que se conceba, para uma das áreas de desenvolvimento e aquisição de competências-chave previstas no documento em causa, designadamente a área de Informação e Comunicação, as fundamentais competências de *“utilizar e dominar instrumentos diversificados para pesquisar, descrever, avaliar, validar e mobilizar informação crítica de forma autónoma”* assim como, *“transformar a informação em conhecimento”* (*ibidem*; 13).

Efetivamente, a nova sociedade do conhecimento passou a exigir dos indivíduos especiais competências no domínio, seleção e utilização da informação. Os novos media digitais transformaram a aprendizagem num processo contínuo, permanente e não limitado apenas à sala de aula. Transformou-se a aprendizagem num ato personalizado baseado nas características próprias do sujeito e em interesses individuais. Esta transformação deverá

ter, necessariamente, impacto no papel a desempenhar pelo professor em contexto de sala de aula. Registe-se como significativo o título do livro publicado por Antunes em 2013: *“Google Earth na Sala de Aula – uma ferramenta útil, divertida e didática”* que adianta como objetivo para a respetiva publicação *“poder tirar partido das potencialidades da tecnologia como recurso didático na sala de aula”*.

b) Modelo Político:

O modelo burocrático constituiu, até à década de 80 do século XX, a referência dominante para a investigação em educação e, conseqüentemente, solução privilegiada para abordar a escola como organização. Muito embora a escola ainda mantenha significativos aspetos de organização formal e de forte base normativa, foi-se assumindo que não se pode restringir à análise de normativos, estatutos ou documentos oficiais, admitindo-se crescentemente que constitui uma realidade complexa e plural. Esta mudança de perspectiva levou a olhar o modelo burocrático como matriz teórica com muitas limitações, capaz de explicar, apenas, algumas vertentes da escola, visto que na organização escolar apenas algumas dimensões estão burocratizadas. Tendo de admitir para a escola uma realidade organizacional complexa, afigura-se necessário um modelo teórico plural que a consiga captar como um todo onde sobrevivem diferentes lógicas de ação. Neste sentido, não existirá um modelo organizacional ideal capaz de analisar a escola captando toda a sua diversidade visto que cada modelo, isoladamente, só consegue proporcionar uma visão parcial da realidade porque se posiciona como uma visão unitária dessa realidade.

Se o modelo burocrático, ainda assim, se mantém atualizado e capaz de interpretar múltiplos aspetos da organização escolar, deixa escapar todas as áreas de incerteza, de imprevisibilidade e informalidade que também estão presentes, não se podendo minimizar a importância das manifestações e iniciativas espontâneas dos atores nas organizações, nem os aspetos informais do seu funcionamento que asseguram muitas dinâmicas do quotidiano. Daqui decorre que, para além da organização coesa e unidirecional onde os indivíduos atuam em prol de objetivos unificados, manifestando homogeneidade de comportamentos e atitudes, existem outras dimensões merecedoras de análise porque

“cada indivíduo tem os seus objetivos próprios, que procura desenvolver, mesmo que confrontado com as contingências estruturais e institucionais da organização” (Friedberg citado por Ferreira *et.al.*: 1996,115). Assume-se, portanto, que os indivíduos nas organizações mantêm uma certa margem de liberdade através da qual participam nos jogos de influência do poder em função dos seus próprios objetivos pessoais e as organizações apenas conseguem controlar, através de regras e normas produzidas, uma parte do comportamento humano: a autoridade formal e prescritiva deixa escapar áreas de informalidade que potenciam situações de incerteza proporcionando aos atores relativa liberdade de atuação. Como afirma Ferreira *et.al.* (*ibidem*; 102) *“qualquer comportamento humano nas organizações, polarizado à volta do exercício do poder era visto como um fator de incidência conflitual e política”* e portanto, não incluído nos modelos de análise organizacional tradicionais. No entanto e efetivamente, *“na luta pela participação nos processos de liderança e de tomada de decisão, os indivíduos e grupos tentam realizar pelas estruturas informais o que não podem desenvolver nas estruturas formais das organizações”* (*ibidem*). Nesta perspetiva a organização é percebida como uma síntese de relações de poder entre indivíduos e dos potenciais conflitos que daí podem decorrer. E a ação coletiva e de cooperação entre atores é fundamentada na realização de objetivos partilhados, que a todos servem, e não na unicidade de objetivos impostos pela organização.

Esta perspetiva teórica justifica as tardias conceções de abordagem política das organizações pela subvalorização dos conceitos de poder no âmbito das teorias das organizações, que não foram assumidos como uma possível variável explicativa para compreender o respetivo funcionamento interno. Os comportamentos humanos subjacentes ao exercício do poder eram anteriormente vistos como fatores contrários às premissas de autoridade formal e enquanto as teorias das organizações se orientaram pela racionalidade, a maioria dos autores limitou a sua análise ao exercício do poder nas estruturas e às funções formais dos diferentes níveis hierárquicos das estruturas organizacionais. No entanto, a escola como construção social e humana é agora perspetivada como organização onde a disputa do poder incentiva a ação dos indivíduos. Esta nova visão deixa, portanto, de se focar nas estruturas organizacionais, nos normativos e organogramas, e passa a centrar a análise na ação organizacional e na capacidade de negociação que os atores escolares detêm a cada momento.

Em síntese, o modelo político concebe a escola como um conjunto de pessoas com interesses divergentes e que se conciliam, a cada momento, em função de oportunidades circunstanciais ou de interesses pessoais, abandonando a visão da organização uniforme que persegue coletivamente um objetivo comum. Pelo contrário, a relativa autonomia de cada indivíduo proporciona-lhe uma margem de manobra que ele tende a explorar estrategicamente em função de interesses pessoais. Significa assumir que, na organização escola, cada indivíduo ou pequeno grupo tem os seus próprios objetivos e projetos pessoais que podem não coincidir com os objetivos da organização, pressuposto que impõe o princípio da negociação sistemática entre atores. Assim, a dimensão política das organizações, e consequentemente da escola, passa pelos jogos de acesso ao poder, pela defesa de interesses pessoais ou de grupos, por objetivos particulares, pelo conflito de interesses: para o modelo político a estrutura organizacional emerge da negociação e da pressão de interesses diversificados que atuam na escola. Daqui decorre que as escolas sejam percebidas como um conjunto de coligações temporárias representativas de grupos de interesses específicos.

Foi neste contexto que os modelos de análise tradicionais começaram a manifestar as respectivas insuficiências porque outros aspetos, para além da racionalidade, da estabilidade e da previsibilidade, passaram a assumir relevância na vida das organizações. Quando a centralidade das relações interpessoais desenvolvidas no trabalho ganha importância na análise das organizações, passa a sobressair o modelo político como solução de abordagem: o desenho das estruturas organizacionais, o tipo de liderança exercida, os objetivos assumidos, dependem das interações estabelecidas entre os atores e o comportamento humano passa a ser valorizado como objeto de análise. O poder dos indivíduos dentro das organizações é diferenciado em função dos conhecimentos ou competências técnicas específicas que podem dominar, ou em função do grau de proximidade e consequente influência que podem exercer junto dos decisores: das atitudes e posturas dos indivíduos resulta sempre um determinado impacto na vida das organizações conforme adotam um comportamento ativo e dinâmico ou passivo e não comprometido. Assim, a abordagem política deixa de perspetivar as organizações como sistemas uniformes e unitários, mas antes como espaços de inter-relações pessoais que detêm, sempre, um grande potencial de conflito. Este pressuposto transforma o exercício da gestão numa tarefa complexa pela necessidade constante de procura de pontos de

equilíbrio entre pressões de diversa origem: a gestão passa a desempenhar, como papel de relevo, a coordenação de interesses individuais, a mediação de conflitos e a valorização da negociação.

Sendo atualmente aceite por todos os autores o carácter complexo da escola enquanto organização educativa, torna-se imprescindível encontrar novas soluções de análise e, como refere Lima (2011;10), *“este exercício de compreensão da escola convoca necessariamente a teoria sociológica, mas também a teoria das organizações e as ciências da administração, cruzando o olhar daí resultante com o património da investigação em educação”*. Daí a distinção feita pelo autor entre modelos organizacionais analíticos/interpretativos e modelos organizacionais normativistas/pragmáticos e a sua preferência pelos primeiros no âmbito das novas correntes de análise da escola, agora dominada por uma espécie de pluralismo teórico que potencia análises pluriparadigmáticas e multifocalizadas. Como o próprio refere *“a partir do início da década de 1990 emergiu em Portugal um movimento de profunda reconceptualização nos estudos da área da administração educacional ... baseados no recurso crítico a paradigmas, teorias, imagens ou metáforas organizacionais com objetivos de compreensão, interpretação e análise dos fenómenos organizacionais e administrativos da educação escolar”* (ibidem; 44). Esta nova vaga de abordagens segue agora outras conceções de análise com recurso a modelos diversos porque, confirma Silva (2011; 59), *“a abordagem pluriparadigmática parece ser a mais adequada para focar as organizações educativas, uma vez que a adoção de apenas um modelo se revela insuficiente no que se refere ao estudo da complexidade organizacional”*, pelo que sugere a utilização combinada de modelos analíticos, uma vez que esta estratégia poderá contribuir para formar imagens organizacionais complexas e multidimensionais e superar, assim, as limitações decorrentes do recurso a modelos organizacionais puros. No entanto, esta constante procura de novas soluções para abordar a organização escolar com recurso à multiplicidade de modelos também tem consequências porque, como testemunha Sá (2011;153), *“uma das consequências da busca desenfreada de modelos compósitos tem sido a tendência de cada autor procurar tornar o seu modelo mais rico, acrescentando-lhe mais faces”*.

A deslocação do enfoque dos estudos que deixam de se centrar na eficácia da gestão e passam a enfatizar as atividades das organizações faz entrar em cena um tipo de

compreensão das organizações escolares a partir de imagens analíticas e metáforas “*permitindo interpretações múltiplas e recusando uma visão linear das correntes de análise organizacional, como se cada nova abordagem ou metáfora proposta ultrapassasse as limitações das anteriores*” (Lima, 2011; 19). Uma metáfora pode traduzir-se como uma forma particular de pensar e de ler a realidade ou, mais objetivamente, uma forma estruturada de compreender as organizações. As metáforas, portanto, potenciam a construção de modelos, de quadros teóricos de referência e, enquanto soluções construídas para interpretar a realidade social e organizacional, conseguem captar com maior precisão a complexidade das organizações por poderem agrupar diferentes teorias organizacionais. Ou seja, na análise das organizações estas podem ser perspectivadas como máquinas (teoria da burocracia); como organismos (teoria da contingência); como sistemas políticos (teoria da racionalidade política, teoria do conflito), possibilitando uma dimensão de abordagem mais interpretativa e menos normativista. A investigação educacional passou, portanto, a ser feita com base nas metáforas organizacionais de escola que são, em síntese, representações da realidade com ligações diretas e imediatas aos modelos definidos pelas teorias organizacionais. A vantagem desta solução de análise da organização escola, a partir das metáforas organizacionais, vai no sentido de potenciar uma perspectiva pluridimensional e evitar o espartilho conceptual existente nas teorias tradicionais de abordagem das organizações.

Estevão (2011; 199) defende a natureza dual da escola concebendo uma dimensão “*mais propícia à acentuação da sua burocratização*”, a par de outra vertente mais orientada para o entendimento e para a comunicação: se, por um lado, a organização escolar apresenta uma vertente racional onde cada ator cumpre as suas funções predeterminadas e que são mensuráveis e verificáveis através de meios de controlo, também se encontra uma segunda funcionalidade da escola que o autor em causa denomina de mundo de vida, onde a comunicação permite “*a reconstrução crítica de situações sociais e a construção de uma civilidade escolar solidária, tornando-a potenciadora da emergência de interesses universalizáveis*” (*ibidem*). Conclui assim o autor, que a escola deve ser entendida como uma organização compósita e a sua análise deve recorrer às abordagens da sociologia das organizações porque potenciam diferentes focalizações e permitem superar as perspectivas sugeridas pelas metáforas organizacionais. De facto, Estevão (*ibidem*; 206) entende a escola como uma “*organização fractalizada e*

multidiscursiva” atravessada por “*alguma imprevisibilidade das suas dinâmicas internas*” e, conseqüentemente, “*um lugar de vários mundos*”. Como organização plural ela é “*perpassada, entre outros, pelos princípios ou lógicas do mundo doméstico, do mundo industrial, do mundo cívico, do mundo mercantil e do mundo mundial*”. Esta nova perspectiva leva a interpretar a escola, respetivamente, como comunidade educativa, como empresa educativa, como escola cidadã, como mercoescola ou como organização polifónica e esta multiplicidade de mundos “*transforma a escola numa verdadeira arene de pluri-racionalidades*” (*ibidem*; 207) e, conseqüentemente, de diferentes conceções de justiça, cada uma delas com os respetivos critérios em função de cada um dos referidos mundos. Nesta abordagem sai reforçada a perceção da natureza política da escola.

CAPÍTULO II

A FUNÇÃO SOCIAL DA ESCOLA

1. Contextualização

O artigo 73.º da Constituição da República Portuguesa enuncia, logo na abertura, um princípio absoluto: “*todos têm direito à educação e à cultura*” especificando, logo de seguida, que compete à educação realizada através da escola contribuir “*para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais*”. O subsequente artigo 74.º especifica a extensão deste direito ao regular “*todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar*”.

A Lei de Bases do Sistema Educativo, logo desde o diploma original expresso na Lei n.º 46/86 de 14 de outubro, ao estabelecer no artigo 2.º os respetivos princípios gerais e em coerência com o texto constitucional, vem fixar na responsabilidade do estado “*promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares*”. E acrescenta o n.º 5 do mesmo artigo 2.º que é competência da educação a formação de cidadãos “*capazes de julgarem com espírito crítico e criativo o meio social em que se integram e de se empenharem na sua transformação progressiva*”.

Na operacionalização das políticas educativas e configurada como instrumento do estado, a escola não é neutra. Pelo contrário, tem-se assumido como solução pela qual se exerce a ação controladora do estado para veicular as suas conceções ideológicas. Significa que os responsáveis pela definição das políticas públicas, em matéria de educação, não podem pautar as medidas educativas de forma aleatória e descontextualizada ou ao sabor de pressões circunstanciais. Antes, seria fundamental que os decisores, responsáveis pelas decisões políticas, assumissem um padrão de sociedade como referencial de atuação para, depois, se poder equacionar um perfil de cidadão que viabilize a conceção de um perfil de aluno que balize o trabalho formativo a realizar nas escolas, numa perspetiva de desenvolvimento de competências direcionadas e ancoradas no prévio perfil politicamente consensualizado. Este pressuposto de partida decorre da aceitação necessária do princípio segundo o qual cada indivíduo nasce como um ser absolutamente livre e natural: é pelo

desenvolvimento pessoal e pela aquisição e apropriação da cultura que cada ser humano se vai transformando de ser natural em ser cultural, num processo progressivo mas também condicionador que cria, ele próprio, constrangimentos ao conceito absoluto de liberdade. Neste contexto, a liberdade de cada ser humano surge integrada em limites culturais sem que esse facto limite a escolha de alternativas que se expressam sob a forma de comportamentos exteriorizados e decorrentes das opções individuais.

O documento em discussão pública intitulado “*Perfil dos alunos à saída da Escolaridade Obrigatória*”, elaborado pelo grupo de trabalho criado pelo Despacho n.º 9311/2016 de 21 de julho vem, precisamente, procurar definir esse rumo condicionador e orientador do trabalho nas escolas aqui concebidas como “*um lugar privilegiado para os jovens adquirirem as aprendizagens essenciais equacionadas em função da evolução do conhecimento e dos contextos histórico-culturais*” (2017; 7). O documento em causa assume-se, portanto, como um guia que fixa uma visão de escola e, simultaneamente, um compromisso para com a sociedade ao conceber a melhor educação como aquela “*que se desenvolve como construtora de postura no mundo*” (*ibidem*; 8). Seguindo esta perspetiva Martínez Navarro (2010; 99) considera que os sistemas de ensino existem para proporcionar um serviço à sociedade, objetivamente, completar a formação dos indivíduos que é iniciada no seio da família: os sistemas de ensino constituem, assim, uma atividade social de mediação entre a família e a sociedade, proporcionando o desenvolvimento pessoal dos alunos como pessoas críticas, criativas e solidárias, como cidadãos cultos e profissionais competentes, preocupados com o bem comum. Esta procura de formação integral do indivíduo deve assumir que cada pessoa “*é necessariamente um ser social, comunitário e cívico*” (*ibidem*; 105), pelo que o seu desenvolvimento pessoal multidimensional se destina ao benefício de todos e serve o bem comum. Neste sentido, o sistema de ensino constitui-se em serviço público porque serve a sociedade no seu conjunto, fundamentado na igual dignidade de todas as pessoas, conceção básica de todas as sociedades democráticas.

Parece, portanto, consensual reconhecer-se que compete à escola formar cidadãos críticos, reflexivos, autónomos e conscientes dos respetivos direitos e deveres, capazes de compreenderem a realidade em que estão integrados e preparados para intervir na vida económica, social e política do país e aptos para darem o seu contributo na construção de uma sociedade mais justa. Daqui decorre a necessidade de a escola ultrapassar a básica

função de transmissão de conhecimentos sistematizados e assumir o compromisso social de preparar todos os alunos para uma procura ativa de aprendizagem permanente. Como defende Ribeiro Dias (2000; 90-91) “*o homem, como sujeito do processo educativo real de desenvolvimento, enquanto este dura, nunca chega a ser uma realidade estática, feita, acabada, completa, mas um projeto dinâmico. Porque o homem não é um estar mas um avançar, o homem não é mas faz-se*”.

Outros autores evitam a formulação de um perfil de aluno e preferem mencionar um referencial de formação por ser esta uma abordagem de espectro mais amplo e menos condicionador da ação formativa. Assim, David Justino (2017) partindo de um enunciado segundo o qual a escola deve formar as pessoas para o risco e para a imprevisão, regista como quadro referencial dessa tarefa que compete à escola “*formar pessoas livres e autónomas, disciplinadas e respeitadoras, tolerantes e solidárias, que ousem questionar o adquirido e saibam pensar os problemas e superar os desafios de cada momento*”. Este pressuposto tem implícita a capacidade de assumir inquietude e irreverência perante a realidade. Implica formar pessoas para um mundo global tendo por base uma ética cívica.

O Conselho da União Europeia, nas conclusões de maio de 2009 e tendo como perspetiva “*que a Europa concretize a ambição de se tornar na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo*” (2009; 2) considerou que “*a educação e a formação têm um papel crucial a desempenhar face aos inúmeros desafios socio-económicos, demográficos, ambientais e tecnológicos que se colocam à Europa e aos seus cidadãos*” (*ibidem*) e daí a necessidade de investir no capital humano através dos sistemas de educação e formação. Neste contexto, acordou que até 2020 a cooperação europeia deveria apoiar o desenvolvimento dos sistemas educativos dos respetivos estados membros visando dois grandes objetivos por forma a alcançar a meta definida, sendo esses objetivos: “*a realização pessoal, social e profissional de todos os cidadãos; uma prosperidade económica sustentável e a empregabilidade, promovendo simultaneamente os valores democráticos, a coesão social, a cidadania ativa e o diálogo intercultural*” (*ibidem*; 3).

Estevão (2004; 7) opta por abordar as opções em educação numa perspetiva que denomina por referenciais de ação pública ou referenciais de políticas públicas e, citando Jobert, define referencial como “*um conjunto de crenças, de valores e de técnicas que estruturam a cena das políticas públicas*”. Um referencial constitui, portanto, uma visão

do mundo que está subjacente aos atos de política para um determinado setor da sociedade, ou seja, corresponde a um modelo. Assim, prossegue Estevão (*ibidem*; 48), “*podemos ter na educação, por exemplo, uma regulação burocrática tradicionalista, uma regulação modernizadora, uma regulação neoliberal e uma regulação crítica e democratizante*”, sendo que estas regulações podem coexistir ambigualmente numa mesma realização prática. O autor em referência e numa abordagem temporal, conclui que no século XX o modo de regulação predominante que subsistiu nos países da Europa foi o modelo burocrático dependente da ação central do estado que estabelecia as prioridades. No entanto, regista uma viragem que cronologicamente situa na década de 80 em que os países “*entraram num período de regulação fundamentalmente modernizadora e gerencial que, a nível normativo, se manifesta não tanto na obrigação de meios mas na obrigação de resultados e eficácia*” (*ibidem*; 49). Entramos, assim, num modo de regulação neoliberal em detrimento do modelo crítico e democratizante. Embora com esta tendência de orientação política, a escola configura-se como uma organização compósita onde se misturam vários referenciais de ação pública e, conseqüentemente, várias concepções de justiça o que leva Estevão (*ibidem*; 52) a concluir por um espaço onde coexistem “*várias visões do mundo*”. Esta pluralidade de mundos que atravessa a escola tem subjacente concepções plurais de cidadania que, por sua vez, condicionam a ação dos professores “*a saberem agir em vários mundos, a coordenarem as suas ações, a resolverem os seus conflitos e dissensos, a aprenderem, enfim, a passar de um sistema referência para outro, a negociarem interpretações diferentes da realidade escolar*” (*ibidem*; 55).

Esta deriva neoliberal da política em educação já anteriormente foi registada por outros autores que a fundamentaram em diversos fatores como a globalização e a mundialização da economia; a construção da união europeia e a preocupação incutida nos países membros com o cumprimento dos critérios de convergência que “*tem colocado a competitividade, a eficácia e o rigor económico no centro das preocupações do governo*” (Formosinho e Ferreira: 2000; 77). Neste contexto, em que os países passaram a assumir como objetivo prioritário a competitividade da economia “*esta prioridade contaminou todos os setores sociais*” (*ibidem*), acentuando-se o discurso da modernização, com as políticas educativas a incluírem referências originárias das lógicas económica e empresarial: a lógica neoliberal passa a posicionar-se, portanto, como alternativa à crise dos sistemas educativos. Como afirmam os autores em causa o estado “*preparou a sua*

própria retirada através da valorização de mecanismos de micro-regulação e apelando à responsabilidade da sociedade civil” (ibidem; 78). Mantendo o discurso de um estado modernizador, foi transferindo para o setor educativo “uma racionalidade empresarial mais competitiva e produtiva” (ibidem). Muito embora Guilherme d’Oliveira Martins (2017; 7) afirme que desde 1986, ano em que foi publicada a Lei de Bases do Sistema Educativo, as medidas de política educativa tiveram sempre um duplo objetivo, designadamente, “alargar o número de anos da escolaridade obrigatória, assegurando a equidade no acesso à escola de todas as crianças e jovens em idade escolar; garantir uma educação de qualidade, assegurando as melhores oportunidades educativas para todos” o estado social foi-se desestruturando para dar lugar à sua fórmula mais atual: o estado neoliberal. E se, de facto, o estado social foi “baseado na ideia de uma justa distribuição dos benefícios sociais” (Estevão: 2004; 13) visto defender um padrão de justiça que minimiza o potencial de conflito social, os “conceitos de bem comum, de igualdade e de justiça retrocedem” (ibidem) com as abordagens neoliberais.

A comissão dirigida por Jacques Delors (1998; 14-15) no documento intitulado Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI identifica o que considera como as principais tensões que constituem a base da problemática com que a educação se irá confrontar: a tensão entre o global e o local; a tensão entre o universal e o singular; a tensão entre a tradição e a modernidade; a tensão entre as soluções a curto e a longo prazo; a tensão entre a competição e o cuidado com a igualdade de oportunidades; a tensão entre o desenvolvimento do conhecimento e as capacidades de assimilação pelo homem; a tensão entre o espiritual e o material. Daí que identifique a missão que cabe à educação como sendo “fazer com que todos, sem exceção, façam frutificar os seus talentos e potencialidades produtivas, o que implica, por parte de cada um, a capacidade de se responsabilizar pela realização do seu projeto pessoal” (ibidem; 16). É neste contexto que o documento em referência conclui que, com os significativos progressos na ciência e na tecnologia, o domínio do cognitivo foi ganhando relevância na educação a par da necessidade de que cada um perspetive a imprescindibilidade de realizar formação ao longo da vida, ou seja, a educação permanente que proporciona “uma construção contínua da pessoa humana, dos seus saberes e aptidões, da sua capacidade de discernir e agir” (ibidem; 18). O relatório defende, por isso, a necessidade de “caminhar para uma sociedade educativa” porque “toda a vida

peçoal e profissional oferece oportunidades de progredir no saber e no saber fazer” (idem; ibidem). No entanto, acrescenta o documento, que “para estar apto a utilizar, corretamente, estas potencialidades, o indivíduo deve estar na posse de todos os elementos de uma escolaridade básica de qualidade” (ibidem) sendo, além disso, desejável que a escola também proporcione a todos o gosto de aprender e a capacidade de aprender a aprender. A educação ao longo da vida configura-se, aqui, como questão crucial para o século XXI devido ao facto de estarmos confrontados com o dever de compreender melhor o outro e de compreender melhor o mundo. Esta conceção de educação levou a comissão responsável pelo relatório a dar mais ênfase ao que percebe como um dos pilares da educação, precisamente o “aprender a viver juntos”, visto considerar primordial que cada indivíduo interiorize as crescentes interdependências entre as pessoas e compreenda os riscos e desafios comuns da humanidade no futuro (ibidem; 19). Outro pilar estruturante da educação é assumido como sendo o “aprender a conhecer” (ibidem; 20), tendo em consideração as rápidas alterações provocadas pelo progresso científico. Ou seja, na perspectiva dos autores é necessário ser capaz de conciliar uma significativa cultura geral com o simultâneo domínio de um reduzido número de assuntos: a especialização. O terceiro pilar fundamental da educação é identificado como “aprender a fazer” (ibidem) assumido como uma competência ampla que prepara cada indivíduo para ser capaz de se confrontar com numerosas situações, muitas delas imprevisíveis, assim como o capacita para o trabalho em equipa. Finalmente, o quarto pilar da educação é apontado como sendo o “aprender a ser” (ibidem), espaço que exige de cada indivíduo capacidade de autonomia e responsabilidade individual para realização de um destino comum. Este pilar apela ao desenvolvimento de todas as capacidades inerentes a cada ser humano, designadamente, “memória, raciocínio, imaginação, capacidades físicas, sentido estético, facilidade de comunicação” (ibidem). É neste contexto que a Comissão defende a diferenciação de finalidades do ensino básico para o ensino secundário: um ensino básico que “deve ter como objeto dar resposta às necessidades comuns ao conjunto da população” (ibidem; 135) e um ensino secundário que “deveria ser o período em que os talentos mais variados se revelam e desenvolvem” ou seja, organizado por forma a “refletir a mundialização crescente dos fenómenos, a necessidade de uma compreensão intercultural e a utilização da ciência a serviço de um desenvolvimento sustentável” (ibidem), olhando com apreensão para uma conceção de ensino secundário que tem como grande objetivo preparar para o

ensino superior sem se preocupar com o ingresso no mundo do trabalho, nem com a preparação para a vida. Isto porque, como regista o documento em causa, “*escolher um determinado tipo de educação equivale a optar por um determinado tipo de sociedade*” (*ibidem*; 193): daí a necessidade de fazer opções educativas.

Edgar Morin, outro autor de referência que analisou as grandes questões que atualmente se colocam à educação também adianta que “*uma educação só pode ser viável se for uma educação integral do ser humano*” (2000; 11). Partindo desta conceção, concluiu que “*há sete saberes fundamentais que a educação do futuro deveria tratar em todas as sociedades e todas as culturas, sem exclusividade nem rejeição, segundo modelos e regras próprias a cada sociedade e a cada cultura*” (*ibidem*; 13). Neste contexto, apresentou o que considera serem os sete saberes necessários à educação do futuro e que particularizou: as cegueiras do conhecimento; os princípios do conhecimento pertinente; ensinar a condição humana; ensinar a identidade terrena; enfrentar as incertezas; ensinar a compreensão; e a ética do género humano. Assim, a educação deveria preocupar-se com as limitações e dificuldades do conhecimento humano, desde logo psíquicas e culturais, que o podem conduzir ao erro ou à ilusão. Concluiu ser necessário promover o conhecimento capaz de apreender problemas globais para neles serem integrados os conhecimentos parciais, devendo evitar-se o conhecimento fragmentado em disciplinas que dificultam a relação do todo com as partes. Defendeu a necessidade de ensinar a condição do ser humano que é, simultaneamente, biológico, psíquico, cultural, social e histórico, visto que esta visão integral e complexa da natureza humana tem sido perspectivada de forma fragmentada: “*a condição humana deveria ser o objeto essencial de todo o ensino*” (*ibidem*; 15). Salientou a importância do reconhecimento da identidade terrena, argumentando que se deveria ensinar o princípio segundo o qual “*todos os seres humanos, confrontados de agora em diante aos mesmos problemas de vida e de morte, partilham um destino comum*” (*ibidem*). Criticou o facto de, ao longo do século XX, as ciências terem ensinado muitas certezas uma vez que, no seu entendimento, a educação deveria antes preocupar-se com “*ensinar princípios de estratégia que permitiriam enfrentar os imprevistos, o inesperado e a incerteza*” (*ibidem*; 16). Defendeu a importância que a educação deveria assumir com o desenvolvimento da compreensão visto considerar que esta está ausente do ensino, apesar da sua importância para a comunicação humana. Daí defender a educação para a compreensão mútua entre os seres humanos, devendo esta estar

presente em todos os níveis educativos para se superar o racismo, a xenofobia e o desprezo: a educação para a compreensão teria de ser a base da educação para a paz. Finalmente, defendeu que a educação deveria integrar o ensino da ética e inculcar em cada indivíduo a consciência de que, integrado em sociedade, pertence sobretudo à espécie humana, devendo encará-la como uma comunidade planetária.

Resumindo toda esta problemática com José Ribeiro Dias (2000; 46) concluir-se-ia que *“os nossos atuais conceitos de educação obrigam-nos hoje a não atendermos apenas às gestas do Homem-modelo do passado para as recordar e repetir, nem aos traços do Homem-ideia do presente com o propósito de os descobrir para os contemplar e realizar, mas também aos apelos do Homem-projeto do futuro, para os ouvir, neles acreditar e, de acordo com eles, conduzir a luta da nossa realização pessoal e comunitária”*

2 – As funções da escola

A Lei de Bases do Sistema Educativo, analisada por João Formosinho (1998; 54) no âmbito dos documentos produzidos pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, regista seis grandes finalidades para a educação escolar consagradas no diploma: a finalidade cultural considerando que *“o sistema educativo transmite um património cultural de conhecimentos, técnicas e crenças duma civilização e, mais especificamente, duma nação, de geração em geração”* (*ibidem*; 56); a finalidade socializadora visto que compete ao sistema educativo integrar *“os indivíduos na comunidade de que fazem parte dando-lhes linguagem, valores e comportamentos comuns”* (*ibidem*; 57); a finalidade personalizadora porque, como considera o autor em referência, o sistema educativo *“tem também a função de promover o desenvolvimento pessoal de cada educando nos domínios psico-motor, intelectual, afetivo, social, espiritual e moral, visando o equilíbrio da personalidade e da realização pessoal”* (*ibidem*); a finalidade produtiva visto que também compete ao sistema educativo *“a função de fornecer ao sistema económico, e aos outros sistemas sociais, o pessoal qualificado de que necessitam”* (*ibidem*); a finalidade seletiva, tendo em conta a função de *“selecionar os alunos que evidenciam sucesso para os níveis seguintes da escolaridade ou para a inserção na vida ativa”* (*ibidem*); e a finalidade igualizadora considerando a função prevista de *“corrigir as desigualdades sociais no*

acesso à escola ou nas possibilidades de sucesso na escola” (ibidem; 58). Deste estudo Formosinho concluiu pelo acentuado relevo atribuído pela lei à finalidade socializadora face às restantes evidenciadas, assim como “é igualmente muito relevante a percentagem de referências à finalidade igualizadora da educação” (ibidem; 59). Daqui resulta como conclusão fundamental que a LBSE “atribui à escola, para além da tradicional função cultural, um papel decisivo na socialização da nova geração e na igualização de oportunidades de acesso à escola e sucesso educativo nesta” (ibidem). Se tivermos em conta que as finalidades expressas na lei correspondem a intenções subjacentes à ação e, necessariamente, são formuladas em momento anterior à ação, concluímos que as finalidades atribuídas à escola constituem um conjunto de intenções que orientam a ação educativa escolar: algo que, de forma planificada, pretendemos venha a acontecer no futuro e denominamos por política educativa.

Assim percecionada, a LBSE assume-se como um marco histórico na política educativa em Portugal por fixar um novo quadro de princípios que separam a denominada escola tradicional de características rígidas e uniformes, com função instrutiva e que se limitava a transmitir saber académico, da nova escola agora reconfigurada e com outras atribuições que pressupõem novas tarefas sobretudo no que respeita aos conhecimentos transdisciplinares a desenvolver nos alunos, colocando aos professores novos desafios pedagógicos visto pretender-se que possam contribuir para a igualização de oportunidades e na formação de cidadãos livres, responsáveis, criativos e participantes na vida da comunidade.

Se atendermos à expressa intencionalidade dos textos normativos na determinação de um rumo para a política educativa de cada época, seria aqui interessante recuperar para análise o Decreto-Lei n.º 38 968 de 27 de outubro de 1952. Primeiro porque o texto se apresenta como um efetivo relatório de balanço das iniciativas políticas e legislativas ocorridas ao longo do século XIX e inícios do século XX em Portugal; depois porque, logo na epígrafe da lei, é assumida a respetiva intencionalidade política ao registar a pretensão de regular “*as finalidades do Plano de Educação Popular*”. Partindo da constatação de uma elevada taxa de analfabetismo no final do século XIX para a população urbana portuguesa, que se situaria nos 75,9% em 1890 e 61,8% em 1930, o legislador afirma no preâmbulo da lei a necessidade de criar um plano de intervenção por verificar a dimensão destes números, colhidos junto do Instituto Nacional de Estatística. Neste contexto, a

grande preocupação revelada pelo poder político, à época, e plasmada no corpo do decreto-lei, traduzia-se na necessidade de massificar a *“oferta de instrução”* o que obrigaria a dedicar particular atenção à construção de edifícios escolares para suportar a *“disseminação do ensino”*. Assim, já no início da década de 50 do século XX se tinha constatado que era preciso rever a rede escolar e particularmente a distribuição de professores que permaneciam concentrados nas zonas urbanas em prejuízo de muitas regiões do país *“e com sério agravo para a política do ensino”* pretendida pelo então Ministério da Educação Nacional visto que, como adianta o diploma em análise *“não é com escolas distribuídas ou construídas ao acaso ou ao sabor de meras conveniências pessoais que se domina o problema da instrução popular”* como pretendia o poder político, particularmente preocupado com o analfabetismo, muito elevado nas áreas urbanas, mas massificado nas zonas rurais. Para justificar este estado de coisas o legislador recorre ao argumento que, já no final do século XIX, tinha sido utilizado por Ramalho Ortigão e continuava, à data da publicação deste diploma, a ser invocado como válido: o povo *“não sente necessidade de aprender”*. Simultaneamente, este novo quadro legal regista a determinação de dar execução ao anterior Decreto-Lei n.º 36 147, de 05 de fevereiro de 1947, que tinha estipulado a criação de bibliotecas públicas junto das escolas primárias, com o objetivo de criar o gosto pela leitura *“através de serviços especializados, livros de recreio, de informação e formação criteriosamente escolhidos”* numa espécie de leitura orientada e condicionada às opções instituídas pelo Ministério da Educação. Este tipo de ação concertada e dirigida a toda a população é o denominado *“Plano de Educação Popular”* e que deixa transparecer, ao longo do texto legal, a efetiva intencionalidade política e a abrangência pretendida para a iniciativa quando conclui que *“com a expansão do ensino primário se alarga a base de recrutamento daqueles que, nos diferentes ramos da atividade, hão-de ser elementos condutores da vida social e constituir, pela sua preparação e formação, o escol intelectual e moral da Nação”*. E complementa a respetiva fundamentação para a orientação política a imprimir à educação em Portugal registando as características que deveriam estar subjacentes à política educativa a adotar: *“não pode propor-se apenas divulgar os conhecimentos das primeiras letras, mas ainda, na medida do possível, valorizar e completar a formação moral e espiritual do nosso povo”*. Isto porque o legislador não considera a cultura e a educação como um fim em si mesmo, mas *“instrumentos ao serviço da integração do homem na plenitude da sua natureza e do seu*

destino”. Assim, e desde o início do século XX a escola, enquanto instrumento do estado, foi utilizada para cumprir a instrução pública e, tendo já anteriormente substituído a igreja no seu papel educador, foi nacionalizada. Esta nacionalização do ensino organizou a escola segundo um modelo centralizado visto que à administração central competia a definição do currículo e do modelo organizacional que se pretendia. A escola passa a cumprir a ideologia do estado e a apresentar uma configuração estandardizada: alunos agrupados em turmas homogêneas, salas de aula como espaços rígidos e estruturados, unidades temporais uniformes para cumprimento das atividades letivas e saberes compartimentados em disciplinas às quais são alocados professores. A escola pública, assumida pelo estado, inicia um esforço de massificação em que os alunos organizados por grupos são ensinados como se fossem um só. Esta conceção de escolarização pública e laica utiliza a transmissão do saber como um modo de perpetuação da ordem social, de reprodução da organização social. Aqui, a função da escola assenta na difusão de valores morais e manutenção da configuração da sociedade. A escola contribui para a coesão social qualificando e distribuindo os indivíduos pela estrutura social.

A evolução das conceções e finalidades da escola fizeram evoluir a perceção sobre as respetivas funções. Martínez Navarro (2010; 103) concebe para função da escola a transmissão do património cultural acumulado durante gerações, das quais todos somos herdeiros. O autor entende por cultura “*a forma de vida de um povo, com os seus mitos, rituais, instituições e crenças*”. Mas considera que, paralelamente, compete à escola a formação da “*própria pessoa nas suas dimensões intelectuais e humanistas numa perspetiva mais universal na qual são interpretadas as tradições locais enquanto manifestações de um património comum*” (*ibidem*).

Esta mesma linha de pensamento encontramos plasmada na opinião de Joaquim de Azevedo que defende a dimensão ética da escola, ou seja, uma “*escola comprometida com a criação da consciência moral de cada cidadão*” (2003; 23) deveria colocar cada indivíduo no centro de toda a ação educativa escolar. E aqui se situa o grande objetivo da escola: “*acreditar na educabilidade de cada pessoa, desde que criadas as condições para o seu desenvolvimento*” (*ibidem*). O autor atribui paralelamente à escola a função de se ocupar “*com a transmissão do bem e do belo*”, assim como da transmissão de “*valores que têm contribuído decisivamente para a edificação do bem comum das comunidades em que vivemos, como são a justiça, a solidariedade, a tolerância, a paz, a liberdade, a*

responsabilidade” (*ibidem*). No oposto do que defende situa-se o funcionamento da escola atual onde ocorrem seqüências de aulas uniformes e que trimestralmente atribui classificações e afixa pautas, onde os docentes estão mais ocupados com o cumprimento de normas que com o desenvolvimento dos seus alunos e que se apresenta como “*uma instituição tecnicamente muito organizada*” (*ibidem*; 25) embora situada longe das suas concepções. Porque perspectiva como atribuição fundamental da escola o cumprimento de “*uma função social eminentemente cultural. Uma escola é uma oficina cultural*” (*ibidem*; 24) e não um mero espaço de reprodução mecanizada, a escola enquanto serviço local do estado deveria evoluir para “*escola serviço local de educação*” (*ibidem*; 39), reconhecendo-se sempre o importante papel do estado na salvaguarda da escolarização universal e na concretização do direito à educação. As atribuições atualmente acometidas à escola, sobre a qual “*a sociedade despeja todo o tipo de funcionalidades e missões sociais*” (*ibidem*; 75) obrigam a repensar o conceito de sistema educativo. Para isso, Joaquim de Azevedo recorre à concepção de cidade educadora: “*um tecido repleto de redes e de encontros, uma manta multicultural interconectada, uma sociedade que pode oferecer a todos, sem exceção, múltiplas e flexíveis oportunidades de aprender, de saber-ser, de aprender a viver juntos*” (*ibidem*; 41), porque as denominadas cidades-comunidades estão repletas de espaços com grande potencial formativo. Estes espaços podem ser colocados ao serviço das aprendizagens dos indivíduos: museus, teatros, associações culturais, centros de saúde, jornais, bibliotecas, coletividades de bairro, câmaras municipais e juntas de freguesia, entre muitos outros possíveis, podem ser “*convocados para serem atores de educação e de formação ao longo da vida*” (*ibidem*; 42), porque todos podem ser promotores de competências. Assim, na perspectiva do autor em referência, as escolas não são os únicos recursos educativos disponíveis na comunidade, podendo a formação dos cidadãos recorrer a todas as organizações locais desde que estas estejam colocadas em rede “*e que as redes sejam acessíveis a cada cidadão, em qualquer lugar, tanto nos centros como nas periferias*” (*ibidem*; 43). Esta solução proposta transformaria a aprendizagem em inclusão social e em realização pessoal devendo as atuais soluções de educação e formação evoluir de “*ensino transmitido nas escolas para a aprendizagem em qualquer lugar e a qualquer hora; do ensino unidirecionado para a aprendizagem em rede e para as comunidades aprendentes, que ensinam e aprendem*” (*ibidem*; 42).

Em síntese, poderíamos adotar a perspectiva de Elisabete Soares quando conclui que “*o ser humano utiliza mecanismos e sistemas externos de transmissão das suas conquistas sociais para garantir a sobrevivência das novas gerações*” (2012; 144) e, se nas sociedades primitivas as aprendizagens eram transmitidas de forma direta entre os indivíduos, as sociedades contemporâneas, por serem significativamente complexas e com grande diversidade de tarefas, adotaram um processo de socialização e de formação formalmente instituído e assumido pelo estado que construiu uma organização específica para exercer essa função: a escola. Assim, a escola enquanto instrumento do estado passou a induzir nos alunos as ideias e concepções, os conhecimentos e formas de conduta validados pela sociedade para um determinado tempo e lugar. A escola, portanto, assume uma função social ao prestar um serviço específico: promover a integração social dos indivíduos proporcionando “*unificação cultural, linguística e política*” (*ibidem*; 145). Neste pressuposto a educação constitui um processo de transmissão da cultura, sendo um meio um meio pelo qual a sociedade renova continuamente as condições da sua própria existência: a escola garante à sociedade a homogeneidade dos seus membros, surgindo como uma espécie de aparelho ideológico que garante a continuidade da sociedade. Se a família se pode considerar como a primeira organização reprodutora do sistema social por introduzir o indivíduo nos contextos da cultura dominante, os processos educativos ocorridos ao nível da escola dão continuidade a essa transmissão da cultura. O sistema escolar, ao transmitir o capital cultural dos grupos sociais de referência, impõe a cultura dominante ao universo da sociedade pelo que, o sucesso ou fracasso na escola, ficará a dever-se à proximidade ou afastamento dos alunos face à cultura dominante.

Estevão considera a escola como um espaço onde se podem detetar diversos referenciais de ação pública pretendendo salientar “*quer a caleidoscopia, a irregularidade e a imprevisibilidade das suas dinâmicas internas, quer a diversidade da complexidade organizacional*” (2011; 206), o que a caracteriza como um lugar de vários mundos e a transforma “*numa verdadeira arena de pluri-racionalidades, de coordenação, de princípios argumentativos, de lógicas compósitas de justificação*” (*ibidem*; 207) pelo que, os indivíduos mais adaptados à escola, são os que são capazes de viver nesses diversos mundos, os que entendem diversas linguagens e formas de comunicação, que se adaptam à multiculturalidade. A escola, assim concebida, valoriza o poder comunicacional dos indivíduos, a atitude dialógica e o “*reconhecimento dos outros como interlocutores*

válidos, com direito a expressarem os seus interesses e a defendê-los com argumentos” (Estevão: 2014; 215). Desta percepção de escola decorre, segundo Estevão, a sua função a cumprir na sociedade, ou seja, a função da escola “*centrar-se-ia na formação da opinião e da vontade comum, segundo as exigências da racionalidade deliberativo-comunicativa*” (*ibidem*). Em síntese, compete à escola preparar os indivíduos para a democracia participativa, para o reconhecimento e aceitação da diferença e da heterogeneidade: “*à escola caberiam as funções de preparar os cidadãos para participarem na esfera da argumentação, da justificação, da racionalidade ético-comunicativa*” (*ibidem*; 217). À escola compete, portanto, capacitar todos os indivíduos com poder comunicativo para que se possam integrar numa comunidade de comunicação, numa sociedade multicultural.

3 – O papel transformacional da escola

A instituição do regime democrático na década de setenta do século XX levou a que a escola tivesse de se organizar para acolher mais alunos, aumentando o número de alunos por turma e, como afirmam Formosinho e Machado (2008; 6) fez-se “*uma ocupação intensiva dos estabelecimentos de ensino e das salas de aula*”. Aumentou, paralelamente, o número de estabelecimentos escolares e o número de docentes no sistema. Foi a denominada massificação da escola portuguesa que significou, sobretudo, transformações quantitativas e demonstrou “*a inadequação das suas estruturas organizacionais para dar resposta aos novos problemas que nela se manifestam e às novas finalidades que lhe são conferidas*” (*ibidem*; 5). Já em 1988 e no âmbito dos estudos produzidos pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Formosinho (1988; 64) preconizava: “*a escola básica não é só uma escola quantitativamente diferente, mas também qualitativamente diferente*”. E acrescentou: “*o aumento da escolaridade obrigatória não representa apenas mais alunos a frequentar a mesma escola, mas alunos muito mais social, cultural e academicamente diferenciados a frequentar uma escola que, por isso, será pedagogicamente diferente*” (*ibidem*). No entanto, a desadequação que a escola foi evidenciando demonstra a impossibilidade de alterar a realidade por via da produção legislativa e, paralelamente, a capacidade de sobrevivência do modelo pedagógico baseado na pedagogia transmissiva que se manteve. Instituiu-se a ideia de que a “*democratização do ensino se concretiza*

através da garantia de igualdade de acesso ao tipo de ensino que antes era para as elites” (Formosinho e Machado: 2008, 6). Assim, à sobrelotação da escola na última década do século XX e conseqüente heterogeneidade de alunos que a passou a frequentar, correspondeu a homogeneização do sistema educativo, mantendo-se o princípio da escola unificada de frequência obrigatória, apesar da diversidade de proveniências sociais e económicas, educações familiares e distintas capacidades, ou seja, a massificação do ensino fez chegar à escola um número significativo de alunos que não eram portadores da herança cultural dominante.

Na sequência das alterações legislativas, com destaque efetivo para a nova Lei de Bases do Sistema Educativo, produziu-se a reforma curricular de 1989 que, no entanto, também não conduziu a alterações de relevo nas práticas pedagógicas, nem no modelo organizacional da escola: manteve-se o *“currículo uniforme pronto a vestir, decidido centralmente, seja de tamanho único ou de tamanhos standardizados”* (idem; 8) que continuou a assumir como referência a pedagogia uniforme, a lecionação dos mesmos conteúdos a todos os alunos, a mesma extensão de programas, a mesma grelha horária semanal com iguais cargas horárias de aplicação impessoal e universal. Isto apesar da LBSE, conforme análise de Formosinho (ibidem; 71) *“assegurar o direito à diferença, respeitar as diferentes personalidades, os diferentes projetos individuais de existência, os diferentes saberes e as diferentes culturas”*.

A heterogeneidade da escola massificada conduziu à abstração das particularidades de cada indivíduo e, porque prevaleceu a uniformidade e a impessoalidade, esta escola que massificou o acesso viu-se confrontada com o insucesso académico e com o abandono escolar dos alunos, não conseguindo cumprir a finalidade igualizadora que estava prevista na LBSE. E, como afirma Alice Mendonça (2009; 7) o insucesso escolar dos alunos *“impede a realização da universalidade escolar pretendida, o que, por sua vez, pressupõe que nos encontramos perante um insucesso do sistema”*.

Por alturas dos meados do século XX a escola, embora apenas acessível a pouco mais que uma elite da sociedade, mantinha a capacidade de proporcionar mudanças na estrutura social pelas oportunidades de mobilidade social que promovia e pela perspectiva de um melhor posicionamento na estrutura social vigente, elevou o nível de expectativas das famílias que, por isso, procuravam maiores certificações. Aliás, como registam Machado e Alves (2014; 7), é ao longo do século XIX que se vai difundindo a ideia de que

a educação teria um papel importante no desenvolvimento de uma sociedade com menos desigualdades e que, por tal motivo, deveria ser um direito acessível a todos e, conseqüentemente, um bem universal. Depois, no século XX, passou-se “*progressivamente da afirmação do direito universal à educação escolar à obrigatoriedade da escolarização*”. Tal ocorreu em Portugal com o ensino primário obrigatório e gratuito que, no entanto e apesar de regulamentado, só veio a conhecer efetividade na segunda metade do século XX. O progressivo alargamento da escolaridade obrigatória aumentou a influência que, temporalmente, a escola exerce na vida dos indivíduos, até porque esse alargamento também aconteceu no sentido horizontal: muitas dimensões formativas que ocorriam fora da escola foram sendo incluídas no seu âmbito de atribuições: “*ela acaba depositária de uma infinidade de tarefas que já não era possível realizar noutras instâncias sociais*” (*ibidem*; 8). Assim, a escolaridade obrigatória que serviu para universalizar o acesso à escola “*não garante uma escola para todos porquanto esta tem de significar uma educação de qualidade*” (*ibidem*). Daí que as políticas educativas e respetivas regulamentações que vão no sentido de promover o acesso dos alunos à escola “*têm de ser complementadas com políticas de promoção da igualdade de uso dos bens educativos e da garantia de sucesso na escola*” (*ibidem*).

Já no século XXI, e conotada com o insucesso e o abandono a escola viu-se confrontada com “*estatísticas, dispositivos de informação e monitorização sobre as escolas, normas associadas a boas práticas, estudos*” (Verdasca: 2013; 18). Anteriormente percecionada como instrumento transformacional da sociedade e espaço de oportunidades para reposicionamento social dos indivíduos, a escola dos nossos dias passou a ser vista como responsável pelo insucesso e, como regista Alice Mendonça (*ibidem*; 8) “*neste enquadramento, o insucesso escolar, com todas as suas conseqüências negativas que acarreta, apresenta-se também como um instrumento de exclusão social*”, ou seja, a escola projetou uma imagem de função seletiva dos indivíduos. Tendo acolhido uma grande diversidade de destinatários, acabou por reproduzir a organização da sociedade porque não proporcionou oportunidades a todos aos alunos. Como regista Estrada (2008) a escola, enquanto instituição de caráter ideológico e principal agente de socialização dos indivíduos “*não cria classes sociais, apenas auxilia na sua reprodução*” porque, pela forma como promove valores e normas, reproduz os modelos sociais vigentes: “*o saber que é*

transmitido nas escolas não apenas está relacionado com a divisão técnica do trabalho existente na sociedade, mas também com a divisão social correspondente”.

Nesta linha de pensamento também se situa a posição de Dubet (2003; 29) quando defende que não devemos ceder “*à moda que busca explicar a exclusão por meio das ideias mais consolidadas sobre a desigualdade das oportunidades escolares*”, ou seja, a escola está incluída, ela própria, numa estrutura social atravessada por mecanismos de exclusão pelo que, é importante separar “*o que se refere à sociedade e o que se refere à escola*” (*ibidem*; 30). Assim, o autor em causa seleciona duas ordens de explicações para fundamentar a exclusão: por um lado a falta de adequação entre a formação proporcionada pela escola e as efetivas necessidades do mercado de trabalho; por outro, uma linha de pensamento que encontra no exterior da escola, designadamente no modelo capitalista e no sistema de mercado as responsabilidades pela exclusão dos indivíduos “*numa dupla retórica que acusa ora o serviço público, ora o mercado*” (*ibidem*; 31). Como afirma, a partir do século XIX a denominada escola republicana apresenta-se muito distante dos sistemas de produção não se preocupando com o sistema económico nem com a formação profissional: “*a escola republicana era impelida pelo projeto de instalar uma cidadania nova e pela legitimidade das instituições republicanas*” (*ibidem*). A escola tinha, portanto, a incumbência de “*instaurar uma coerência racional e um sentimento nacional*” (*ibidem*), além de assegurar a laicidade da sociedade, a entrada do país na modernidade e a construção dos direitos humanos. Na perspectiva de Dubet, nos meados do século XX o sistema de ensino passa a configurar-se como um “*dualismo escolar*” que procede à separação dos jovens provenientes dos meios socioculturais e económicos mais desfavorecidos, daqueles outros que são oriundos de estratos sociais mais elevados: a burguesia. Assim, conclui que “*não é diretamente a escola que realiza as grandes operações de distribuição dos alunos, são as desigualdades sociais que comandam diretamente o acesso às diversas formas de ensino*”. (*ibidem*; 32). Nesta abordagem a escola aparece como uma instituição justa e neutra e apenas reproduz as injustiças e as desigualdades sociais, estas sim, causadoras de desigualdades escolares. Esta perspectiva isenta a escola de responsabilidades porque argumenta que ela pouco intervém no destino dos jovens, à partida predeterminado: “*não era a escola que era injusta, era antes de tudo a sociedade*” (*ibidem*).

A posterior massificação do acesso à escola baseou-se na convicção que o desenvolvimento da oferta de escolarização seria um fator de justiça e de igualdade de oportunidades por se superarem as discriminações no ingresso. No entanto e simultaneamente, tiveram início os processos de seleção dos alunos e a massificação não reduziu as desigualdades: passou a ser a escola a operar essas desigualdades visto que *“as igualdades sociais comandam diretamente a entrada nas carreiras escolares e os próprios processos escolares produzem as desigualdades sociais”* (ibidem; 34). Esta constatação levou Dubet a concluir que *“a escola de massas não é a escola da igualdade”* (ibidem). Esta abordagem leva a recolocar a questão em novos moldes: trata-se de saber se a escola reproduz as desigualdades sociais ou acrescenta desigualdade às já existentes na sociedade. Constatando o autor em referência que os alunos com maiores dificuldades na obtenção de resultados académicos são normalmente encaminhados para trajetos escolares menos exigentes e menos prestigiantes, é levado a concluir que na escola complexa e massificada os mecanismos de diferenciação dos alunos reforçam as desigualdades sociais prejudicando os alunos que apresentam suportes familiares menos eficazes, ou seja, *“os alunos mais favorecidos socialmente, que dispõem de maiores recursos para o sucesso, são também privilegiados por um conjunto de mecanismos subtis, próprios do funcionamento da escola, que beneficia os mais beneficiados”* (ibidem; 36). Estas estratégias da escola aprofundam as desigualdades e acentuam a exclusão de alguns dos alunos. Acrescenta Dubet (ibidem): *“a escola espera que os pais sejam pessoas informadas, capazes de orientar judiciosamente os filhos e a ajudá-los com eficácia nas suas tarefas”*. No entanto, nos contextos existências dos alunos, nem sempre essa expectativa se concretiza. Atualmente, como afirma o autor, *“a sociologia da reprodução foi substituída pelo estudo dos problemas sociais na escola e pela análise dos mecanismos internos à escola”* (ibidem; 37). Este facto é observável até nas transformações do vocabulário utilizado pelos autores dos estudos porque, como sintetiza *“no vocabulário dos autores, o aluno proveniente da classe operária foi substituído pelo aluno difícil e com dificuldades”* (ibidem). E, neste mesmo contexto, conclui: *“as crianças do povo para as quais a escola deveria assegurar igualdade de oportunidades são substituídas pelos das regiões sensíveis que é importante integrar na sociedade”* (ibidem). Assim, efetivamente, a escola massificada parece ser uma escola democrática porque afirma a igualdade de todos os alunos. No entanto, esta igualdade não pode ser *“apenas igualdade de*

oportunidades, mas igualdade de talentos e de potencialidades”, e Dubet (*ibidem*; 40) acrescenta: *“este princípio de igual valor e de igual dignidade dos indivíduos, de igual respeito que lhes é devido, está no centro de uma ética democrática”*. Mas esta escola democrática e massificada é, simultaneamente, meritocrática: classifica, ordena, hierarquiza os alunos em função do respetivo mérito. Este facto leva Dubet a constatar que *“a exclusão escolar é o resultado normal da extensão de uma escola democrática de massas que afirma ao mesmo tempo a igualdade dos indivíduos e a desigualdade dos seus desempenhos”* (*ibidem*).

Esta mesma questão é focada por Estevão (2004; 28) que a propósito recorre ao pensamento da autora I. Yong ao criticar o paradigma distributivo que fundamenta a igualdade de oportunidades, registando que esta perspetiva *“para além de reduzir a justiça a uma distribuição igual de direitos como se fossem simples bens materiais que se possuem e se distribuem, impõe uma norma igualitária que obriga a diferença a tornar-se uniformidade”*. E Estevão acrescenta que o facto de a justiça em educação se relacionar normalmente com este princípio da igualdade de oportunidades *“acaba objetivamente por funcionar como um mecanismo para aceder a posições desiguais da sociedade, tornando-se assim numa forma de legitimar as desigualdades”* (*ibidem*; 30). E reforça, concordando com o pensamento de P. Bourdieu, que a cultura escolar dominante *“trata de formalmente de modo igual, em direitos e deveres, quem é diferente, exigindo dos alunos qualidades que são desigualmente distribuídas entre as classes sociais, designadamente o capital cultural e o relacionamento com a cultura e o saber”* (*ibidem*; 43). Daí que Estevão seja levado a concluir pela *“insuficiência do princípio da igualdade de oportunidades”* (*ibidem*; 39) porque no sistema educativo a igualdade não pode significar o mesmo para todos como se a educação se pudesse *“distribuir equitativamente”* (*ibidem*; 40). Assim sendo, o autor recorre à ideia pluralizada de igualdade por entender a escola como uma organização plural ou *“um mundo de mundos”* (Estevão; 2011; 207) reforçando a perceção da multiplicidade de justiças *“ou de modos de ver a construção do bem comum no interior da escola”* (Estevão; 2004; 46). E se a escola assume como justa a política da igualdade de oportunidades baseada nas capacidades individuais dos alunos e da meritocracia do desempenho está *“a optar por um tipo de justiça que tende sobretudo a sublinhar a racionalidade e o êxito instrumentais”* (*ibidem*; 66). Significa que, no cumprimento das orientações de política educativa, a escola tem que optar por valores: porque não pode não

pode assumir um posicionamento inócuo tem de optar, ou pela justiça social, ou por tendências economicistas que valorizam os alunos mais capazes e recorrem à diferenciação típicas dos alinhamentos neoliberais. Como sintetiza Estevão (2011; 209) a escola deve atender “à exigência de oferecer um bem comum, uma cultura comum independentemente das lógicas seletivas; à igualdade distributiva de oportunidades articulada com a equidade da oferta escolar, dando eventualmente mais aos menos favorecidos; e à igualdade individual de oportunidades que visa formar sujeitos para uma sociedade democrática”. Daqui resulta, como defende Estevão (2004; 123), um papel específico a ser desempenhado pelos docentes “que vai além da mera técnica de capacitação académica dos alunos e que procura, antes, a vinculação da aprendizagem com a justiça social”, isto porque se pretendemos alcançar justiça social, é preciso atuar sobre a justiça escolar. Significa que se torna necessário focar o papel das escolas e a atuação dos professores na promoção do sucesso escolar de todos e cada um dos alunos. Como adianta Azevedo (2013; 39), superada a tarefa de levar todos os portugueses à escola, o grande desafio para o século XXI é criar percursos educativos de qualidade para todos. E, a este propósito denuncia: “em vez de fugirmos para a frente, diante das múltiplas dificuldades de conciliação de uma escola de massas com aprendizagens de qualidade para um e para todos” (*ibidem*; 42), deveríamos preocupar-nos com a procura de condições que levassem a criar percursos educativos de qualidade para todos os alunos. A este respeito enuncia os diversos preditores do insucesso escolar, particularmente os que considera de acentuado relevo, designadamente o nível socioeconómico das famílias, “em particular o nível sociocultural da mãe, é a variável de contexto que mais marca o percurso escolar dos alunos” (*ibidem*). Mas acrescenta uma variável que considera de particular importância: o chamado “efeito escola” que assinala como determinante “no caso da promoção do sucesso junto dos alunos oriundos de meios socioculturais mais desfavorecidos”, concluindo que as escolas “tanto podem fragilizar os alunos mais desfavorecidos como, pelo contrário, podem promover o seu maior sucesso” (*ibidem*). Neste pressuposto será a qualidade da escola e dos respetivos professores o fator decisivo para a aprendizagem e assim, “a escola pode favorecer o sucesso escolar dos alunos como pode igualmente engendrar ou aprofundar o seu insucesso” (*ibidem*; 43) pois uma abordagem escolar igual para todos constitui um meio de legitimar as desiguais capacidades e competências construídas no contexto familiar e social de origem. Para Azevedo a escola pode, portanto

e com intencionalidade, exercer sobre o meio um efetivo papel transformador se perceber *“quais são as políticas pedagógicas e as práticas escolares que se revelam mais eficazes para promover melhores aprendizagens junto de alunos com maiores dificuldades”* (ibidem). E nesta linha de análise destaca a qualidade do desempenho do professor como sendo o fator que mais influência tem na aprendizagem dos alunos, considerando-a mais importante que o fator família. Assim e a par do denominado *“efeito escola”* deve ser salientado o *“efeito professor”* visto que *“é o professor que mais ajuda (ou não) o aluno a aprender”*, e conclui que *“o efeito professor sobre o rendimento dos alunos é não só significativo como é aditivo e acumulativo”* (ibidem): o sucesso escolar é uma construção social onde a competência do professor assume grande interferência. Assim, parece poder concluir-se que se a função da educação fosse simplesmente reproduzir a sociedade não seria necessária a intervenção da escola visto que a família poderia cumprir esse papel. A intervenção da escola na educação dos indivíduos deve, por isso, produzir um efeito transformacional na sociedade tendo como princípio orientador a mudança social, ou seja, acompanhar cada aluno elevando ao máximo todas as suas potencialidades.

4 – Função da ação social escolar: a perspectiva igualizadora

O Relatório Final da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, publicado em julho de 1988 sob o título *“Proposta Global de Reforma”*, ao analisar a Lei de Bases do Sistema Educativo que tinha sido publicada em outubro de 1986, destaca a preocupação manifestada com a necessidade de uma formação geral comum a todos os indivíduos por considerar que esta *“é, pela sua natureza, socialmente igualizadora”* (1988; 32). Esta perspectiva resulta do facto de a comissão considerar que *“a educação não é um bem qualquer: é um bem essencial à própria natureza humana do homem”* (ibidem; 33) e assim, *“o direito à educação é parte integrante do direito a ser plenamente um homem”* (ibidem) porque só assim se consegue atingir a cidadania plena. Desta forma, a educação torna-se num imperativo absoluto da democracia pelo que, conforme antecipa a comissão, seriam necessárias algumas condições objetivas para a igualização no acesso: *“um correto reordenamento da rede em termos de equidade geográfica e social; uma política de transportes adequada à nova rede; reestruturação com sentido democrático de toda a*

ação social escolar” (*ibidem*; 34). Nesta abordagem pretende-se salvaguardar a igualdade de oportunidades no acesso ao sistema de ensino. Mas a visão da comissão vai mais além que igualizar as condições de acesso ao argumentar que se devem prever, também, oportunidades de sucesso porque, no seu entendimento “*igualizar as condições de acesso para promover objetivamente o insucesso é uma iniquidade*” (*ibidem*; 35). Daí que a Comissão de Reforma do Sistema Educativo tenha defendido, simultaneamente, a igualização das oportunidades de sucesso escolar propondo medidas objetivas para esse efeito, designadamente, mecanismos de compensação educativa para alunos com necessidades educativas específicas; criação de percursos educativos diferenciados; criação de serviços de psicologia e orientação escolar; apoio de saúde escolar e serviços de ação social escolar. Isto para que se pudessem cumprir as orientações de política educativa preconizadas na LBSE que assumira o objetivo de educar todos os cidadãos, o que implicava reorganizar a escola e adotar soluções de compensação materializadas na ação social escolar como mecanismo de resposta às carências detetadas nos alunos, salientando-se o princípio da diferenciação positiva como medida adequada às necessidades e especificidades de cada aluno. Como adianta Pires (2000; 74) “*em nome de um igualitarismo pretensamente democrático se tem cultivado a uniformidade como tradução da unidade*”: na sua abordagem, a igualdade de oportunidades em educação só é possível quando se considera a diferença, “*quando se respeita o que distingue um do outro*” (*ibidem*). E especifica que, no seu entendimento, “*a uniformidade niveladora não conduz senão a uma desigualdade de esforços e daí significa portanto um efeito que nada tem a ver com a democratização da educação*” (*ibidem*). Significa que a obrigatoriedade de frequentar a escola, extensível a todos os indivíduos, não constitui garantia para o seu sucesso pelo que, paralelamente, se torna necessário conceber mecanismos eficazes de compensação. Estes mecanismos compensatórios criados com intenção de proporcionar igualização nas condições de acesso resultam do reconhecimento que a escolarização constitui “*um direito para cuja satisfação se estabelece um serviço público que tem de ser distribuído com justiça*” (Navarro: 2010; 85). Essas preocupações de igualização encontram registo na história da produção legislativa em Portugal. Vai nesse sentido a publicação do Decreto-Lei n.º 38 968, de outubro de 1952, que reconhece o esforço realizado pelas medidas de dimensão social à época assumidas pelas escolas como o fornecimento de refeições, livros, vestuário e calçado a alunos carenciados, mas que não

estavam, apesar disso, a melhorar a regularidade na frequência da escola e essa falta de assiduidade era condicionadora do aproveitamento escolar (ponto 8 da lei). Este mesmo ato de produção legislativa tinha como finalidade a apresentação de uma *“nova estrutura às cantinas e caixas escolares”* e novas e *“mais largas perspectivas à sua benéfica ação social e educativa”* (ponto 12 da lei). O Decreto-Lei n.º 38 968, aqui em análise, coloca em 1870 o ano de início da regulamentação da ação social escolar ao considerar que nesta data já se *“prescrevia a constituição em cada paróquia de uma comissão escolar com a finalidade de promover a frequência, o vestuário para as crianças necessitadas, livros gratuitos aos alunos”* (ponto 31 da lei). E continuando com o levantamento histórico das medidas legislativas no âmbito da ação social escolar, sempre produzidas no sentido de proporcionar melhores condições no acesso à escola, o documento fixa em 1901 e em 1908 a evolução do quadro legal de suporte à intervenção igualizadora do estado sempre com o intuito de *“facilitar a frequência da escola às crianças pobres, fornecendo-lhes alimentação, calçado, vestuário, livros e outros objetos escolares”* (*ibidem*). Esta intenção igualizadora foi-se mantendo ao longo do tempo até que a universalização do ensino obrigatório, já na década de 70 do século XX, veio iniciar a criação da efetiva escola massificada. Então, esse crescimento quantitativo fez chegar à escola crianças e jovens com condições pessoais, familiares, culturais e económicas muito diversificadas. No entanto, esta nova escola massificada não tem sido inclusiva porque continua a selecionar os alunos em função das suas carências culturais, das dificuldades de aprendizagem, das diferenças socioeconómicas que servem de fundamento para a exclusão escolar operacionalizada na sequência de retenções e repetências. O histórico das medidas de ação social escolar foi sempre, portanto, no sentido de igualizar as condições de acesso à escola, de criar igualização de frequência, ou seja, de proporcionar a oportunidade de os alunos frequentarem a escola, sem que essas iniciativas pudessem garantir condições de sucesso por não serem suficientes para esbater a diversidade de perfis culturais e económicos, face a uma escolarização de resposta uniformizada.

As medidas de ação social escolar para apoio aos alunos integrados em contextos familiares de maior fragilidade económica foram transferidas para a responsabilidade dos municípios por força do Decreto-Lei n.º 399-A/84 de 28 de dezembro, depois alterado pelo Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de janeiro (DILP; 333) que responsabiliza as autarquias em matéria de refeitórios, alojamento e auxílios económicos, mas cumprindo orientações da

Direção Geral da Educação que perceciona a ASE como um conjunto de medidas destinadas a garantir igualdade de oportunidades a todos os alunos dos ensinos básico e secundário. Assim, os apoios à frequência da escola traduzem-se sempre em benefícios de discriminação positiva ao nível de refeições, transportes, livros e material escolar, ou seja, medidas que viabilizam o acesso à escola. Depois, a Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro veio, a nível nacional, estabelecer o regime jurídico das autarquias locais e reforçou, no artigo 23.º e nos contextos das atribuições do município, que as câmaras municipais tinham de assumir responsabilidades no âmbito da educação e da ação social, objetivando essa atribuição no artigo 33.º que fixa as competências materiais. Daí que se tenha regulado nas alíneas gg) e hh) do referido artigo que compete às câmaras municipais “*assegurar, organizar e gerir os transportes escolares*” e ainda “*deliberar no domínio da ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes*”. Os diversos atos legislativos do poder central vieram, portanto, desconcentrar para os municípios as medidas compensatórias potenciadoras de igualização dos jovens e adolescentes no acesso a um serviço público cuja oferta compete ao estado: a educação.

Já ao nível da Região Autónoma da Madeira, a responsabilidade de proporcionar igualização ficou centralizada e atribuída ao Governo Regional através da entidade que tutela o setor: a Secretaria Regional de Educação. Esta matéria, regulada através da Portaria n.º 220/2017 de 28 de junho, aprova o Regulamento da Ação Social Educativa na RAM e “*define os apoios sociais a conceder às crianças em estabelecimentos de infância e alunos da educação pré-escolar, ensino básico e secundário*”. Procura-se, também aqui regulamentar, em função dos rendimentos do agregado familiar de cada aluno, os regimes de comparticipação e apoios a que têm direito para poder aceder à escola.

CAPÍTULO III

ANÁLISE CRÍTICA

1. Caracterização do estudo

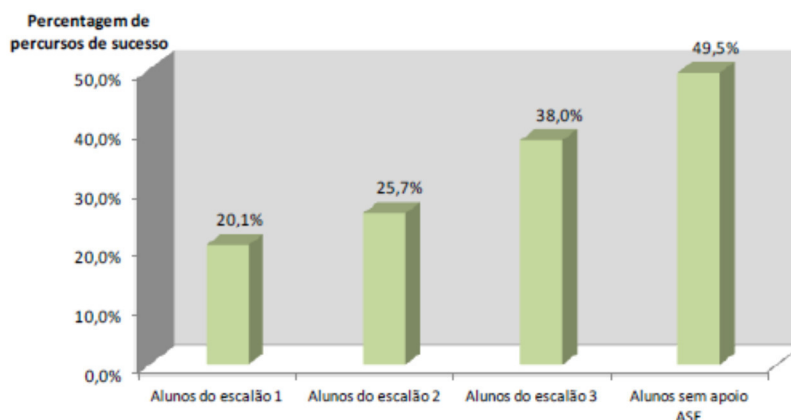
A escola, enquanto instrumento utilizado pelo estado para provocar transformações no meio, para além da função de preservação de um padrão de cultura dominante e de socialização dos indivíduos, conheceu um alargamento a dois níveis: vertical por sucessivos alargamentos a novas faixas etárias e a níveis de escolarização que foram traduzidos por escolaridade obrigatória; horizontal porque foi assumindo uma multiplicidade de temáticas e áreas formativas de índole pessoal e social para além da mera transmissão de conhecimento validado na operacionalização dos conteúdos do currículo. Simultaneamente, foi-se massificando por passar a incluir um cada vez maior número de indivíduos em frequência. Mas porque as condições de frequência se constataram desiguais em função da proveniência social dos alunos, procurou apoiar os que eram originários de contextos desfavorecidos, proporcionando igualdade de acesso sem cuidar da denominada igualdade de uso. Apesar dos diversos apoios concedidos pelas medidas de Ação Social Escolar, os resultados escolares têm-se mostrado desiguais porque se considerou que “*a corrida escolar se torna justa apenas pelo facto de pôr os alunos todos na linha de partida e assegurar que as pistas estão em iguais condições*” (Pires *et. al.*: 1991; 179). Significa que a conceção de igualdade em educação não se pode reduzir a igualdade de acesso porque esta não proporciona igualização de resultados escolares, entendidos como sucesso obtido pelo aluno e certificado pela escola. Daí que Pires *et. al.* fale de igualdade de uso entendida como “*utilização com resultados iguais, pelos diversos grupos sociais, dos bens educativos a que tiveram acesso*” (*ibidem*; 171). Assim, a transformação progressiva de uma escola de elites numa escola democrática e massificada não foi acompanhada de mudanças qualitativas e conduziu à crise da educação, visto que gerou desajustamentos com consequências nos resultados obtidos pelos alunos provenientes de contextos menos favorecidos, ou seja, a expansão do sistema educativo escolar que significou “*oferta de mais escolas, formação de mais professores, eliminação de estrangulamentos de passagem entre níveis de ensino, modificação dos processos de avaliação*” (Pires. 1988; 29) não

criou a escola de massas. Como afirma Pires, esta foi uma “*contradição produzida por se pretender estabelecer um ensino de massas numa sociedade estratificada*” (*ibidem*). Daí que a massificação tenha obtido como resultado o insucesso escolar, visto que uma escola conservadora tem sempre dificuldades em configurar-se num instrumento de transformação social e a “*massificação do ensino mais não fez senão agravar esta inadequação pelo bloqueio produzido pela extensão deste conservadorismo a uma grande massa de alunos*” (*ibidem*). O resultado final da massificação do ensino traduziu-se, apenas, numa expansão quantitativa do modelo em vigor sem alterações qualitativas: “*a massificação escolar representa, como repetidamente já foi referido, uma expansão de um tipo de escola seletiva e elitista*” (*ibidem*; 35) porque significou a aplicação de um modelo seletivo a um maior número de alunos que passou a frequentar a escola e uma educação sem sucesso não pode assumir-se como uma educação de massas: “*assim, a massificação, passa a ser geradora de desigualdade social*” (*ibidem*; 37). Em síntese e seguindo o pensamento do autor em causa, a massificação escolar não conseguiu construir a escola de massas porque adotou o sistema que estava implementado sem ter em conta a diversidade do novo público alvo. A escola de massas terá de ser diversificada e atender à heterogeneidade de destinatários: “*diversidade de organizações, de qualificações, de curricula, de diplomas, de alternativas de formação*” (*ibidem*; 41).

A análise da relação existente entre o desempenho escolar dos alunos e o meio socioeconómico de proveniência já foi alvo, na RAM, de estudos pontuais de que é exemplo a abordagem do Observatório de Educação da Região Autónoma da Madeira (OERAM) através do estudo “*Desigualdades Socioeconómicas e Resultados Escolares na Região Autónoma da Madeira*”, uma investigação que se circunscreveu ao ano letivo de 2015/2016 e ao 3.º ciclo do ensino básico, pretendendo estabelecer a relação entre “*o desempenho escolar dos alunos do 3.º ciclo do ensino básico regular público e o meio socioeconómico dos seus agregados familiares*” (*ibidem*; 4), no sentido de contribuir para verificar o efetivo desempenho do ensino público “*numa das funções para que foi concebido, da igualdade de oportunidades entre crianças oriundas de diversos meios socioeconómicos e da promoção de mobilidade social*” (*ibidem*). Como indicador da proveniência socioeconómica de cada aluno o estudo recorreu ao escalão atribuído pela Ação Social Escolar em termos de apoio à frequência da escola e procurou cruzar esse indicador com a percentagem de “*percursos de sucesso*”. Fixou-se, previamente, a

definição do conceito de “*percurso de sucesso*” como sendo o trajeto escolar sem retenções nos 7.º e 8.º anos de escolaridade e com classificação positiva em ambas as provas nacionais de Português e Matemática no 9.º ano de escolaridade. Pela análise dos resultados escolares o estudo em referência chegou à conclusão 49,5% dos alunos sem nenhum tipo de apoio ASE, e portanto provenientes de contextos socioeconómicos mais sólidos, eram detentores de percursos de sucesso no 3.º ciclo do ensino básico. Contrariamente, para os alunos com o máximo apoio ASE (denominado escalão 1 de apoio) e, conseqüentemente, oriundos de contextos familiares mais desfavorecidos e condições económicas mais modestas, a percentagem de percursos de sucesso foi de 20,1%.

Alunos com percursos de sucesso no 3.º ciclo por nível de apoio ASE:



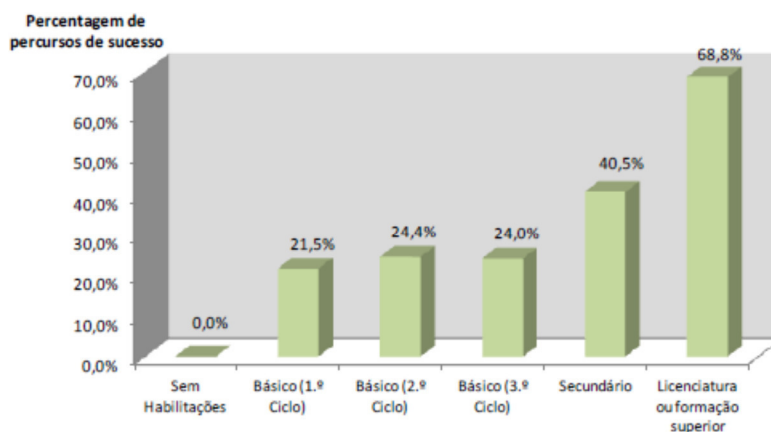
Fonte: OERAM

Daqui se conclui que as condições socioeconómicas das famílias têm significativo impacto no desempenho escolar dos respetivos descendentes e a diferenciação positiva proporcionada pela Ação Social Escolar não se apresenta suficiente para superar as desigualdades sociais que se manifestam à partida nos trajetos escolares do 3.º ciclo do ensino básico.

Outro enfoque que esta investigação procurou proporcionar foi estabelecer relação entre os percursos de sucesso no 3.º ciclo do ensino básico e as habilitações académicas das mães dos alunos em causa. Para esse efeito foram concebidos seis grandes grupos distintos, cada um deles organizado em função do nível de habilitação académica das mães

dos alunos: sem habilitações, habilitação 1.º ciclo, habilitação 2.º ciclo, habilitação 3.º ciclo, habilitação ensino secundário e habilitação de licenciatura ou formação superior.

Alunos com percursos de sucesso no 3.º ciclo por nível de habilitação da mãe:



Fonte: OERAM

Regista-se como conclusão que, relativamente aos alunos cujas mães são detentoras de uma habilitação académica equivalente a licenciatura ou formação superior, a percentagem de percursos de sucesso no 3.º ciclo é de 68%. Já para os alunos cujas mães apresentam uma habilitação escolar baixa, equivalente à conclusão do 1.º ciclo (4.º ano de escolaridade) a percentagem de percursos de sucesso situa-se, apenas, nos 21,5%, o que patenteia uma acentuada disparidade de resultados.

Outro tipo de análise comparativa pode ser realizado para se verificar o efetivo resultado escolar obtido pelos alunos com apoio ASE de escalão 1, o mais efetivo e abrangente apoio a alunos com carências económicas: trata-se de comparar os resultados alcançados pelos alunos nos anos terminais de ciclo, designadamente os 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade. Para esse efeito confrontaram-se as transições de ciclo do universo de alunos nos três anos terminais de ciclo com os resultados obtidos, exclusivamente, pelos alunos de escalão 1 de ASE, pondo em evidência os níveis de sucesso académico alcançados pelos dois grupos em causa. Estabelecendo-se esta comparação para uma série temporal de quatro anos letivos consecutivos, os dados obtidos constam das tabelas que seguidamente se apresentam:

Ano letivo de 2011/2012:

ANOS TERMINAIS DE CICLO	UNIVERSO DE ALUNOS	TOTAL DE ALUNOS COM APOIO ASE 1	TOTAL DE ALUNOS QUE CONCLUIRAM	%	TOTAL DE ALUNOS RETIDOS	%	ALUNOS QUE CONCLUIRAM COM ASE 1	%	ALUNOS RETIDOS COM ASE 1	%
4.º ano	2642	787	2513	95,1	129	4,9	730	92,8	57	7,2
6.º ano	3281	935	2719	82,9	562	17,1	708	75,7	227	24,3
9.º ano	2605	554	2035	78,1	570	21,9	404	73,0	150	27,0

Fonte: Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas

Ano letivo de 2012/2013:

ANOS TERMINAIS DE CICLO	UNIVERSO DE ALUNOS	TOTAL DE ALUNOS COM APOIO ASE 1	TOTAL DE ALUNOS QUE CONCLUIRAM	%	TOTAL DE ALUNOS RETIDOS	%	ALUNOS QUE CONCLUIRAM COM ASE 1	%	ALUNOS RETIDOS COM ASE 1	%
4.º ano	2504	722	2417	96,5	87	3,5	658	94,9	37	5,1
6.º ano	3039	854	2527	83,2	512	16,8	650	76,1	204	23,9
9.º ano	2631	602	2147	81,6	848	18,4	440	73,1	162	26,9

Fonte: Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas

Ano letivo de 2013/2014:

ANOS TERMINAIS DE CICLO	UNIVERSO DE ALUNOS	TOTAL DE ALUNOS COM APOIO ASE 1	TOTAL DE ALUNOS QUE CONCLUIRAM	%	TOTAL DE ALUNOS RETIDOS	%	ALUNOS QUE CONCLUIRAM COM ASE 1	%	ALUNOS RETIDOS COM ASE 1	%
4.º ano	2176	640	2124	97,6	52	2,4	619	96,7	21	3,3
6.º ano	2909	893	2537	87,2	372	12,8	718	80,4	175	19,6
9.º ano	2418	544	2114	87,4	304	12,6	458	82,7	96	17,3

Fonte: Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas

Ano letivo de 2014/2015:

ANOS TERMINAIS DE CICLO	UNIVERSO DE ALUNOS	TOTAL DE ALUNOS COM APOIO ASE 1	TOTAL DE ALUNOS QUE CONCLUIRAM	%	TOTAL DE ALUNOS RETIDOS	%	ALUNOS QUE CONCLUIRAM COM ASE 1	%	ALUNOS RETIDOS COM ASE 1	%
4.º ano	2173	704	2126	97,8	47	2,2	678	96,3	26	3,7
6.º ano	2688	817	2432	90,5	256	9,5	679	83,1	138	16,9
9.º ano	2404	601	2172	90,3	232	9,7	518	86,2	83	13,8

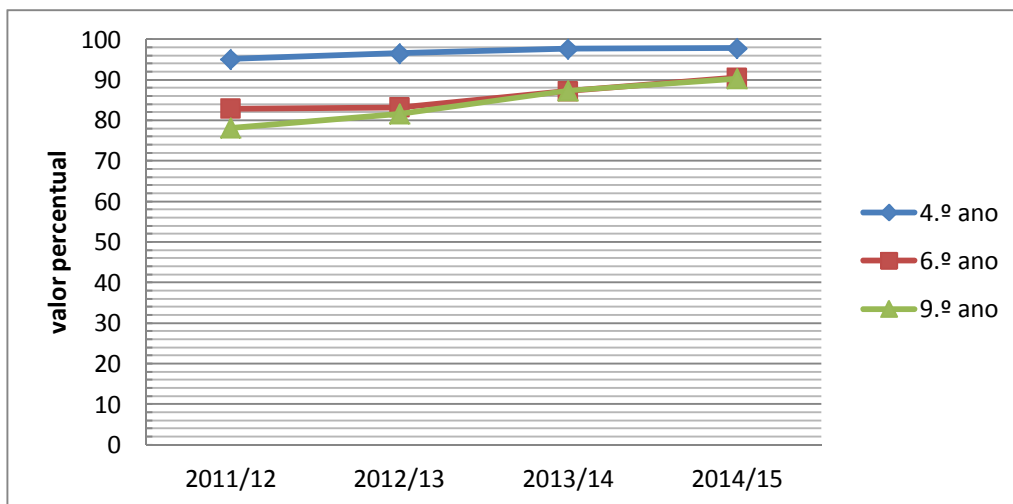
Fonte: Direção Regional de Planeamento, Recursos e Infraestruturas

2. Descrição e análise dos resultados efetivamente obtidos

Os dados obtidos na série temporal em causa proporcionam evidências que permitem registar algumas conclusões essenciais. Desde logo, torna-se absolutamente perceptível que o número total de alunos a realizar exames nacionais nos anos de conclusão de cada ciclo de escolaridade, designadamente 4.º, 6.º e 9.º anos, foi diminuindo sistematicamente ao longo do período em referência, diminuição sobretudo evidente nos 4.º e 6.º anos de escolaridade, fruto da quebra demográfica e consequente redução do número de nascimentos que a RAM tem vindo a sentir ao longo do tempo. Assim, o total de 2.642 alunos que se apresentou a exame nacional de 4.º ano de escolaridade no ano letivo de 2011/2012, passou para 2.173 no ano de 2014/2015, numa redução absoluta de 469 alunos num período de 4 anos. A mesma situação se constata relativamente ao 6.º ano de escolaridade, ou seja, se em 2011/2012 realizaram o exame nacional 3.281 alunos, este número baixou para 2.688 alunos em 2014/2015: uma quebra absoluta de 593 alunos. Também ao nível do 9.º ano de escolaridade, o total de alunos presentes no exame nacional em 2011/2012 diminuiu de 2.605 para 2.404 alunos em 2014/2015.

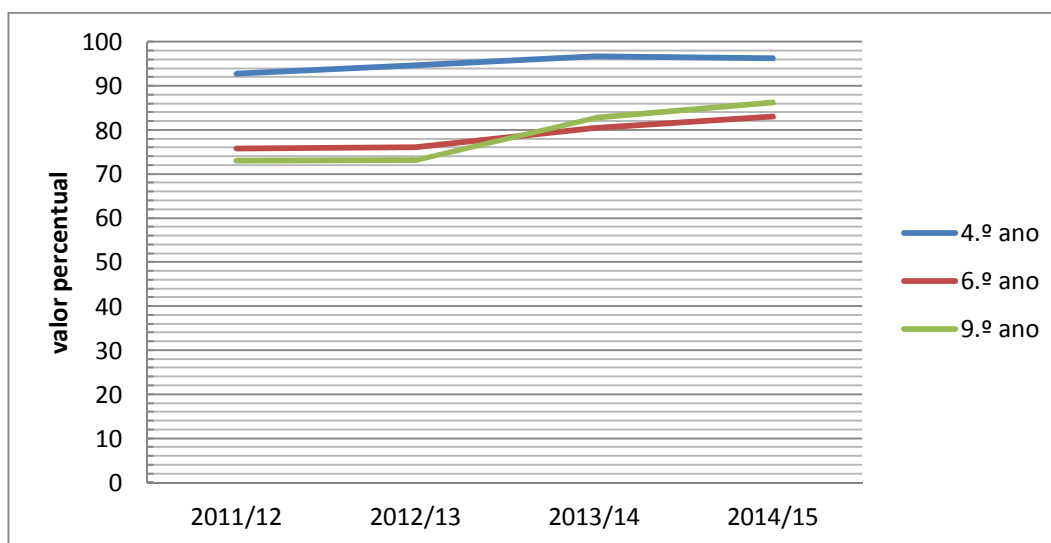
Já no que diz respeito a resultados obtidos pelos mesmos alunos nesta sequência de anos letivos, constata-se que as conclusões de ciclo foram melhorando ao longo do tempo para todos os anos de escolaridade em referência.

VALOR PERCENTUAL DO TOTAL DE ALUNOS QUE CONCLUÍRAM OS ANOS TERMINAIS DE CICLO COM SUCESSO:



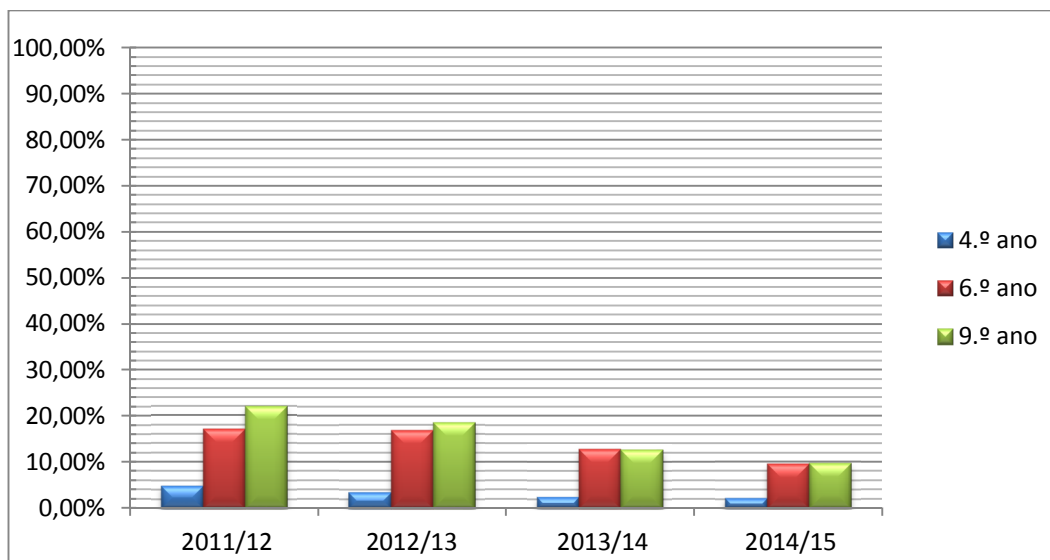
Esta melhoria de resultados que se verifica para o universo de alunos a frequentar os anos de escolaridade que correspondem a conclusões de ciclo, também foi perceptível, no mesmo lapso temporal, para os alunos que, à data, tinham escalão de apoio 1 de ASE. Isolando especificamente esse grupo, constata-se que, também eles, conseguiram melhorar o sucesso escolar nos anos em causa.

VALOR PERCENTUAL DOS ALUNOS DE ASE 1 QUE CONCLUÍRAM OS ANOS TERMINAIS DE CICLO COM SUCESSO:



Face aos dados quantitativos recolhidos conseguimos evidências de que todos os alunos, incluindo aqueles que beneficiam de apoio máximo da Ação Social Escolar, conseguiram melhorar as respetivas performances académicas na sequência de anos letivos em análise. No entanto, e apesar de constatada a melhoria generalizada, interessa proceder de forma comparativa: saber se os níveis de conclusão com sucesso são equivalentes nos dois grupos de alunos em referência e para os mesmos anos de escolaridade, ou seja, se os apoios proporcionados aos alunos mais desfavorecidos e que viabilizam a respetiva frequência da escola, proporcionam resultados similares em termos de sucesso, aos que são registados para os alunos sem necessidade de apoios ASE. Da análise comparada resultaram os gráficos que se seguem.

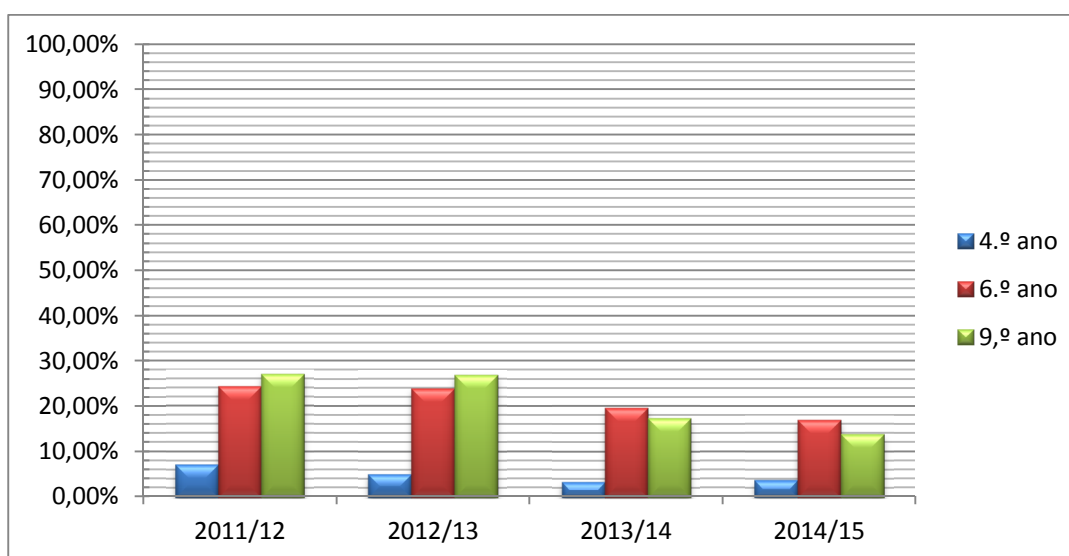
ALUNOS RETIDOS NOS ANOS TERMINAIS DE CICLO:



Conclui-se, assim, que a maior incidência de retenções em anos terminais de ciclo ocorre ao nível do 9.º ano de escolaridade e, portanto, na conclusão do 3.º ciclo, embora no conjunto de anos letivos em causa se constate a sistemática redução do número de alunos que não terminam com sucesso o respetivo ciclo de escolaridade.

O mesmo exercício construído para os alunos com ASE 1 conduz ao gráfico seguinte.

ALUNOS COM ASE 1 RETIDOS NOS ANOS TERMINAIS DE CICLO:



Dissecando os gráficos que comparam os valores percentuais de alunos retidos nos anos terminais de ciclo, numa sequência temporal de quatro anos, designadamente do ano letivo 2011/12 ao ano letivo 2014/15, e apesar da global melhoria de resultados alcançados por todos os alunos, conclui-se que as retenções incidem sempre mais nos alunos mais carenciados, ou seja, aqueles que mais beneficiam de apoios para frequentar a escola. Retomando o quadro legal de suporte da Ação Social Escolar, na RAM, a Portaria n.º 220/2017 de 28 de junho, destacaríamos a componente que, no preâmbulo da lei refere: “*a Ação Social Educativa como instrumento de reequilíbrio social no acesso à educação obriga a que os serviços previstos e disponibilizados sejam acedidos de forma diferenciada mediante mecanismos de discriminação positiva que procuram compensar os alunos mais carenciados*”. Face à intenção da lei, o respetivo artigo 8.º efetiva os apoios a que os alunos mais carenciados podem aceder e que igualiza o acesso à escola por proporcionar a oportunidade de frequência. No entanto, e operacionalizada a frequência da escolaridade básica obrigatória, não se conseguiu obter igualização de resultados.

3. Interpretação dos resultados à luz do quadro teórico

Numa primeira abordagem, mais linear e simplista, dir-se-ia que o insucesso escolar está definitivamente ligado à implementação da obrigatoriedade escolar e resulta, diretamente, da “*organização das escolas em currículos estruturados, que pressupõem, por inerência, metas de aprendizagem*” (Mendonça: 2009; 65). Nesta perspetiva, e considerando que a função social atribuída à escola mantém o enfoque tradicional, cabendo-lhe o papel de transmissão do saber instituído, o insucesso é assumido quando alguém “*não atingiu alguma coisa que é suposto ser atingida por todos os alunos*” (*ibidem*). No entanto, esta abordagem meramente estatística apresenta-se atualmente muito redutora. Mendonça (*ibidem*), assume que a questão do insucesso escolar “*reside nas contradições que os alunos são incapazes de resolver, nomeadamente: i) entre a escola e a realidade em que vivem; ii) entre as aprendizagens exigidas pela escola e as que fazem na família e no meio social; iii) entre as aspirações, normas e valores da família e as exigidas pela escola*”. Isto significa que, garantir a todos igualdade nas condições de acesso, não garante idênticos resultados escolares porque, para além das variações individuais, existem

importantes variações sociais visto que, “*a desigualdade do sucesso não depende, pois, apenas das diferenças individuais de mérito, mas de diferenças sociais*” (Pires et. al: 1991; 179). E, a este respeito, poder-se-ia assumir que as capacidades intelectuais, estando igualmente distribuídas pelos diversos grupos sociais e económicos, não são depois desenvolvidas de forma igualitária: “*uns possuem livros e um clima favorável ao estudo e outros não, uns têm pais que esperam deles bons resultados escolares e outros têm pais desinteressados, uns falam diariamente com pessoas cuja linguagem e argumentação os ajuda e outros diariamente têm um clima pouco propício a conversas que saiam do quotidiano observável*” (ibidem). Nesta abordagem, os fatores extraescolares têm mais peso no sucesso escolar dos jovens que os fatores escolares e a falta objetiva de resultados das políticas de igualização de oportunidades deve-se ao facto de os alunos de determinados estratos sociais, mais desenvolvidos económica e socialmente, por serem mais compatíveis com os valores e com as soluções de aprendizagem instituída, aproveitarem melhor as oportunidades proporcionadas pela educação escolar. Desta forma, mantêm-se ou aumentam as desigualdades: “*a chave da questão está na diferenciada educação familiar informal que os alunos levam para a escola*” (ibidem; 184).

Esta questão do sucesso escolar foi, logo em 1988, ano da publicação do Relatório Final da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, preocupação abordada e dissecada pelo grupo de trabalho nessa altura constituído. Então, e tendo em conta a necessidade de “*organização dos recursos e estratégias convenientes para uma política de promoção do sucesso educativo*” (CRSE; 37), foram enunciados os denominados fatores estruturais do sucesso educativo: a condição pessoal; a responsabilidade institucional; a responsabilidade sistémica; a responsabilidade social. Ao nível do primeiro fator, a denominada condição pessoal, a Comissão distingue entre sucesso escolar aparente, traduzido em resultados administrativos quantificáveis, de sucesso educativo ou sucesso escolar real, “*ou seja, o alcance pelo educando das finalidades ou objetivos essenciais do programa educativo que lhe foi consignado*” (ibidem; 32). Significa que o sucesso educativo terá de ser, como perspectiva a CRSE, o sucesso educativo das pessoas, “*de cada pessoa envolvida no processo da educação*” (ibidem). Daí que a abordagem meramente estatística se revele inadequada e insuficiente porque deixa escapar “*a dimensão qualitativa e pessoal do sucesso*” visto que cada pessoa deve ser assumida como “*um indivíduo humano único, irrepetível, absolutamente valioso e digno de si mesmo*” (ibidem). A denominada

responsabilidade institucional significa assumir que parte significativa do insucesso é atribuível à instituição escolar porque a ela compete “*a responsabilidade técnica pela promoção do sucesso*” (*ibidem*; 39). E, por isso, a CRSE considera absolutamente necessário organizar a escola com base em diferentes modelos pedagógicos substituindo a “*escola de ensinar*”, de feição unidimensional, preocupada com as atividades letivas, pela “*escola de aprender*” (*ibidem*; 40), de cariz pluridimensional, que articula a componente letiva com outras dimensões complementares aos conteúdos curriculares. O terceiro fator estrutural é apontado como sendo a responsabilidade sistémica, situada ao nível do plano político e administrativo. Assim, a CRSE considera de enorme importância para o sucesso educativo o tipo de decisão política e, também, o funcionamento do aparelho administrativo da tutela porque lhe compete proporcionar “*às estruturas de execução da educação todos os meios de que estas necessitam para cabalmente desempenharem as suas funções*” (*ibidem*; 41), incluindo as orientações metodológicas e a realização de investigações e estudos necessários ao conhecimento da realidade educativa. Finalmente, o fator identificado como responsabilidade social, por não ser possível conceber o sistema educativo sem um sistema social: um “*cordão umbilical que vai da sociedade para a escola e que da escola retorna à sociedade*” (*ibidem*; 43). Segundo a CRSE “*parte significativa do sucesso escolar e educativo tem as suas causas na desigualdade social de condições*” (*ibidem*).

Ainda a este respeito e considerando que os objetivos centrais da política educativa devessem ser sempre a equidade, a eficiência e a qualidade educativa, Verdasca (2013; 20) regista que os contextos objetivos de trabalho e, conseqüentemente, os pontos de partida de cada escola, são distintos de outras escolas: “*fatores de contexto de população e território, decorrentes das respetivas densidades de natureza cultural, social e económica, de distâncias e acessibilidades, expõem os sinais das diversidades e das desigualdades, mas também das semelhanças e aproximações*”. Daí que perspetive o insucesso como nunca sendo circunstancial ou conjuntural porque, para o autor em causa, ele encontra fundamento em múltiplos fatores justificativos: o estatuto social dos pais, a escolaridade da mãe, a acessibilidade escolar, o contexto rural ou urbano, a proximidade do currículo face às necessidades efetivas do quotidiano, a criatividade e nível de humanização assumidos pela escola, são alguns dos motivos causadores.

A propósito do insucesso escolar Pires (1991; 187) afirma: *“pode dizer-se que há insucesso escolar quando algum ou alguns dos objetivos da educação escolar não são alcançados”*. Ora, considerando que na perspetiva do autor a educação escolar tem três objetivos distintos: *“a aquisição de determinados conhecimentos e técnicas (instrução), o desenvolvimento equilibrado da personalidade do aluno (estimulação) e a interiorização de determinadas condutas e valores com vista à vida em sociedade (socialização)”*, o insucesso escolar ocorre quando algum destes citados objetivos não é atingido. Nesta linha de pensamento o insucesso pode advir de diversas causas, sejam elas de origem sociocultural quando um aluno acede à educação escolar numa situação de desvantagem assente na *“cultura informal da família e do meio ambiente, habitat do aluno (cidade/campo), nível económico”* (ibidem; 189); tenham origem na escola onde um conjunto de fatores como, por exemplo, o *“tipo de cursos e currículos, estruturas e métodos de avaliação, formas de agrupamento dos alunos, preparação científica e pedagógica dos professores”* (ibidem) condicionam os resultados obtidos; ou sejam relacionadas com *“a própria estrutura social no seu conjunto”* (ibidem). Ainda assim, nesta última abordagem que coloca o foco do insucesso na estrutura social, a causa efetiva do insucesso acaba por ser a escola porque se considera *“que a escola é um agente educativo determinado pela sociedade”* ou seja, *“a escola não passa de um instrumento utilizado pelas estruturas dominantes para garantir a reprodução da estratificação social”* (ibidem; 190).

Esta mesma linha de abordagem, particularmente centrada na organização da escola enquanto fator causador do insucesso, encontramos plasmada em Verdasca (2013; 22) quando refere que a escola recorre a métodos de trabalho que obrigam ao acompanhamento das tarefas fora do horário escolar e, desta forma, faz *“acentuar as desvantagens dos alunos de contextos mais desfavorecidos perante tarefas escolares para as quais dificilmente poderão ter em casa condições e meios de apoio que os coloquem em igualdade de situação na adequada realização dessas tarefas”*.

A questão do sucesso escolar dos alunos, preocupação também manifestada por Azevedo (2013; 39), é encarada como *“uma das variáveis socioeconómicas sobre a qual mais se tem escrito e comunicado no campo da educação. Ela reúne uma grande complexidade social e política porque diz respeito a elementos que se prendem com as políticas sociais de um dado país e mais especificamente com as políticas relativas ao*

sistema educativo”. Também para Pires (*ibidem*; 206), o poder político adotou um modelo de educação escolar que privilegia a instrução em vez da aprendizagem e, desta forma, as escolas apresentam uma organização uniforme: “*currículos, organização dos alunos e professores, organização e distribuição de espaços e avaliações visam fundamentalmente a instrução*”. E assim, a educação escolar não se consegue adaptar às características individuais dos alunos nem aos contextos sociais onde ocorre. Por isso, “*a pedagogia fica neste contexto numa situação de dependência em relação à burocracia*” (*ibidem*), tornando-se evidente a relação entre a gestão burocrática e o insucesso escolar. As opções políticas para a educação escolar levam o autor em causa a concluir que o desenvolvimento dos sistemas educativos é consequência de “*uma multiplicidade de interesses e dos conflitos daqui resultantes*” (*ibidem*; 214), o que faz com que a educação escolar não seja consequência de um efetivo plano previamente desenhado, “*mas antes constituindo um processo permanentemente em elaboração e reconstrução, originado e desenvolvido por uma ação social múltipla e nem sempre consensual*” (*ibidem*). Por isso, Azevedo (2013; 40) sintetiza os fatores que condicionam o sucesso escolar restringindo-os a áreas distintas: “*as opções de política educativa, o quadro sociocultural envolvente, o quadro institucional geral, as opções de pedagogia e didática em execução e os elementos individuais respeitantes a cada aluno*”. E conclui pela efetiva existência de uma multiplicidade de sucessos escolares, ou seja, diversos sentidos ou entendimentos sobre o sucesso na escola: resultados obtidos na avaliação sumativa e em exames nacionais, quantidade de alunos que transitam de ano, aprendizagens e aquisições de saberes resultantes de um processo de ensino e aprendizagem, ou “*uma dinâmica escolar que implica todos os seus protagonistas principais – professores, alunos, pais e escola como um todo – e que se ocupa da criação de condições da aprendizagem eficaz por parte de cada um e de todos os alunos*” (*ibidem*; 41). Os dois primeiros entendimentos sobre sucesso traduzem um enfoque administrativo sem preocupações acerca das condições em que ocorrem o ensino e a aprendizagem, sobre a diversidade cultural dos contextos. Já os dois últimos colocam o foco da preocupação nos processos e, sobretudo, na qualidade desses processos de ensino e aprendizagem. E sintetiza esta abordagem apontando as pressões colocadas pela sociedade atual que, condicionada pelos meios de comunicação social, tem-se concentrado em números e percentagens como evidência de sucesso, entendimento que vai hierarquizando as escolas face à dificuldade “*que representa esse*

desafio maior de desencadear as condições precisas que criam percursos educativos de qualidade para cada criança, jovem ou adulto” (ibidem; 42).

4. Conclusões

Pelo que atrás ficou expresso, poderíamos agora sistematizar a função da educação escolar, entendida enquanto instrumento ideológico de intervenção social de que o estado dispõe, em duas grandes vertentes. Por um lado, assume-se como um mecanismo de constituição e preservação do sistema social porque leva os indivíduos a interiorizar valores e normas que regem o seu funcionamento: assegura o processo de socialização que fundamenta o sentido de pertença a uma sociedade planeada e controlada pelos próprios indivíduos que a integram porque uniformiza e transversaliza atitudes, experiências e representações do sistema social, e assim, constitui um meio de manutenção e perpetuação da sociedade. Por outro lado, e porque permite que os indivíduos atuem sobre a sociedade em que estão integrados, avaliando-a criticamente com o objetivo de a modificar, de produzir mudanças sociais, a educação escolar assume também uma função transformacional. Assim, além de uma vertente de características mais conservadoras de preservação da cultura, das tradições e da história enquanto elementos da memória coletiva, a função da educação escolar será, simultaneamente, e concebendo cada ser humano como um processo em transformação e construção permanente por forma a desenvolver todas as suas potencialidades, a de proporcionar o melhoramento da sociedade através da capacidade crítica e reflexiva que cada indivíduo detém sobre a realidade que o rodeia. Nesta última perceção, a educação escolar possibilita a construção de uma sociedade mais justa pela correção das desigualdades sociais, pela democratização geral da estrutura social, pela possibilidade de proporcionar mobilidade social aos indivíduos.

Com a democratização do estado na década de 70 do século XX a escolaridade universalizou-se e a conceção da cidadania reconfigurou-se: *“a nova configuração da cidadania, em razão da fundação do estado democrático, implica as liberdades públicas, a afirmação dos direitos individuais e respetivas garantias e a entrada em vigor dos direitos políticos”* (Barreto: 2002; 22). A massificação da escola e a expansão do sistema escolar, embora viessem a elevar a generalidade dos níveis de qualificação, vieram também

corresponder a elevadas taxas de retenção, de insucesso e abandono. E assim, a expansão do sistema, veio dar *“lugar a uma sociedade, não necessariamente de igualdade de oportunidades, mas de condições iguais”* (ibidem; 23) porque a massificação do acesso não correspondeu o generalizado sucesso dos alunos pelo facto de a escola, muito embora se tivesse apresentado como sendo para todos e proclamasse o desenvolvimento integral da pessoa humana, organizou-se segundo princípios de uniformidade e impessoalidade, abstraindo-se das particularidades individuais: a racionalização de meios conduziu ao modelo de organização pedagógica de cariz burocrático e, integrados em turmas, todos os alunos foram ensinados como se fossem um só, numa espécie de unidade na ação educativa.

Os elevados níveis de retenção de alunos e consequentes repetências de ano de escolaridade levaram o Conselho Nacional de Educação a emitir a Recomendação n.º 2/2015, onde regista que os posteriores resultados dos alunos que não transitaram de ano não apresentaram melhoria, apesar das repetências. Também nesta análise, o parecer conclui *“que existe uma maior probabilidade de retenção de alunos com piores condições socioeconómicas”* e, muito embora exista a convicção generalizada no âmbito dos avaliadores que *“a retenção tenha como pressuposto a criação de uma oportunidade adicional para melhoria das capacidades e do nível de aprendizagem dos alunos, esta comporta problemas de equidade e de igualdade de oportunidades”* (CNE; 2015). Desta forma, o CNE denomina como *“cultura de retenção”* a crença comum em como a repetição de ano de escolaridade é benéfica para a posterior aprendizagem dos alunos sendo, por isso, assumida como natural nos contextos de ensino e aprendizagem, porque *“a transição responsável de alunos com baixo rendimento escolar acarreta uma maior exigência, uma vez que pressupõe, por parte de todos os intervenientes, um esforço acrescido no desenvolvimento de estratégias e medidas de apoio e reforço das aprendizagens”* (ibidem), visto que esta postura obrigaria a investir mais significativamente em programas de combate ao insucesso e em melhores condições de ensino e aprendizagem ou, como adianta Bolivar (2013; 107), implicaria a necessidade de redesenhar a gestão burocrática das escolas através de novas estruturas que pudessem dar respostas num mundo diferente e mais complexo onde devem acontecer soluções locais e contextualizadas, organizações escolares mais flexíveis e com maior capacidade de adaptação.

A universalização do acesso à escola implicou, simultaneamente, a necessidade de implementar medidas de discriminação positiva: os apoios proporcionados pela Ação Social Escolar vieram criar condições de acesso a todos os alunos visto que as soluções compensatórias passaram a viabilizar a frequência da educação escolar por parte dos indivíduos com origens sociais mais modestas. No entanto, esta oportunidade de igualização ao nível do acesso, não proporcionou condições para que os beneficiários do apoio social pudessem obter sucesso: foram atingidos pelos maiores níveis de insucesso escolar, aferido enquanto resultados demonstrados pelas performances na aquisição de conhecimentos validados pela educação escolar. Assim, o papel transformacional da escola foi-se perdendo pela sua incapacidade objetiva de, enquanto instrumento de intervenção e modificação social do meio, provocar mobilidade social e oportunidade de todos poderem ocupar novas posições no espaço social. A mobilidade social ascendente e a trajetória dos indivíduos no acesso a novas posições revelaram-se condicionadas pelo contexto de origem e pelo determinante papel da família na transmissão de recursos: *“os dois eixos fundamentais de transmissão da desigualdade por via familiar são o eixo material e o eixo cultural”* (Ramos: 2014; 632). O autor defende, portanto, que um dos mecanismos de reprodução das desigualdades opera-se nas origens familiares dos indivíduos devido à desigual distribuição de recursos materiais. No entanto, reconhece que entre as situações de menores recursos, também se verificam fluxos de mobilidade social pela via da qualificação profissional, sobretudo *“nos casos onde existe alguma acumulação de capital escolar”* (ibidem; 646). Mas confirma que *“é entre os indivíduos que provêm do operariado que, com maior probabilidade, se observam trajetórias que conduzem à reprodução da situação dos pais”* (ibidem). Apesar das condicionantes aqui expressas e que induzem à reprodução social, a verdade é que a educação ainda constitui um instrumento de acesso a oportunidades sociais e a recursos na sociedade contemporânea. Villaverde Cabral, citado por Ramos (2014; 627) confirma que *“os nascidos entre o final da década de 1940 e início da década de 1950 serão aqueles que terão tido maior probabilidade de mobilidade social, beneficiando da modernização técnico-profissional da sociedade portuguesa a partir do final da década de 1960 e da abertura política que lhe seguiu”*. Depois, constatou-se um certo enfraquecimento da dimensão educativa enquanto fator decisivo para alavancar a mobilidade social devido a um excesso de *“credenciais escolares e do número limitado de posições de prestígio e bem remuneradas que o*

mercado de trabalho pode oferecer” (Martins *et. al.*: 2016; 264) ou, mais objetivamente, devido ao enfraquecimento do poder das políticas educativas na mobilidade social. No entanto, continua a ser possível “*sublinhar a educação como uma dimensão muito influente nos processos estruturais de configuração de sistemas de oportunidades e constrangimentos*” (*ibidem*; 265), ou seja, ainda que o seu contributo não se revele tão explícito para o reposicionamento dos indivíduos numa determinada classe social mais elevada, “*a educação parece ter um impacto mais importante para a obtenção de maiores rendimentos*” (*ibidem*; 226). Isto porque, na atual sociedade do conhecimento, as diversas profissões têm procurado dar valor à incorporação de maiores qualificações nos seus profissionais e, assim, o acesso a determinadas posições profissionais tendem a ter em consideração os recursos educativos detidos pelos indivíduos, ou seja, valorizam o aumento da sua escolarização.

Mas o problema estrutural da educação escolar mantém-se inultrapassável e é identificado por Dubet (2004; 541): “*as sociedades democráticas escolheram convictamente o mérito como princípio essencial de justiça*”, o que significa que a escola é justa porque a cada indivíduo é proporcionada a oportunidade de obter sucesso em função do esforço pessoal colocado no trabalho que pode desenvolver e das suas qualidades específicas. Desta forma, a igualdade de oportunidades num sistema meritocrático resume-se à igualdade de condições de acesso e a escola democrática “*não se tornou mais justa porque reduziu a diferença quanto aos resultados favoráveis entre as categorias sociais e sim porque permitiu que todos os alunos entrassem na competição*” (*ibidem*), muito embora a denominada escola meritocrática de massas tenha conseguido elevar o nível geral da escolarização de toda a população. Este modelo de educação escolar, como menciona Dubet (*ibidem*; 543), adotou “*o ideal de competição justa e formalmente pura*”, pelo que os alunos que não conseguem obter resultados não são vistos como vítimas de injustiça social, mas como responsáveis pelo seu próprio insucesso escolar. Assim, “*a escola meritocrática legitima as desigualdades sociais*” ou mais objetivamente, segundo o autor, numa “*sociedade em que o princípio postula a igualdade entre todos, o mérito pessoal é o único modo de construir desigualdades justas, isto é, desigualdades legítimas*” (*ibidem*; 544). Daí que Dubet insista na necessidade de procurar outros princípios de justiça para superar este modelo meritocrático: o princípio da discriminação positiva que permite evitar a denominada “*igualdade pura*” através da justiça distributiva; outros processos

compensatórios que possibilitem “*garantir um mínimo de recursos e proteção aos mais fracos e desfavorecidos*” (*ibidem*; 546) e que, no sistema escolar, levaria a proporcionar obrigatoriamente um conjunto de competências mínimas a todos os indivíduos. Desta forma, a injustiça da escola meritocrática de massas que se traduz em elevados níveis de insucesso e, muitas vezes, no encaminhamento dos alunos com piores resultados académicos para percursos formativos menos exigentes, levando à reprodução das desigualdades e à desvalorização e estigmatização desses alunos, poderia conduzir à construção de uma escola mais justa que preservasse a dignidade e autoestima dos que não fossem tão bem sucedidos como se esperava. A solução apontada poderia traduzir-se em duas vias: maior valorização do ensino técnico e profissional, vias formativas para onde são normalmente encaminhados os alunos com piores resultados escolares; reforço da dimensão cultural da escola por forma a proporcionar acesso a níveis de desenvolvimento pessoal e social que se afastassem da competição por resultados académicos levando a que os alunos fossem “*tratados como sujeitos em evolução e não apenas como alunos engajados numa competição*” (*ibidem*; 553).

Em conclusão, o modelo de educação escolar que o poder político adotou apresenta um conjunto de características que o tornam desajustado “*para realizar uma conceção política que procure uma sociedade mais igualitária e desenvolva uma política escolar de acesso generalizado a todos os graus de instrução*” (Formosinho *et. al.*: 1998; 210). É nesse sentido que os autores em causa afirmam que, para conseguir atingir os objetivos das políticas igualitárias, a escola de massas tem de abandonar o modelo de escola liberal e encontrar uma alternativa compatível com essas políticas. Objetivamente, “*a escola deve por em execução práticas pedagógicas compensadoras que permitam atenuar as desvantagens dos mais desfavorecidos à entrada*” (*ibidem*; 180).

Finalmente deve registar-se, em matéria de opções ao nível das políticas educativas, a preocupação continuada que o poder político manifesta acerca dos elevados níveis de insucesso que persistem na educação escolar. Assim se justificam as Grandes Opções do Plano para 2018, plasmadas na Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro e que, afirmando as principais linhas estratégicas enunciadas no Programa do Governo, continuam a eleger como prioritária a qualificação dos portugueses, operacionalizando essa preocupação na alínea a) do artigo 3.º, assim como a promoção do sucesso escolar. A este respeito, o diploma legal regista que “*importa prosseguir a aposta no sucesso escolar em todos os*

níveis de ensino e combater o abandono, assumindo a generalização do secundário como patamar mínimo de qualificações”. E justifica a necessidade de promoção do sucesso educativo “pelo reforço do papel da escola na promoção da igualdade de oportunidades e no fomento da mobilidade social”.

Referências Bibliográficas:

Alves, Mariano Teixeira. (2004). *As Organizações e os Seus Ambientes*. Ribeira Grande (Açores). Edição do Autor.

Antunes, Luis Correia. (2013). *Google Earth na Sala de Aula – uma ferramenta útil, divertida e didática*. Porto. Areal Editores.

Azevedo, Joaquim. (2003). *Cartas aos diretores de escolas*. Porto. ASA.

Beetham, David. (1988). *A Burocracia*. Lisboa. Editorial Estampa.

Barreto, António. (2002). *Mudança Social em Portugal, 1960/2000*. Lisboa. Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa.

Bolivar, António. (2013). Melhorar os processos e os resultados educativos. O que nos ensina a investigação. Em Machado, Joaquim e Alves, José Matias (orgs.). *Melhorar a Escola, sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas*, pp. 107-120. Porto. Universidade Católica Portuguesa.

Bueno, José G. (2001). Função Social da Escola e Organização do Trabalho Pedagógico. *Educar em Revista*, n.º 17, pp.1-10. Brasil: Universidade Federal do Paraná.

Canário, Beatriz. (1990). Será a Escola uma Organização Burocrática? *Revista Aprender*, N.º 10, pp. 49-53. Portalegre. Escola Superior de Educação de Portalegre.

Catapan, Araci Hack. (2003). *Pedagogia e Tecnologia: A Comunicação Digital No Processo Pedagógico*. Associação Brasileira de Educação à Distância (ABED). Consultado a 08/03/2017. Disponível em:
http://www.abed.org.br/site/pt/midiateca/textos_ead/689/pedagogia_e_tecnologia_a_comunicacao_digital_no_processo_pedagogico

Chiavenato, Idalberto. (1979). Novas Abordagens na Teoria Administrativa. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 19, n.º 2, (maio/junho). São Paulo. Sielo Brasil. Consultado a 08/03/2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901979000200002>

Ciavenato, Idalberto. (2000). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro. Editora Campus.

Conselho Nacional de Educação – CNE. (2015). *Recomendação sobre Retenção Escolar nos Ensinos Básico e Secundário*. Recomendação n.º 2/2015. Em DR 2.ª Série, n.º 59, 25 de março de 2015.

Costa, Jorge Adelino. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto. Edições ASA.

Delors, Jacques (coord.). (1998). *Educação um Tesouro a Descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. São Paulo. Cortez Editora.

Dias, José Ribeiro. (2000). *A Realização do Ser Humano. Para a história das ideias em educação e pedagogia*. Lisboa. Didática Editora.

Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar. (2015). *Autarquias Locais – Legislação Nacional*. Lisboa. Assembleia da República.

Dubet, François. (2003). A Escola e a Exclusão. Tradução de Neide Luzia de Resende. *Cadernos de Pesquisa*, n.º 119, pp. 29-45. São Paulo.

Dubet, François. (2004). O Que é uma Escola Justa? Tradução de Édi Gonçalves de Oliveira e Sérgio Cataldi. *Cadernos de Pesquisa*, n.º 123, pp. 539-555. São Paulo.

Estevão, Carlos V. (2004). *Educação, Justiça e Democracia. Um estudo sobre as geografias da justiça em educação*. São Paulo. Cortez Editora.

Estevão, Carlos V. (2011). Perspetivas Sociológicas Críticas da Escola como Organização. Em Lima, Licínio (org.). *Perspetivas de Análise Organizacional das Escolas*, pp. 195-223. Vila Nova de Gaia. Fundação Manuel Leão.

Estrada, Adrian. (2008). *Escola e Organização Burocrática*. 1.º Simpósio Nacional de Educação. XX Semana da Pedagogia. Consultado a 08/03/2017. Disponível em: <http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/pedagogia/eventos/2008/5/Artigo%20222.pdf>

Estrada, Adrian; VIRIATO, Edaguimar V. (2012). A Escola Enquanto Organização Burocrática. *Revista HISEDDBR on line*, Número Especial, (maio), pp. 18-33. Campinas. Consultado a 08/03/2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/download/8640105/7664>

Ferreira, J.M. Carvalho *et. al.* (1996). *Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: McGRAW-HILL.

Formosinho, João. (1988). Princípios para a Organização e Administração da Escola Portuguesa. Em *A Gestão do Sistema Escolar. Relatório de Seminário*. Comissão de Reforma do Sistema Educativo, pp. 55-102. Lisboa. Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.

Formosinho *et. al.* (1998). *Efeitos Socioeducacionais*. Em, *A Construção Social da Educação Escolar*, pp. 167-232. Rio Tinto. Edições ASA.

Formosinho, João; Ferreira, Fernando. (2000). O Pragmatismo Burocrático. Um contributo para o estudo da política no quotidiano. Em Formosinho, João; Ferreira, Fernando e Machado, Joaquim (org.). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto. Edições ASA.

Formosinho, João; Machado, Joaquim. (2008). Currículo e Organização, as equipas educativas como modelo de organização pedagógica. Em *Currículo Sem Fronteiras*, vol. 8, n.º 1, (jan/jun), pp. 05-16.

Garcia, Carlos Marcelo. (1999). *Formação de Professores, para uma mudança educativa*. Porto. Porto Editora.

Jornal Oficial da União Europeia. (2009). *Informações oriundas das Instituições e dos Órgãos da União Europeia – Conclusões do Conselho de 12 de maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação*. C119. IV.

Justino, David. (2017). *Competências para um Mundo Globalizante*. Em Fórum Globalização e Educação – Ameaças e Desafios. Madeira (Santana), 5 e 6 de julho.

Lima, Licínio. (2011). *Conceções de Escola: para uma hermenêutica organizacional*. Em Lima, Licínio (org.). *Perspetivas de Análise Organizacional das Escolas*, pp. 15-57. Vila Nova de Gaia. Fundação Manuel Leão.

Machado, Joaquim; Alves, José Matias (coord.). (2014). *Escola para Todos. Igualdade, Diversidade e Autonomia*. Porto. Universidade Católica Editora.

Martins, Guilherme O. (coord.). (2017). *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*. Lisboa. Ministério da Educação.

Martins, Susana *et. al.* (2016). *A educação ainda é importante para a mobilidade social? Uma perspetiva das desigualdades educacionais da Europa do sul no contexto europeu*. Em *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 29 (2), pp. 261-285. Braga. Universidade do Minho.

Mendonça, Alice. (2009). *O Insucesso Escolar: Políticas Educativas e Práticas Sociais*. Mangualde. Edições PEDAGO, Lda.

Morin, Edgar. (2000). *Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro*. São Paulo. Cortez Editora.

Navarro, Emilio Martínez. (2010). *Ética Profesional de los Profesores*. Bilbao. Unijes, Universidad Jesuitas.

Núcleo de Estudos 25 de Abril (NE25A). (on line). *À Consideração Superior*. Consultado a 07/07/2016. Disponível em: <http://nucleoestudos25abril.blogspot.pt/2015/02/a-consideracao-superior-26-de-abril-de.html>

Observatório de Educação da Região Autónoma da Madeira (OERAM). (2017). *Desigualdades Socioeconómicas e Resultados Escolares na Região Autónoma da Madeira*. Funchal. Secretaria Regional de Educação.

Pires, Eurico Lemos. (1988). A Massificação Escolar. Em *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 1, pp. 27-43. Lisboa.

Pires, Eurico Lemos; Fernandes, A. Sousa; Formosinho, João. (1991). *A Construção Social da Educação Escolar*. Rio Tinto. Edições ASA.

Pires, Eurico Lemos. (2000). *Nos Meandros do Labirinto Escolar*. Oeiras. Celta Editora.

RAMOS, Pedro *et.al.* (1996). *Fundamentos da Direção de Empresas*. AESE – Associação de Estudos Superiores de Empresa. Mafra. ELO.

Ramos, Vasco. (2014). Que trajetórias de classe? Uma análise da mobilidade social em duas gerações de portugueses. Em *Análise Social*, n.º 212, XLIX, pp. 626-649. Lisboa. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Sá, Virgínio. (2011). A Abordagem (Neo)Institucional: Ambiente(s), Processos, Estruturas e Poder. Em Lima, Licínio (org.). *Perspetivas de Análise Organizacional das Escolas*, pp. 153-193. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Silva, Eugénio A. (2011). Um olhar organizacional à Luz das Perspetivas de Análise Burocrática e Política. Em Lima, Licínio (org.). *Perspetivas de Análise Organizacional das Escolas*, pp. 59-108. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Soares, Elisabete F. (2012). A Escola Como Organização Educativa: gestão democrática e autonomia. *Série Educação* (on line), n.º 7, pp. 143-155. Consultado a 03/05/2016.

Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tfCdDMO-JHsJ:periodicos.unisantos.br/serieducacao/article/download/287/241+&cd=4&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt>

Toffler, Alvin. (1970). *Choque do Futuro. Do Apocalipse à Esperança*. Lisboa. Edição Livros do Brasil.

Verdasca, José. (2013). Promovendo o Sucesso Escolar: lições de práticas recentes. Em Machado, Joaquim e Alves, José Matias (orgs.), *Melhorar a Escola – sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas*, pp. 17-38. Porto. Universidade Católica Portuguesa.

Weber, Max. (1999). *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. (Tradução de M. Irene Szmrecsányi e Tomás K. Szmrecsányi). 14.ª Edição. São Paulo. Editora Pioneira.

Weber, Max. (2004). *Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. (Tradução de Regis Barbosa e Karen E. Barbosa). São Paulo Editora Universidade Brasília.