

Políticas de valorização
do primeiro ciclo
do ensino básico
em Portugal

AVALIAÇÃO INTERNACIONAL PARA O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO 2008

Peter Matthews, Elisabeth Klaver, Judit Lannert,
Gearóid Ó Conluain e Alexandre Ventura

Título

Políticas de valorização do primeiro ciclo do ensino básico em Portugal
(Avaliação internacional)

Autoria

Peter Matthews, Elisabeth Klaver, Judit Lannert, Gearóid Ó Conluain
e Alexandre Ventura

Edição

Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE)

Av. 24 de Julho, 134

1399-054 LISBOA

Tel.: 213 949 200

Fax: 213 957 610

E-mail: gepe@gepe.min-edu.pt

URL: <http://www.gepe.min-edu.pt>

Janeiro 2009

Design gráfico

Upstairs, Design Studio

Execução Gráfica

Editorial do Ministério da Educação (EME)

Tel.: 219 266 600

Fax: 219 202 765

E-mail: geral@eme.pt

URL: www.eme.pt

ISBN

978-972-614-449-6

Depósito Legal

Tiragem

500 exemplares

PREFÁCIO

Os países que fazem parte da OCDE e todos os restantes estão constantemente à procura de novas formas de melhorar o desempenho dos seus sistemas educativos, reconhecendo que estes têm um papel fundamental na promoção do crescimento económico e da coesão social, no desenvolvimento das capacidades plenas dos jovens e na construção de sociedades saudáveis e cheias de vitalidade. Todos os esforços para reestruturar os sistemas de educação básica têm o mesmo objectivo último – melhorar os resultados de aprendizagem de todos os alunos.

Portugal pôs em prática, desde 2005, um conjunto ambicioso de medidas para melhorar as condições de ensino e aprendizagem nos primeiros quatro anos de escolaridade obrigatória, que correspondem ao primeiro ciclo do ensino básico. Estas reformas têm sido abrangentes e a forma como têm sido planeadas tem posto em evidência aquilo que constitui boas práticas noutros países e as lições aprendidas noutros lugares. Contudo, foram cuidadosamente adaptadas ao contexto português, para responder às prioridades e aos desafios próprios do país.

Um bom projecto político é um pré-requisito para o sucesso, mas a melhoria dos resultados só se tornará visível à medida que as mudanças políticas forem progressivamente implementadas e conduzam a alterações positivas nas práticas de ensino e aprendizagem na sala de aula. Isto exige maior investimento em tempo e esforço e pode demorar muitos anos até que todos os benefícios destas reformas possam ser medidos através de avaliações nacionais e internacionais dos resultados dos alunos.

Os decisores políticos procuram realizar avaliações intermédias, durante a fase de implementação das reformas, que lhes permitam identificar se as medidas levadas a cabo estão a conduzir aos resultados previstos e em que medida as estratégias adoptadas devem ser ajustadas em função da experiência. Na realidade, verifica-se na maior parte dos países uma mudança no modo como são abordadas as políticas de educação. Cada vez menos estas são encaradas como iniciativas isoladas, tendo evoluído no sentido de se construir sistemas auto-ajustáveis enriquecidos com feedback a todos os níveis e com mecanismos de reforço da capacidade para produzir melhores resultados.

Neste contexto, o Ministério da Educação solicitou o presente relatório a uma equipa de peritos internacionais independentes, liderada pelo Prof. Peter Matthews. A avaliação que realizaram em Portugal segue de perto a metodologia e abordagem que a OCDE tem utilizado para avaliar as políticas educativas em muitos países-membros ao longo dos anos.

Este relatório evidencia claramente que estas medidas já estão a produzir resultados na melhoria dos níveis da educação básica. Esta constatação é bastante encorajadora. O relatório não nos dá apenas uma avaliação das mudanças políticas e do sucesso obtido até à data, mas também apresenta recomendações ponderadas e construtivas sobre aspectos que podem ser melhorados ou mais profundamente desenvolvidos. Estas recomendações merecem toda a consideração das autoridades portuguesas.

O presente relatório fornece informação valiosa às autoridades portuguesas, aos agentes envolvidos no sistema educativo e ao público em geral. Será, sem dúvida, um contributo inestimável para melhorar o diálogo a nível nacional sobre as políticas e as práticas educativas, bem como para centrar a atenção nos desafios actuais das sociedades modernas para elevar o desempenho educativo e melhorar os resultados dos alunos de todas as idades e dos vários níveis de ensino.

A abordagem de Portugal à reforma educativa está também a atrair a atenção internacional. O presente relatório merece ser estudado por outros países que enfrentam questões e desafios semelhantes, porque apresenta um excelente estudo de caso sobre como implementar uma reforma com êxito, e, simultaneamente, como conseguir melhorias efectivas dos resultados educativos. Na verdade, este relatório constituirá uma fonte valiosa para a OCDE ter em consideração no trabalho a realizar para apoiar outros países nos seus esforços para reformular políticas educativas que promovam a melhoria dos resultados dos alunos.



Deborah Roseveare

*Chefe da Divisão das Políticas de Educação e Formação
Direcção para a Educação
OCDE*

Relatório para o Ministério da Educação, Portugal
Dezembro de 2008

ÍNDICE

PREFÁCIO	7
INTRODUÇÃO.....	13
1. SUMÁRIO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES	15
Resultados principais	
1.1 Liderança do sistema	
1.2 Reorganização e desenvolvimento da rede escolar	
1.3 Generalização da escola a tempo inteiro e acesso às actividades de enriquecimento curricular	
1.4 Formação de professores	
1.5 Liderança das escolas e transparência de gestão	
1.6 Acompanhamento, avaliação e responsabilização	
Recomendações	
2. ENQUADRAMENTO	23
2.1 Mudanças no primeiro ciclo do ensino básico em Portugal	
2.2 Objectivos e metodologia da avaliação	
2.3 Estrutura do relatório	
3. REORGANIZAÇÃO DA REDE ESCOLAR	29
3.1 Tendências demográficas	
3.2 O sistema educativo e a sua gestão	
3.3 Contributos da investigação	
3.4 Medidas governamentais e sua implementação	
3.5 O conceito de centros escolares e agrupamentos verticais	
3.6 Alavancas de mudança: cartas educativas e incentivos	
3.7 Condução do processo de reorganização	
3.8 Escolas em regime duplo	
3.9 Influências no processo de reorganização	
3.10 Centros escolares	
3.11 Incentivos para a mudança	
3.12 O problema da retenção	

3.13 Pontos fortes das estratégias de reorganização da rede escolar

3.14 Pontos fracos que permanecem no sistema

**4. GENERALIZAÇÃO DA ESCOLA A TEMPO INTEIRO E ACESSO A ACTIVIDADES
DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR 51**

4.1 Objectivos e sua realização

4.2 Professores das AEC: formação, estatuto e acompanhamento

4.3 Financiamento dos programas das AEC

4.4 Instalações e outros factores

4.5 Garantia de qualidade

4.6 Pontos fortes do programa

4.7 Alguns problemas ou pontos fracos

4.8 Desafios

**5. FORMAÇÃO CONTÍNUA EM MATEMÁTICA, LÍNGUA PORTUGUESA E ENSINO EXPERIMENTAL
DAS CIÊNCIAS PARA PROFESSORES DO 1.º CICLO 63**

5.1 Enquadramento

5.2 Pontos fortes do modelo da formação contínua

5.3 Desenvolvimentos possíveis do modelo da formação contínua e o seu impacto

5.4 Boas práticas na concepção dos programas da formação contínua

5.5 Formação contínua em Língua Portuguesa e o Plano Nacional de Leitura

5.6 Formação contínua e dados do sucesso dos alunos

6. LIDERANÇA PARA UMA MELHORIA SUSTENTADA 75

6.1 Liderança ao nível do sistema

6.2 Utilização criativa dos poderes legislativos

6.3 Associar as reformas à qualidade, à oportunidade e ao sucesso educativo

6.4 Os próximos desafios

6.5 Comentários finais

ANEXOS 84

ANEXO 1. Reuniões realizadas

ANEXO 2: Fontes documentais e informação de enquadramento

ANEXO 3: Notas biográficas

INTRODUÇÃO

É com todo o prazer que apresentamos este relatório ao Ministério da Educação de Portugal.

Foi um privilégio avaliar as mudanças que ocorreram na oferta escolar para o primeiro ciclo em Portugal durante os últimos três anos. Como é afirmado no relatório, a ambição e a rapidez demonstradas na reorganização da educação para os alunos mais jovens têm poucos, ou nenhuns, paralelismos internacionais. As reformas tiveram um grande apoio em todo o país e irão atrair um crescente interesse internacional. As mudanças no ensino básico trouxeram uma ampla melhoria à vida das crianças e dos respectivos pais, e existem indícios de que estão a contribuir para aumentar os níveis de qualidade do ensino básico em Portugal.

Agradecemos enormemente a ajuda e as informações fornecidas por várias pessoas durante a realização desta avaliação. O nosso trabalho foi facilitado pelo excelente *Relatório Nacional* elaborado antes da nossa visita e pelo programa bem planeado de reuniões e visitas, algumas das quais incluídas a nosso pedido com pouco tempo de antecedência. Agradecemos aos representantes de todas as organizações que se reuniram connosco em Lisboa, desde pais a membros do governo e da administração, de sindicatos de professores a coordenadores de escolas, representantes dos municípios e representantes da Academia e de conselhos consultivos. Apreciamos a hospitalidade das escolas e dos municípios em cada uma das cinco Direcções Regionais de Educação. Foi com satisfação que vimos uma série de centros e escolas do primeiro ciclo a funcionar e contactámos com alunos, pais, pessoal docente e não docente, membros de órgãos directivos das escolas e autoridades locais e regionais durante as nossas visitas.

O nosso trabalho beneficiou do impressionante conjunto de dados prontamente disponibilizados pelo Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE), que também nos deu total apoio logístico e proporcionou uma ligação próxima com o gabinete da Ministra.

O Ministério pediu – e nós realizámos – uma avaliação totalmente imparcial e independente dos elementos mais importantes relativos à reorganização do primeiro ciclo do ensino básico. Queremos felicitar o governo pelo enorme sucesso alcançado nos últimos três anos, mas também chamar a atenção, nas nossas recomendações, para aspectos que acreditamos que podem ser melhorados ou mais desenvolvidos à medida que o sistema for evoluindo. Verificámos que o Ministério tem um conhecimento preciso e está bem informado dos pontos fortes do sistema e das áreas que devem ser melhoradas ou desenvolvidas. Esperamos que as nossas observações sejam úteis.



Peter Matthews, Reino Unido



Elisabeth Klaver, Holanda



Judit Lannert, Hungria



Gearóid Ó Conluain, Irlanda



Alexandre Ventura, Portugal

1. SUMÁRIO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES

1. SUMÁRIO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES

RESULTADOS PRINCIPAIS

1.1 Liderança do sistema

- A transformação da rede escolar do primeiro ciclo em Portugal tem poucos – se é que tem algum – paralelismos internacionais no que diz respeito à ambição e à celeridade da implementação. O programa de reorganização e de desenvolvimento reúne um conjunto coerente de medidas. Estas estão bem integradas e cada uma tem um contributo essencial para o sucesso do programa.
- Estas reformas reflectem uma visão política clara e um elevado nível de conhecimento estratégico. Representam uma resposta corajosa e imaginativa aos desafios para melhorar e tornar coerente um sistema educativo que já não estava à altura da sua missão ou era incapaz de produzir os resultados necessários para permitir a crianças e jovens, ter êxito num mundo moderno, em mudança e desafiante.
- Os factores chave para o sucesso da implementação destas medidas incluem a existência de um planeamento e de uma preparação rigorosos, de comunicação e mecanismos consultivos eficazes e do reconhecimento das necessidades e dos interesses de um amplo leque de actores educativos.

1.2 Reorganização e desenvolvimento da rede escolar

- A decisão de encerrar pequenas e ineficazes escolas de primeiro ciclo, muitas delas em áreas rurais, foi levada a cabo de forma vigorosa pelas Direcções Regionais de Educação, em colaboração próxima com os municípios. O número de escolas encerradas nos últimos três anos é muito superior ao dos últimos dez. Os benefícios que advêm de melhores instalações, de maior estabilidade dos professores e de um melhor enquadramento social em escolas maiores são geralmente vistos como mais importantes do que as preocupações que resultam de longas viagens para e da escola, em particular para as crianças mais novas.
- A oferta da escola a tempo inteiro em quase todas as escolas do primeiro ciclo responde igualmente a uma marcada necessidade social de assegurar a guarda das crianças ao longo do dia. Isto é particularmente importante no apoio às famílias de baixos rendimentos, nas quais pai

e mãe trabalham, e às famílias monoparentais. A grande maioria de pais aprova as mudanças no primeiro ciclo do ensino básico. O cepticismo inicial e o receio foram, em grande medida, ultrapassados e alguns pais gostariam que o dia escolar fosse ainda mais longo.

- Estes desenvolvimentos estão ainda em curso, mas não são por isso menos impressionantes. As maiores mudanças na infra-estrutura foram já concretizadas. Muito foi alcançado num curto período, o que representa uma história de sucesso, ainda incompleta. Existem indícios de que os níveis de resultados no primeiro ciclo do ensino básico estão a aumentar e que as crianças têm acesso a um currículo mais rico e de melhor qualidade.
- Está em curso na maioria das regiões a substituição do regime duplo pelo de tempo inteiro, mas o progresso é lento em Lisboa. Os principais obstáculos são os custos financeiros envolvidos na obtenção de terrenos para construção de escolas para substituir os edifícios de fraca qualidade, nos quais algumas escolas ainda funcionam, e a capacidade que os pais que trabalham na cidade têm para pagar serviços de apoio aos seus filhos.

1.3 Generalização da escola a tempo inteiro e acesso às actividades de enriquecimento curricular

- O enriquecimento curricular assegura que as crianças têm actividades de aprendizagem ao longo do dia inteiro. O Inglês, a Actividade Física e Desportiva e a Música, juntamente com o Estudo Acompanhado, mobilizam as crianças em tipos de aprendizagem complementares. Existem alguns inconvenientes no facto de, na maioria das escolas, o enriquecimento curricular desenvolver-se em sala de aula e usar métodos de ensino dirigidos pelo professor, semelhantes aos do currículo nuclear. O efeito é o de alongar o currículo nuclear através do acréscimo de disciplinas suplementares, tornando o dia escolar muito longo para as crianças.
- É necessário recorrer à experimentação e ao pensamento inovador no que diz respeito ao planeamento curricular, com o objectivo de gerir e programar a articulação entre o currículo nuclear e o de enriquecimento. O currículo nuclear e o enriquecimento curricular têm dimensões sobrepostas, como a Educação Física. Um planeamento flexível pode ser igualmente vantajoso nos casos em que há carência de professores em áreas específicas, como o Inglês. A possibilidade de ensinar Inglês durante a manhã ou durante a tarde pode ajudar a garantir o ensino do Inglês nos agrupamentos em que há poucos professores da disciplina.

1.4 Formação de professores

- Foi desenvolvido um excelente modelo de formação contínua de professores de forma a melhorar a qualidade do ensino do Português, da Matemática e das Ciências. Existem indícios de que os resultados estão a melhorar em Matemática, o que provavelmente está associado a uma melhoria do ensino desta disciplina.
- A colocação de formadores de professores nos agrupamentos de escolas melhora a cooperação entre escolas e está a construir laços mais fortes entre as instituições do ensino superior e as escolas. Este processo tem produzido benefícios mútuos na formação inicial de professores.

1.5 Liderança das escolas e transparência de gestão

- A evolução e alteração das regras que regem a escolha dos directores das escolas é positiva. O exercício da liderança pedagógica deveria ir além das actividades de administração e coordenação. A capacidade dos Conselhos Gerais para eleger directores dos agrupamentos na base de uma análise do currículo de cada candidato e dos seus projectos para a escola dará mais peso ao mérito profissional dos candidatos.
- Os conselhos executivos dos agrupamentos de escolas têm um papel importante no controlo da qualidade do serviço educativo prestado no agrupamento, simultaneamente apoiando e desafiando os profissionais que trabalham na escola.

1.6 Acompanhamento, avaliação e responsabilização

- O Ministério da Educação recolhe um impressionante leque de informação actualizada sobre todos os aspectos da rede escolar. Isto tem permitido a produção de análises sustentadas e o acompanhamento das tendências num sistema em rápida mudança. Esta visão de sistema é complementada pelos relatórios e pelas visitas da Inspeção-Geral da Educação (IGE) a uma amostra de agrupamentos de escolas, contribuindo para acompanhar a implementação das medidas e o cumprimento do enquadramento legal e das orientações existentes.
- Tem crescido o interesse no acompanhamento interno e na avaliação pelas escolas, incluindo na observação de aulas como parte da avaliação. Alguns municípios e agrupamentos de escolas estão a aplicar mecanismos de avaliação de desempenho dos professores responsáveis pelas

Actividades de Enriquecimento Curricular (AEC), a quem se aplicam procedimentos diferentes de avaliação.

- Actualmente, a avaliação interna dos processos educativos não é complementada por uma avaliação externa. O trabalho dos inspectores não inclui a observação das práticas de ensino, embora o tenha feito no passado. A reintrodução deste elemento daria às escolas um modelo de avaliação eficaz e informação ao sistema sobre as potencialidades e as prioridades para o desenvolvimento de práticas pedagógicas na sala de aula. Consideramos que a avaliação interna e externa do processo educativo constituem contributos complementares para a melhoria das escolas e do sistema educativo.

RECOMENDAÇÕES

A. LIDERANÇA DOS AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS

Para tirar total partido dos agrupamentos estabelecidos, nos quais estão organizados dois terços das escolas, devem ser concedidos privilégios aos agrupamentos para assumirem a responsabilidade por todos os programas educativos que oferecem. Para tal, é necessário: escolher os líderes mais competentes para dirigir os agrupamentos, dar formação para a função a desempenhar e autorizar os agrupamentos a ajustar o programa para a escola a tempo inteiro, de forma a satisfazer os requisitos do currículo e as necessidades das crianças na região do agrupamento. As mudanças planeadas para a selecção de directores do agrupamento são um primeiro passo importante neste processo.

B. AUMENTAR O SUCESSO ESCOLAR

Reduzindo a instabilidade provocada por uma elevada mobilidade dos professores e criando mecanismos para estes planearem o seu trabalho de forma conjunta, as novas medidas irão provavelmente melhorar a qualidade do ensino. Isto pode ser ainda reforçado através:

- da avaliação interna e externa bem informada da qualidade do ensino e da aprendizagem;
- do aumento das expectativas, abolindo a retenção nas escolas do primeiro ciclo; e
- da definição de critérios para “boas aulas”.

C. MELHORAR A OFERTA CURRICULAR

As escolas e os agrupamentos devem ter como objectivo fornecer uma experiência de elevada qualidade às crianças ao longo do tempo que estas estão na escola. É necessária uma maior autonomia na tomada de decisões ao nível curricular e dos programas nas escolas e nos agrupamentos, acompanhada por um sistema eficaz de prestação de contas.

Devem ser encontradas formas para diferenciar as actividades de enriquecimento das do ensino formal e incluir mais aprendizagem fora da sala de aula, embora haja necessidade de incluir o Inglês no currículo nuclear. É aconselhável que alguns aspectos do programa de Actividades de Enriquecimento Curricular sejam mais flexíveis, ajustando-se às necessidades das crianças mais novas em particular, proporcionando, por exemplo, mais diversão e jogos ao ar livre durante a tarde.

D. REESTRUTURAR O CORPO DOCENTE DAS AEC

Deverá existir uma maior equidade entre os professores do quadro de escola/agrupamento e os contratados. Estes últimos são, muitas vezes, contratados em termos não equitativos para desempenhar uma função semelhante à dos primeiros. Também existiriam vantagens numa utilização mais flexível das competências dos professores dos vários ciclos disponíveis em cada agrupamento, bem como na gestão mais flexível dos aspectos nucleares e de enriquecimento do currículo. Para tal, seria necessária uma abordagem mais coerente ao recrutamento de professores.

E. O DESAFIO PARA UMA MAIOR AUTONOMIA LOCAL

Os agrupamentos de escolas têm o potencial para assumir mais responsabilidade na determinação e gestão dos serviços que fornecem. Os variados, e muitas vezes complexos, planos para organizar o programa escolar nem sempre cumprem o objectivo de fornecer uma experiência impecável e de elevada qualidade às crianças durante o dia escolar. Deviam existir mais experiências e projectos-piloto de delegação de competências nos agrupamentos de escolas e respectivos órgãos de gestão em matérias de financiamento, gestão e recrutamento de recursos humanos.

Os municípios devem manter um papel importante na representação dos interesses da comunidade e na garantia de uma oferta adequada dos seus agrupamentos, permitindo aos órgãos de gestão dos agrupamentos determinar a melhor forma de o fazer. Para tal, é necessário que estes funcionem efectivamente como órgãos responsáveis pela eficiência e eficácia do trabalho do agrupamento e dos recursos que lhe são disponibilizados.

Este tipo de mudanças iria proporcionar uma delineação mais clara das responsabilidades e melhorar a prestação de contas. Deveriam ser acompanhadas por procedimentos mais sistemáticos no que respeita à definição de objectivos de desempenho e acompanhamento e avaliação da eficácia das escolas do agrupamento.

F. DESENVOLVIMENTO DA LIDERANÇA E DE COMPETÊNCIAS DE GESTÃO

Uma maior autonomia apela ao desenvolvimento de competências de liderança e de gestão. Recomendamos que seja dada formação de gestão aos directores e outros membros de órgãos de administração e gestão e aos coordenadores de escola sobre como tirar proveito de uma maior autonomia nas áreas de pessoal, financiamento, implementação do currículo e comunicação, fornecendo-lhes instrumentos de acompanhamento e protocolos de responsabilização.

G. ESTABELECEER UMA CULTURA DE AVALIAÇÃO E MELHORIA CONTÍNUA

O objectivo global de aumentar o sucesso escolar necessitará de abordagens rigorosas e abertas à auto-avaliação e avaliação externa das escolas, com o objectivo de identificar e melhorar a qualidade das aprendizagens e do ensino. Actualmente, a avaliação externa baseia-se largamente em inquéritos, debates e inspecções do planeamento do currículo e não inclui a observação do ensino e da aprendizagem. Esta situação é pouco consistente com a preocupação de aumentar os níveis académicos e de ajudar as escolas a desenvolverem procedimentos eficazes de auto-avaliação.

2. ENQUADRAMENTO

2. ENQUADRAMENTO

2.1 Mudanças no primeiro ciclo do ensino básico em Portugal

Desde 2005, o Ministério da Educação tem desenvolvido um conjunto de medidas com o objectivo de melhorar as condições de ensino e de aprendizagem no primeiro ciclo do ensino básico e de promover uma efectiva integração dos primeiros quatro anos que abrangem o primeiro ciclo.

Estas medidas incluem:

- a reorganização e requalificação da rede escolar;
- a generalização da escola a tempo inteiro e o acesso a actividades de enriquecimento curricular;
- refeições escolares e transportes financiados pelo governo;
- programas de formação contínua de professores em Matemática, Língua Portuguesa e Ensino Experimental das Ciências; e
- a definição de orientações curriculares, estabelecendo o número mínimo de horas a dedicar ao ensino das áreas fundamentais do currículo.

2.2 Objectivos e metodologia da avaliação

Os principais objectivos desta avaliação, definidos pelo Ministério, são:

- a identificação dos pontos fortes e fracos da estratégia;
- a análise dos factores que explicam diferentes níveis de sucesso; e
- a identificação de boas práticas e iniciativas bem sucedidas.

A avaliação identifica áreas nas quais são necessários ajustamentos e apresenta recomendações para sustentar e desenvolver os pontos fortes do programa de reformas e ultrapassar os principais desafios.

A avaliação baseia-se nas metodologias utilizadas em estudos da OCDE¹ em conformidade com os termos de referência acordados. A avaliação teve na base um relatório abrangente, preparado pelo Ministério da Educação, com a descrição da implementação de cada uma das medidas, fornecendo uma avaliação interna das mudanças efectuadas, e incluindo muita informação e dados. O relatório foi estudado antes de uma visita de seis dias a Portugal de uma equipa internacional para entrevistar os principais actores educativos e visitar um pequeno número de escolas.

A equipa foi liderada pelo Dr. Peter Matthews, consultor internacional e professor convidado no Institute of Education, Londres, que assumiu o papel de relator; a Dra. Liesbeth Klaver, especialista internacional na inspecção escolar da Holanda; a Dra. Judit Lannert, directora-geral de TÁRKI-TUDOK Inc, Centre for Knowledge Management and Educational Research, Budapeste; Gearóid Ó Conluain, Administrador da Irish Higher Education and Training Awards Council e Alexandre Ventura, Professor da Universidade de Aveiro, Portugal.

A avaliação recorre a entrevistas com um vasto conjunto de grupos de actores do sistema educativo português (Anexo 1). Estes debates provaram ser extremamente úteis ao fornecer uma série de perspectivas sobre as mudanças no primeiro ciclo do ensino básico e sobre o contexto mais amplo no qual estas estão a ocorrer. O testemunho oral foi completado por uma série de documentos fornecidos pelo Ministério, Direcções Regionais e várias organizações, cujos representantes foram entrevistados. Os membros da equipa também visitaram onze escolas com primeiro ciclo, distribuídas pelas cinco Direcções Regionais, e em cada uma delas reuniram com uma série de actores educativos.

2.3 Estrutura do relatório

O relatório começa com um *sumário executivo* (primeiro capítulo) que apresenta as principais conclusões da avaliação e as nossas *recomendações* para o desenvolvimento das medidas de valorização do primeiro ciclo. Segue-se uma apresentação das políticas de reorganização, da avaliação e da estrutura do relatório (segundo capítulo).

O terceiro capítulo deste relatório aborda a *reorganização da rede escolar*. Analisa as razões dessa reorganização, a gestão do processo de mudança, o progresso alcançado e as evidências dos resultados e do impacto. Examinámos a natureza dos agrupamentos de escolas e centros escolares e a liderança dessas entidades. Em particular, o relatório examina os factores que ajudaram a promover a mudança ou que funcionaram como barreiras.

¹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

O quarto capítulo examina a implementação da política de *alargamento do horário escolar e da oferta de Actividades de Enriquecimento Curricular*. Considera a natureza da oferta de enriquecimento curricular, a organização e gestão do enriquecimento curricular e a contratação dos professores para assegurar as actividades de enriquecimento curricular.

No quinto capítulo, o relatório avalia a abordagem à *formação contínua de professores* nas áreas fundamentais de Matemática, Língua Portuguesa e Ensino Experimental das Ciências. Analisámos a eficácia dos programas e as evidências do seu impacto.

O sexto capítulo debate as implicações mais vastas das medidas para a *liderança e administração das escolas* e a *garantia de qualidade e desenvolvimento continuado do sistema*, tendo em consideração as actividades de acompanhamento e de controlo realizadas pela Inspeção-Geral da Educação. As mudanças no primeiro ciclo do ensino básico têm implicações significativas na *gestão e autonomia da escola*. Esta análise assenta no contexto da garantia de qualidade e na optimização dos padrões, identificando questões de responsabilidade, prestação de contas e gestão da mudança.

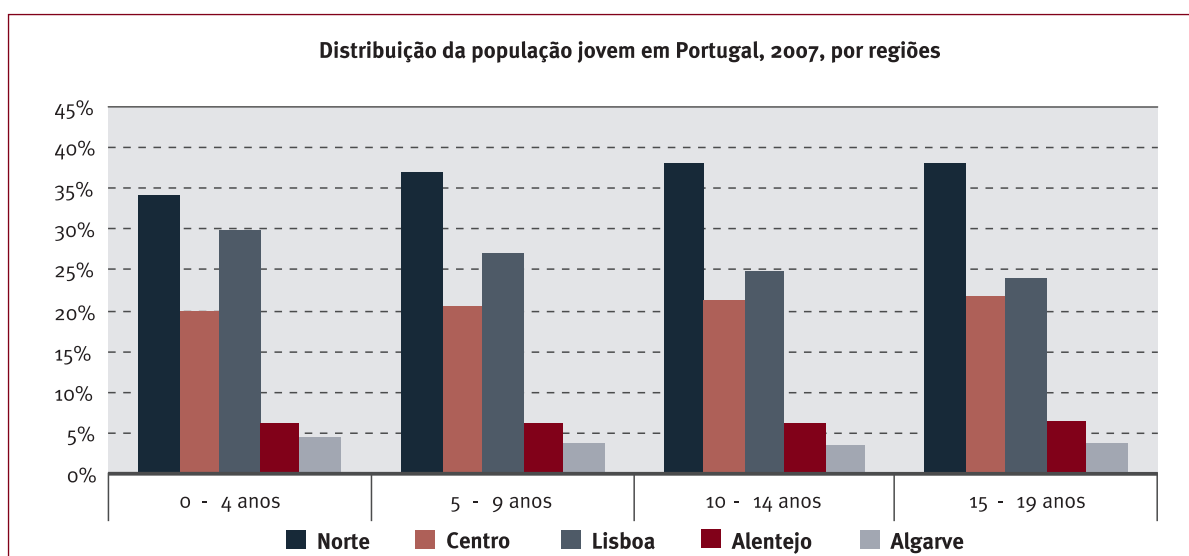
3. REORGANIZAÇÃO DA REDE ESCOLAR

3. REORGANIZAÇÃO DA REDE ESCOLAR

3.1 Tendências demográficas

Portugal é um país de contrastes demográficos. No continente, a densidade populacional é muito maior a norte do rio Tejo, que inclui as regiões Norte e Centro e Lisboa, do que no Sul – Alentejo e Algarve. A distribuição da população jovem (Figura 3.1) ajuda a explicar as diferenças nas soluções adoptadas pelas regiões ao criar agrupamentos de escolas.

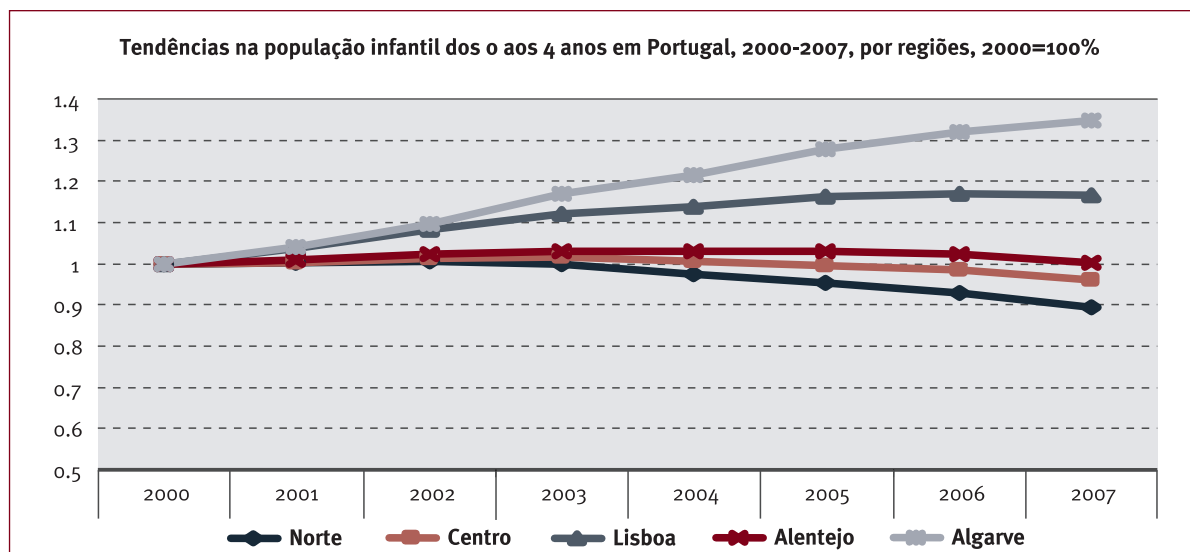
Figura 3.1 Comparação da população dos 0 aos 19 anos em todas as regiões



Fonte: Dr. Lannert, a partir de dados disponibilizados pelo GEPE

Embora o Norte contenha a maior proporção de população jovem, o seu número está a diminuir mais rapidamente do que nas outras regiões. Em contraste, Lisboa e Algarve mostram algum aumento no número de população jovem, conforme apresentado na Figura 3.2.

Figura 3.2 Tendências regionais na taxa de natalidade



Fonte: Dr. Lannert, a partir de dados disponibilizados pelo GEPE.

A parte operacional da reorganização da rede escolar é conduzida pelo Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE). Os cinco órgãos regionais do continente, as Direcções Regionais de Educação (DRE), executam as políticas governamentais e fornecem directrizes, coordenação e apoio. Os conselhos municipais de educação têm um papel cada vez maior na coordenação e acompanhamento do trabalho das escolas nas suas áreas. Enquanto os directores dos departamentos do Ministério e as Direcções Regionais são nomeados pelo Ministro da Educação, os Conselhos Municipais de Educação são nomeados por deliberação da Assembleia Municipal, nos termos propostos pela Câmara Municipal. Os seus membros são designados em representação das respectivas estruturas e/ou pares, consoante os casos.

3.2 O sistema educativo e a sua gestão

O sistema de educação e ensino em Portugal é maioritariamente gratuito, financiado pelo Estado, existindo estabelecimentos de ensino privado cujas propinas são suportadas pelos pais². O ensino é obrigatório dos 6 aos 15 anos de idade (Figura 3.3). No primeiro ciclo do ensino básico, as crianças são, normalmente, ensinadas por um professor generalista que pode ser auxiliado por outros professores de áreas de conhecimento específicas. O horário-base é de 25 horas, mas, a partir do ano lectivo de 2006/07, o horário das escolas do primeiro ciclo foi alargado para incluir AEC, tais como aulas de apoio para

² Nota: Na impossibilidade de suprir as necessidades de oferta educativa numa dada região, o Estado financia parcialmente instituições de ensino privado, estabelecendo contratos de associação.

todos os alunos (Apoio ao Estudo); Inglês; outras línguas estrangeiras; música; educação física e desporto, etc. O dia escolar vai, normalmente, das 9:00 até às 17:30 e pretende apoiar as crianças e as famílias que trabalham.

Figura 3.3 O sistema educativo português

Idade	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Ano				1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	7.º	8.º	9.º	10.º	11.º	12.º
	Educação Pré-Escolar			1.º ciclo				2.º ciclo		3.º ciclo			Ensino Secundário		
				Ensino Básico (Escolaridade Obrigatória)											

Se recuarmos apenas três anos na história, temos um cenário muito diferente. Portugal tem uma tradição de escolas primárias isoladas com professores isolados. No ano lectivo de 2005/2006, existiam 7400 escolas do primeiro ciclo com 416 500 alunos. E 1570 escolas tinham menos de 10 alunos; 1300 tinham entre 10 e 20. Existiam grandes diferenças na oferta de ensino entre as zonas rurais e urbanas. As zonas rurais eram dominadas por escolas pequenas com instalações medíocres; as zonas urbanas tinham escolas sobrelotadas a funcionar em regime duplo. Esta rede era bastante ineficiente, a taxa de retenção no 2.º ano era muito elevada, cerca de 15%, e a mobilidade e a variação de qualidade dos professores, particularmente nas zonas rurais, resultava num ensino fraco e frequentemente medíocre, conforme mostra o seguinte depoimento (Exemplo 3a).

Exemplo 3a. Descontinuidade

“Era bastante comum, em escolas rurais muito pequenas, que um professor novo permanecesse apenas algumas semanas e depois fosse embora de repente. As crianças poderiam passar semanas sem aulas até que fosse designado um novo professor e o ciclo repetia-se novamente. Os alunos faziam poucos progressos, levando a taxas de retenção elevadas, e, geralmente, os professores não conseguiam aguentar o isolamento profissional e social de trabalhar muito tempo em escolas rurais.” (Depoimento de uma testemunha)

Em 1984, foi decidido racionalizar o sistema do primeiro ciclo do ensino básico e fechar pequenas escolas com menos de 10 alunos, mas a esta importante decisão política não correspondeu uma efectiva concretização que resultasse em mais do que um ligeiro progresso. Em 2005/06, um estudo confirmou que os alunos nas escolas pequenas não obtinham tão bons resultados como os alunos nas escolas maiores.

3.3 Contributos da investigação

A decisão de encerrar escolas do primeiro ciclo de pequena dimensão foi tomada dois anos depois de “vários estudos de exequibilidade”³, que em 2005/06 indicavam uma relação directa entre a dimensão da escola e o sucesso do aluno. As razões para a relativa ineficácia das escolas mais pequenas não são difíceis de encontrar. As condições sociais em Portugal contribuíram para dois fenómenos relacionados: as baixas densidades populacionais devidas à decrescente taxa de natalidade e o despovoamento das zonas rurais, por exemplo, no Alentejo. Isto conduziu a uma redução acentuada do número de alunos das escolas rurais durante a última década. Assim, nos últimos anos, as escolas do primeiro ciclo viram o seu número de alunos diminuir, o que levou ao encerramento das mesmas.

- Para muitos professores, estas escolas não tinham atractivos, o que fazia com que os professores não permanecessem muito tempo, fosse difícil substituí-los e tivessem de trabalhar num isolamento profissional.
- Ao mesmo tempo, verifica-se um declínio nas condições físicas dos edifícios escolares.
- Os alunos tinham aulas em grupos de várias idades, deparando-se, muitas vezes, com trabalhos semelhantes ano após ano.
- Uma vez que os alunos não conseguiam alcançar o progresso esperado, as taxas de retenção eram elevadas. Deste modo, várias crianças terminaram o primeiro ciclo pouco preparadas para a etapa seguinte da sua educação.

3.4 Medidas governamentais e sua implementação

Para melhorar a eficiência e a qualidade das escolas do primeiro ciclo, o governo determinou que as escolas pequenas que tivessem taxas de retenção mais elevadas do que a média nacional deveriam ser encerradas durante 2005/06 e deveriam ser identificadas escolas de acolhimento para receber alunos das escolas que fossem encerradas.

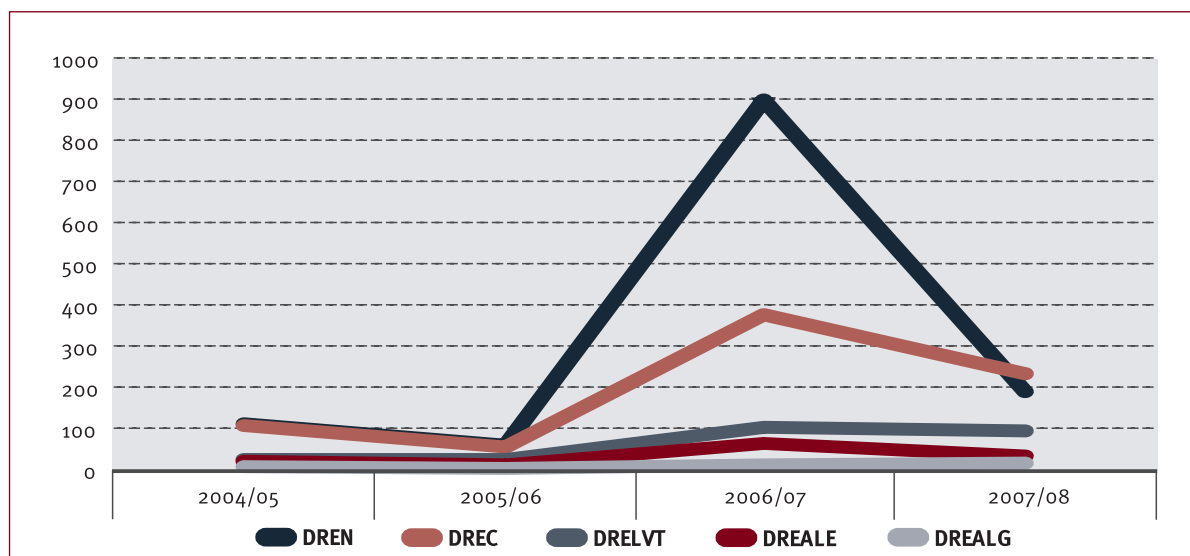
O encerramento das escolas pequenas necessita da ampliação ou da construção de outras escolas para instalar os alunos deslocados. O objectivo do governo tem sido melhorar as condições dos alunos do primeiro ciclo, instalando-os em *centros escolares* maiores, que ofereçam melhores condições de ensino. A noção de um centro ou escola ideal é que deve ter condições, no mínimo, para 150 alunos em mais do que um nível de ensino.

³ Realizados pelo Ministério da Educação e pela Associação Nacional de Municípios Portugueses após a assinatura dos protocolos de 15 de Dezembro de 2004 e, posteriormente, 25 de Outubro de 2005.

A concretização da política de encerramento de escolas envolveu a colaboração entre as cinco Direcções Regionais e os 278 municípios de Portugal continental. O Ministério da Educação e os municípios tomam a decisão sobre a construção de novas escolas. Este processo baseia-se em critérios, usando medidas tais como o número de alunos e de escolas, factores geográficos e indicadores demográficos. Ao abrigo do Programa “Centro Escolar”, na sequência da aplicação dos critérios que lhe estão subjacentes, foram aprovados 66% dos projectos submetidos.

Embora o nível de compromisso variasse consoante o município, o efeito global foi notável. Fecharam cerca de 2500 escolas nos últimos três anos (Figura 3.4) em comparação com as 1000 encerradas nos últimos 10 anos. Houve, obviamente, alguma resistência no sistema, sendo esta mais forte na Região Centro. A orientação de que todas as escolas com menos de 10 alunos deveriam encerrar provocou uma grande pressão, o que explica a elevada taxa de encerramentos em 2006/07, o primeiro ano no qual foi aplicada a nova determinação. O programa de investimentos para modificar e aumentar as escolas existentes e criar *centros escolares* foi apoiado por 400 milhões de euros do Fundo Social Europeu (FSE). Isto permitiu aos municípios aumentar as suas próprias despesas através de um financiamento do FSE que varia entre os 50% e os 75%.

Figura 3.4 Número de escolas fechadas nos anos lectivos de 2004/05 a 2007/08



Fonte: Relatório Nacional – Anexo 2 (Dados do GEPE).

O programa de reorganização e requalificação apresenta várias características determinantes:

- Existiu uma visão central clara sobre que tipo de escolas deveriam substituir as escolas encerradas.
- Foi reconhecido que seria necessário convencer os pais de que os resultados para os seus filhos e para eles próprios seriam melhores.
- Os municípios necessitavam de incentivos para investir numa nova oferta.
- Os processos de consulta e de tomada de decisões necessitavam de ser aplicados cuidadosamente.

A Direcção Regional de Educação do Norte (DREN, na Figura 3.4) passou o ano lectivo 2005/06 a planear a grande reorganização que iria ser efectuada (Exemplo 3b).

Exemplo 3b. Concretização na Região Norte

“A Região abrange 87 municípios, incluindo o do Porto, a segunda cidade de Portugal. Desde 2005, foram suspensas 200 escolas com menos de 10 alunos. Houve também uma grande redução nas escolas em regime duplo. O programa esteve um ano em preparação e conseguiu ser terminado para ser implantado após as eleições autárquicas. A política enfrentou o facto de que as crianças nas zonas rurais eram as mais fracas, tal como o seu regime educativo, com uma sucessão constante de professores, um currículo fraco, poucas oportunidades de socialização e elevadas taxas de retenção. O plano foi realizado em consulta com as escolas, tendo sido encontradas diferentes formas de reorganização da rede escolar. Os agrupamentos variavam em tamanho, mas alguns incluíam 70 a 80 escolas pequenas. O programa de encerramento das escolas começou com todas as escolas mais pequenas, mas está progressivamente a abranger escolas com pouco mais de 10 alunos, uma vez que os pais vêem as oportunidades e as vantagens oferecidas nos centros escolares. Nas escolas maiores, os números estão a cair, e as fusões irão continuar a acontecer.”

3.5 O conceito de centros escolares e os agrupamentos verticais

Os estudos de exequibilidade (cf. 3.3.) que mostraram uma relação entre a dimensão da escola e o sucesso dos alunos, também confirmam que os alunos das escolas com taxas de frequência baixas *e com poucos recursos* têm um sucesso escolar muito mais baixo. Estes resultados não são surpreendentes, mas fornecem uma abordagem baseada em investigação para a definição de políticas.

Os estudos de exequibilidade conduziram a protocolos para melhorar as condições escolares, em termos de ambiente físico, materiais de apoio à aprendizagem e tecnologias de informação, resultando na criação de *centros escolares* para receber os alunos que anteriormente frequentavam pequenas escolas rurais. Estes centros oferecem:

- mais do que um nível de ensino, com vista à rendibilização de infra-estruturas comuns. O exemplo mais comum será o da integração, no mesmo espaço ou em espaço contíguo, dos estabelecimentos de 1.º ciclo e de educação pré-escolar, mas poderá haver integração também com outros graus de ensino;
- valências de utilização comum ou polivalente como sejam biblioteca/sala de informática, cantina/espaço polivalente para reuniões/actividades culturais e de educação física, sala de professores/recepção de pais, entre outros;
- salas de aula modernizadas para utilização informática e actividades experimentais; e
- áreas exteriores com vedações e segurança, espaços cobertos e zonas de desporto, sempre que possível, entre outras.

Os estudos (cf. 3.3.) também revelaram que a forma como os alunos de diferentes situações familiares e educativas se relacionam entre si influencia fortemente a capacidade de aprendizagem. Uma das medidas foi concentrar mais do que um nível de ensino na mesma escola. O resultado foi a criação de algumas escolas que ministram mais do que um nível de ensino, tal como a combinação da educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico (EB1/JI⁴) e escolas básicas integradas (EBI/JI⁵), que incluem o pré-escolar e o primeiro, o segundo e o terceiro ciclos. Outra vantagem destes centros é a utilização mais eficiente dos recursos escolares existentes. Até ao dia 1 de Setembro de 2008, mais de 600 candidaturas apresentadas pelos municípios já tinham sido aprovadas pelo GEPE, ao abrigo deste programa nacional, e cerca de 250 estavam a ser preparadas.

A principal entidade organizacional para as escolas do primeiro ciclo é o *agrupamento de escolas*. Os agrupamentos podem incluir dois ou mais níveis de ensino, desde o pré-escolar ao ensino secundário, integrados numa organização. A estrutura do agrupamento varia, mas, tipicamente, um agrupamento pode consistir numa escola do segundo e do terceiro ciclos com um número (normalmente, cinco a dez, ou mais) de escolas com o pré-escolar e o primeiro ciclo. Um agrupamento de escolas é, por definição⁶, “uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios administrativos e de gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas de um ou mais níveis e ciclos de ensino, com os seguintes objectivos:

⁴ EB1/JI – Escola básica do 1.º ciclo com jardim-de-infância (instituição com educação pré-escolar e primeiro ciclo do ensino básico).

⁵ EBI/JI – Escola básica integrada com jardim-de-infância (instituição com educação pré-escolar e os três ciclos do ensino básico numa forma integrada).

⁶ Relatório Nacional, pág. 17.

- proporcionar um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica, e facilitar a transição entre níveis e ciclos de ensino;
- superar situações de isolamento dos estabelecimentos e prevenir a exclusão social; reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos que o integram e o aproveitamento racional de recursos; e
- garantir a aplicação do regime de autonomia, administração e gestão nos termos da legislação actual.”

Pelos testemunhos recebidos e pela experiência das visitas que se destinavam a ver em primeira mão os centros escolares e as escolas nos agrupamentos, consideramos o sistema de agrupamentos uma solução altamente apropriada, pragmática e duradoura ao desafio de proporcionar um ensino básico universal e de alta qualidade.

3.6 Alavancas de mudança: cartas educativas e incentivos

O processo de reorganização foi ajudado através de mecanismos de planeamento estabelecidos pelas “cartas educativas” municipais, que foram preparadas pelos municípios em articulação com as Direcções Regionais de Educação. O GEPE disponibilizou vastos conjuntos de dados (demográficos e educativos) para ajudar na tomada de decisão. As cartas educativas, que são aprovadas pela Assembleia Municipal e homologadas pelo Ministério, são uma ferramenta muito útil para o planeamento da rede escolar.

Os dados disponíveis sugerem que as cartas educativas possibilitaram uma abordagem ao planeamento que permite encontrar soluções educativas locais no contexto político nacional. Entretanto, os municípios foram encorajados a providenciar uma educação a tempo inteiro através da inclusão de actividades de enriquecimento curricular específicas (cf. Capítulo 4), refeições escolares e transportes gratuitos.

3.7 Condução do processo de reorganização

O processo de reorganização foi administrado pelas Direcções Regionais. Estas funcionaram como agentes do Ministério para realizar as mudanças necessárias. Em seguida, damos exemplos de algumas regiões. No primeiro, a região Centro ilustra o processo de consulta e de tomada de decisão.

Exemplo 3c. Reorganização na Região Centro⁷ de uma perspectiva regional

O início do processo de requalificação da rede do primeiro ciclo do ensino básico na área de abrangência da Direcção Regional de Educação do Centro (DREC) para o ano lectivo de 2006/2007 ocorreu com reuniões agendadas, em articulação com os governadores civis, nas quais estiveram presentes as autoridades locais. Nessas reuniões (uma por distrito) foi distribuída uma lista de “escolas-alvo” para cada município (identificada pelo GEPE) e a filosofia e os princípios que estavam inerentes ao processo de renovação foram novamente apresentados.

Seguiu-se uma segunda série de reuniões por distrito, envolvendo todos os presidentes dos conselhos executivos dos agrupamentos de escolas de um distrito e o respectivo coordenador educativo, a quem foi solicitado que, em articulação com os parceiros educativos do município, se encarregasse das negociações relativas ao encerramento das escolas da lista. A DREC acompanhou o processo através de recolha de dados, usando uma aplicação informática internamente desenvolvida que permitia monitorizar a evolução do processo. A DREC disponibilizou-se para participar também em reuniões, sempre que necessário, recebendo representantes das autoridades locais e outros elementos da comunidade educativa, ou para se deslocar a outros locais para avaliar as condições dos edifícios a encerrar e das escolas de acolhimento, bem como estudar os efeitos nas crianças que seriam afectadas pelo processo.

Finalmente, a DREC teve reuniões com os coordenadores educativos com o objectivo de validar o trabalho de recolha e introdução de dados anteriormente realizado e tentar resolver quaisquer situações, em que a decisão de suspender escolas ainda estava “a ser estudada”. A mesma metodologia foi usada nos anos lectivos seguintes.

O processo foi descrito pela DREC como “um processo de negociação moroso, difícil e muito complexo, em que a DREC procurou encontrar soluções de consenso quanto à ‘suspensão de escolas’, ainda que limitada às orientações superiormente determinadas”. As dificuldades incluíam problemas *intrínsecos*, nomeadamente:

- condições geográficas específicas, como a distância entre as escolas sinalizadas e as possíveis escolas de acolhimento, as condições da rede viária, a carência de meios de transporte; e
- a capacidade da escola de acolhimento proposta para aceitar alunos de outras escolas encerradas, por exemplo, se o espaço fosse limitado.

As principais dificuldades *extrínsecas* eram:

- oposição de algumas autoridades locais, que consideravam que teriam encargos acrescidos com os transportes escolares e a necessidade de pequenos melhoramentos nos edifícios; e

⁷ Testemunho do relatório da avaliação interna da Região Centro.

- oposição da comunidade educativa, que considerava que este processo:
 - “desenraizava” as crianças e aumentava o esforço e o tempo na escola, o que reduzia o tempo com a família;
 - conduzia a uma redução do número de postos de trabalho de pessoal docente e não docente; e
 - “empobrecia” ainda mais as pequenas aldeias, que já não tinham outros serviços ou actividades económicas que ajudassem à fixação dos jovens.

Contudo, a DREC⁸ realça que houve uma melhoria generalizada na aprendizagem e na socialização dos alunos, bem como nas condições de trabalho do pessoal docente e não docente. Estas condições serão ainda reforçadas com a construção de novos centros educativos.

A consulta foi fundamental e crucial para o processo de reorganização em todas as regiões, mas nem toda a reorganização foi “dedutiva”. A Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo (DRELVT), por exemplo, apresentou exemplos de municípios que tomaram a iniciativa, conforme apresentado abaixo.

Exemplo 3d. Iniciativa dos municípios

O processo de reorganização ocorreu de uma forma diferente no município de Mafra, onde a própria autoridade local tomou a iniciativa de reorganizar/requalificar a rede do primeiro ciclo, através da criação de centros escolares equipados com excelentes condições de funcionamento. O município de Ourém também é digno de realce, uma vez que a autarquia assumiu como prioridade para o concelho a necessidade de proceder a alterações na rede educativa. Um bom exemplo é o número de escolas que encerrou (30) e o número de centros escolares que construiu (5/6).

A Direcção Regional do Alentejo (DREALE) afirma que:

- “as iniciativas foram apoiadas por todos os agentes educativos, de forma a contribuir para que os alunos pudessem conviver com os seus pares e para que o processo de desenvolvimento educativo e pessoal melhorasse, embora outros factores concorressem para o modo como as iniciativas foram realizadas”; e
- “estes novos estabelecimentos são vistos pelo pessoal docente como um benefício para as actividades diárias da escola, ajudando os alunos a conviver em harmonia e a criar boas práticas, que devem continuar a ser usadas”.

⁸ A DREC efectuou o encerramento de 44% das escolas durante três anos, de 2006/07 a 2008/09.

As medidas de política adoptadas a nível central facilitaram este processo, alterando a gestão do sistema educativo e disponibilizando apoio financeiro. A partilha de responsabilidades entre o nível central e o local alterou-se, existindo uma mudança no poder do nível central para o local. Com o reforço do papel dos conselhos municipais de educação, o município ganhou mais responsabilidade e autoridade sobre o ensino básico. Nas escolas, os órgãos principais são os conselhos gerais, recentemente criados ao nível da escola, e que representam o pessoal docente e não docente local, os pais, os alunos e a comunidade, bem como o município. Uma das funções principais do conselho geral é eleger os directores dos agrupamentos de acordo com critérios profissionais. O novo sistema de gestão decidido por lei também disponibiliza mais ferramentas e poderes aos líderes dos agrupamentos de escolas, embora, como iremos ver, estejam previstas mais mudanças. O desafio para o futuro será assegurar que uma determinação local mais forte irá ajudar a alcançar um maior sucesso escolar.

3.8 Escolas em regime duplo

Parte da política nacional é eliminar as escolas em regime duplo, fazendo com que todas as escolas sejam escolas a tempo inteiro com um programa de AEC. O número de escolas em regime duplo foi grandemente reduzido, mas existem alguns problemas delicados, designadamente: em zonas da cidade em que as escolas são antigas, mas podem estar em edifícios protegidos; quando os terrenos para construção não só são dispendiosos como poucos; quando existem desafios financeiros. Os exemplos seguintes mostram dois cenários contrastantes.

Exemplos 3e, 3f: Uma história de dois municípios

O Município A está endividado. É um desafio cumprir a sua responsabilidade para com as escolas, enquanto tenta pagar dívidas. Várias escolas não abriram, porque os empreiteiros não tinham sido pagos. Vários outros municípios assinaram acordos com o governo para assumir responsabilidade pelo segundo e terceiro ciclos, bem como pelas escolas do primeiro ciclo, mas o Município A não pode fazê-lo até resolver os problemas existentes, tais como reorganizar escolas em regime duplo e implementar AEC. Enfrentam também custos substanciais de transporte quando fecham escolas no centro da cidade e as constroem num local mais distante.

O Município B desenvolveu muito trabalho na requalificação das instalações escolares, oferecendo 60 estabelecimentos de educação pré-escolar, construindo ginásios e cantinas. Ainda tem três escolas em regime duplo, mas no próximo ano terá mais duas escolas a tempo inteiro, por isso o prazo será cumprido. Entretanto, estão a usar edifícios pré-fabricados. O Município B achou bastante fácil providenciar AEC. As instalações já existiam e já ensinavam Música e Educação Física. A inclusão das outras actividades foi uma extensão do que as escolas já estavam a fazer. Neste município, os professores de AEC são contratados pelas escolas; a direcção é o empregador e o município é o responsável pelo recrutamento de professores.

3.9 Influências no processo de reorganização

Os resultados do estudo sugerem que o processo de reorganização foi influenciado por cinco factores principais, classificados como “encorajadores” e “barreiras”. Os factores encorajadores incluem:

- liderança política forte e corajosa pelos ministros do novo governo, determinada a desenvolver as mudanças necessárias para melhorar a qualidade do ensino para as crianças e para os jovens portugueses, ao mesmo tempo que permite alguma flexibilidade nos pormenores;
- programas de financiamento substancial de capital (para construção) apoiados pelo Fundo Social Europeu;
- excelente apoio técnico na construção do processo, recorrendo a um vasto conjunto de dados fornecidos pelo GEPE e pelos departamentos regionais do Ministério;
- elevada capacidade de adaptação da sociedade portuguesa; e
- mudanças demográficas, incluindo migração de populações rurais e taxas de natalidade diferentes de uma região para outra.

As barreiras incluem apreensão sobre a mudança na profissão de professor; oposição local de populações afectadas pelo encerramento da sua escola; oposição dos pais sustentada pela preocupação pelo bem-estar das crianças que precisam de fazer distâncias significativas para escolas muito maiores; oposição política por parte de alguns municípios que estão contra a direcção central e receiam a falta de determinação local. As mudanças foram muito impopulares nas fases iniciais da mudança. O testemunho de organizações que representam os pais, professores e municípios mostra um amplo reconhecimento de que muitos dos medos iniciais rapidamente se dissiparam e que o sistema reconstituído para o ensino do primeiro ciclo do ensino básico oferece um sistema bastante melhorado de ensino para as crianças, os jovens e os seus pais.

A força da oposição foi abordada sistematicamente através de um trabalho de terreno muito exaustivo e astucioso, processos de consulta sofisticados, boa articulação entre os benefícios da reestruturação e a disponibilização de um substancial financiamento de capital para minimizar o impacto nos contribuintes.

Para levar a reestruturação mais longe, era necessário disponibilizar escolas com mais espaço do que as escolas que estavam a ser encerradas. Isto implicava construir ou requalificar as escolas do primeiro ciclo,

dando-lhes áreas escolares multifuncionais, e promover a construção de centros escolares que pudessem funcionar com mais do que um nível de ensino.

3.10 Centros escolares

O Programa Nacional para a renovação da Rede Escolar do primeiro ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar, iniciado no final do ano de 2007, apelou à candidatura de municípios para a criação de centros escolares, conforme estipulado pelas cartas educativas. Um *centro escolar* significa instalações escolares que incluam condições como as descritas em 3.5.

Os centros escolares em zonas rurais (baixa densidade populacional) implicam a construção de raiz de uma ou mais escolas com primeiro ciclo ou a requalificação das já existentes – sempre na perspectiva do *Centro Escolar* – em áreas geograficamente centrais em relação a outras escolas com primeiro ciclo de pequenas dimensões. O centro escolar deve proporcionar áreas diferenciadas e multifuncionais, sem esquecer os aspectos de apoio social e a ocupação de tempos livres, e também criar as condições físicas que favoreçam a transferência e a integração progressiva dos alunos de escolas de primeiro ciclo de pequenas dimensões (que têm entre 10 e 20 alunos e tendem a ser encerradas).

Em zonas urbanas (alta densidade populacional), onde várias escolas estão sobrelotadas, esta sobrelotação obriga a regime de funcionamento duplo, o que pode ser um grave impedimento para a *escola a tempo inteiro*. O foco deveria ser na construção de novas escolas que integrem o primeiro ciclo e a educação pré-escolar, sempre na perspectiva de *Centro Escolar*, bem como na requalificação de escolas existentes. Em ambos os casos, as escolas criadas e/ou requalificadas deverão proporcionar as melhores condições de ensino e de aprendizagem possível. O exemplo seguinte ilustra um bom modelo de um centro escolar.

Exemplo 3g. Visita à Escola Básica Integrada de Alcoutim, no nordeste do Algarve

Foi visitado um centro escolar que funciona como um centro educativo para a vila de Alcoutim e para uma grande região rural pouco povoada, que inclui a educação pré-escolar, o primeiro ciclo, o segundo ciclo, o terceiro ciclo e o ensino para adultos. A região agrária consiste em 580 quilómetros quadrados e tem 3600 habitantes. Originalmente, o centro destinava-se apenas aos alunos do segundo e terceiro ciclos. Contudo, devido ao decréscimo da população na região, a escola tinha instalações em excesso. O encerramento de quatro escolas primárias rurais resultou na transferência de alunos para a escola central de Alcoutim, viajando até 30 km para cada lado todos os dias. A escola dispõe de um grande e bem equipado pavilhão desportivo, uma sala de computadores com Internet, um laboratório de ciências, uma sala de artes e ofícios com um forno, uma grande sala central de professores, uma grande biblioteca, uma cozinha, uma zona de refeições e gabinetes administrativos.

Os representantes dos pais confirmaram que o centro se tinha tornado num forte ponto focal para a população. Fornece um serviço educativo contínuo e integrado, constituindo um importante contributo para a coesão social na região. A liderança ao nível da direcção foi decisiva e visionária, o que se reflectiu em algumas das actuais inovações ilustradas abaixo.

Alguns professores do centro visitam casas e vários salões paroquiais para ministrar educação pré-escolar a crianças com menos de 6 anos de idade em quatro dias da semana. Um dia por semana, o mesmo grupo de crianças é transportado até ao centro para ter aulas. Claramente, esta é uma forma de preparar as crianças e as suas famílias para a transição para o primeiro ciclo e é igualmente uma excelente estratégia para promover uma primeira socialização e identificação com a população. É de realçar que as crianças em idade pré-escolar da sede de concelho que frequentam infantários privados também são convidadas para ir ao centro para terem aulas no mesmo dia que as outras crianças da população.

As actividades de enriquecimento curricular oferecidas no primeiro ciclo são diversificadas: teatro, jogos, desporto, actividades de laboratório de matemática, música, leitura recreativa e clube de arte. Revelaram ter uma adequada ligação com o currículo principal, ao mesmo tempo que proporcionam uma abordagem mais leve e divertida à aprendizagem, mais apropriada às capacidades de aprendizagem das crianças em períodos da tarde. Os professores do segundo ciclo também estão envolvidos nas actividades AEC ao nível do primeiro ciclo. O centro disponibiliza alguns professores de AEC para darem algumas horas noutros municípios, assegurando assim que os professores de AEC estão totalmente ocupados e com as suas funções bem empregadas. O centro também fornece formação periódica de AEC no próprio local.⁹

Este centro, que tem evoluído ao longo dos anos, fornece um modelo admirável para outros centros que o podem seguir na gestão de recursos e delegação de poderes.

⁹ A formação em AEC é da responsabilidade da Direcção-Geral da Inovação e Desenvolvimento Curricular (DGIDC), com o apoio das direcções regionais de educação e a colaboração dos municípios e outras entidades responsáveis pelas AEC.

3.11 Incentivos para a mudança

A abrangente política de reestruturação inclui também medidas destinadas a apoiar os pais, cujas crianças têm de frequentar escolas longe da sua cidade ou povoação. Estas incluem:

- transportes escolares gratuitos;
- almoço gratuito na escola para crianças que beneficiam de apoio social;
- instalações melhoradas na nova escola;
- um programa de enriquecimento curricular para preencher um dia escolar alargado (Capítulo 3 deste relatório); e
- ensino melhor e mais sustentável.

3.12 O problema da retenção

Um dos maiores problemas era, e é, a elevada taxa de retenção dos alunos no segundo ano de escolaridade. A principal razão era a forte correlação negativa entre a dimensão da escola e a taxa de retenção. Existe também alguma correlação negativa entre a estabilidade do professor e a taxa de retenção. Os dados (Figura 3.6) mostram-no claramente. Em 2006/2007, existiam menos 25% de escolas no sistema do que em 2001/02, e a taxa de retenção diminuiu em metade. A melhoria mais pequena é no Alentejo, mas, mesmo nessa região, essa taxa é agora 66% da taxa de 2001/02.

Dado o contexto de uma tendência de decréscimo nas taxas de retenção, consideramos que há bons motivos para banir a retenção no primeiro ciclo. Existem várias razões convincentes para fazê-lo. Uma é que não há espaço num sistema educativo centrado na criança para marcar o aluno como um falhado após um ano na escola. Para tal será necessário voltar a profissionalizar os professores. A possibilidade de o professor reter as crianças que não respondam bem aos seus ensinamentos contraria a necessidade de os professores terem as maiores expectativas possíveis em relação ao que as crianças conseguem alcançar.

Figura 3.6 Redução da taxa de retenção em 5 anos em relação ao encerramento das escolas

2001/2002	Número de escolas (todos os tipos)	Número de agrupamentos	Número de professores do primeiro ciclo	Número de alunos do 2.º ano	Taxa de retenção no 2.º ano
Norte	5858	309	14.680	46.600	14,08%
Centro	4950	139	8970	25.891	13,90%
Lisboa e Vale do Tejo	1399	109	7343	26.421	17,85%
Alentejo	1262	65	2879	7937	15,26%
Algarve	381	46	1314	4416	17,48%
Total nacional	13.850	668	35.186	111.265	15,15%
2006/2007	Número de escolas (todos os tipos)	Número de agrupamentos	Número de professores do primeiro ciclo	Número de alunos do 2.º ano	Taxa de retenção no 2.º ano
Norte	3902	307	11.266	43.631	7,06%
Centro	3769	174	7338	25.268	7,85%
Lisboa e Vale do Tejo	1190	244	6513	27.382	9,28%
Alentejo	882	66	2288	8197	10,02%
Algarve	328	49	1282	4961	10,02%
Total nacional	10.071	840	28.687	109.439	8,15%
Alteração de 2002 a 2007	Número de escolas (%)	Número de agrupamentos (%)	Número de professores do primeiro ciclo (%)	Número de alunos do 2.º ano (%)	Taxa de retenção no 2.º ano (%)
Norte	-33,46	-0,65	-23,26	-6,37	-49,86
Centro	-23,86	25,18	-18,19	-2,41	-43,53
Lisboa e Vale do Tejo	-14,94	123,85	-11,30	3,64	-48,01
Alentejo	-30,11	1,54	-20,53	3,28	-34,34
Algarve	-13,91	6,52	-2,44	12,34	-42,68
Total nacional	-27,28	25,75	-18,47	-1,64	-46,20

Fonte: GEPE, Dezembro de 2008

Consoante as circunstâncias locais, estão a emergir novos tipos de agrupamentos de escolas e novos tipos de gestão de escolas estão a ganhar forma. Normalmente, um pequeno agrupamento de escolas consiste numa escola principal com o segundo e o terceiro ciclos e 4 a 5 escolas (com 20 a 400 alunos) com o primeiro ciclo, mas existem agrupamentos de escolas maiores e com bastante mais escolas. A tendência inicial para formar agrupamentos de coordenação horizontal de escolas do primeiro ciclo foi substituída por uma dinâmica na qual os agrupamentos se sentiram encorajados para incorporar mais de um ciclo de ensino, resultando numa coordenação vertical.

3.13 Pontos fortes das estratégias de reorganização da rede escolar

A nova rede escolar e o sistema dos agrupamentos de escolas foram alcançados com grande sucesso e forneceram a solução para uma série de problemas. Em geral, o processo de reorganização conduziu a:

- concretização de políticas há muito consideradas necessárias;
- inovações e uma melhor eficiência das escolas (menor taxa de retenção, melhores resultados a Matemática e a Inglês);
- menor isolamento dos professores, que ultrapassaram dificuldades iniciais e estão agora bastante entusiasmados por trabalhar em conjunto e ter um espírito de equipa na escola;
- melhor socialização dos alunos desfavorecidos e isolados, reunindo-os numa organização e proporcionando-lhes actividades suplementares;
- oportunidade para os pais deixarem os seus filhos na escola durante todo o dia, enquanto se encontram nos seus locais de trabalho;
- uma comunidade local mais forte, reforçando o papel da sociedade civil e transferindo mais responsabilidade para o município;
- uma abordagem feita em colaboração entre o Ministério da Educação (central e regionalmente), municípios, escolas e outros agentes;
- a oportunidade de alcançar coerência vertical (progressão) no planeamento e ensino do currículo e maior continuidade entre os diferentes ciclos;

- sucesso ao ultrapassar a maioria da resistência à concretização das medidas de política, conforme ilustrado pelo forte aval das associações de pais;
- permanência de professores do quadro nas escolas durante, no mínimo, 4 anos: viabilidade da organização, trabalho pedagógico e relacionamento com os alunos, os professores e os pais;
- melhores instalações e recursos para alunos e professores; e
- maior consciência e responsabilidade por parte dos municípios relativamente às questões do ensino.

3.14 Pontos fracos que permanecem no sistema

Existem desafios inerentes na gestão do sistema dos agrupamentos, especialmente em agrupamentos com muitas escolas e com grandes distâncias entre elas. Os agrupamentos têm o potencial para serem entidades mais eficazes do que as escolas individuais que trabalham isoladas, mas são necessários mais estudos e pesquisas para determinar as melhores práticas em diversos agrupamentos urbanos e rurais. Existem algumas questões imediatas.

- É necessário que os agrupamentos, como entidades, tenham uma liderança eficaz, uma maior autonomia e uma delinação mais clara das responsabilidades, se quiserem funcionar como é desejado. Será necessário resolver qualquer tensão que possa surgir entre os agrupamentos e os respectivos municípios relativamente à gestão e administração.
- É necessário que os agrupamentos tenham maiores liberdades delegadas, de forma a poderem obter e gerir recursos humanos e outros, acompanhados por um aumento de autonomia.
- É necessário rever a função, o pagamento e as condições dos coordenadores de escola (ver Capítulo 6).
- É necessário resolver as questões práticas para que os agrupamentos possam ter os benefícios desejados. Algumas testemunhas comentaram, por exemplo, sobre a falta de apoio financeiro para os professores se deslocarem entre as escolas do agrupamento.
- As tensões entre o currículo nuclear e as AEC serão mais facilmente resolvidas localmente do que por intervenção externa.

- Alguns municípios estão mais dispostos ou capazes de fornecer a infra-estrutura melhorada necessária do que outros. A perpetuação desta diferença resultará num ensino não equitativo. Poderá ser necessário reconhecer as diferenças regionais e dar apoio diferenciado.

Em geral, consideramos que as estruturas e as expectativas para a liderança e para a administração dos agrupamentos, e as responsabilidades e responsabilização de diferentes intervenientes, necessitam de maior definição e reconhecimento. Estes desafios são analisados no Capítulo 6 deste relatório.

4. GENERALIZAÇÃO DA ESCOLA A TEMPO INTEIRO E ACESSO A ACTIVIDADES DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR

4. GENERALIZAÇÃO DA ESCOLA A TEMPO INTEIRO E ACESSO A ACTIVIDADES DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR

4.1 Objectivos e sua realização

A mudança na oferta educativa no primeiro ciclo tem dois objectivos principais:

- a) conceder novas oportunidades de aprendizagem aos alunos; e
- b) adaptar os horários escolares às necessidades das famílias.

As novas oportunidades de aprendizagem [alínea a) acima] são tão relevantes como ambiciosas, incluindo, em primeiro lugar, o ensino obrigatório do Inglês, no primeiro ciclo. Esta medida tem sido extraordinariamente bem-sucedida devido à disponibilidade de professores com qualificações em Inglês. Em segundo lugar, é o tornar obrigatório o apoio ao estudo, de forma a consolidar a aprendizagem dos alunos e a permitir-lhes beneficiar do apoio dos professores. Este objectivo está a ser concretizado através da institucionalização de um período para o apoio ao estudo, durante o qual os alunos podem fazer os trabalhos de casa. A disponibilização a nível nacional de computadores portáteis aos alunos do primeiro ciclo contribui, igualmente, para novas oportunidades de aprendizagem. Em terceiro lugar, a medida visa facilitar o desenvolvimento das actividades opcionais nas áreas das artes (em particular, expressões e música), desporto e outras línguas estrangeiras.

A concretização destes objectivos só é possível pelo facto de as escolas funcionarem com um horário alargado. A adaptação dos horários às necessidades das famílias [alínea b) acima] é assegurada pela garantia de que quase todas as escolas do primeiro ciclo estão abertas das 09:00 às 17:30 ou até mais tarde. Este facto beneficia, em particular, a elevada percentagem de mães que trabalham ou que gostariam de trabalhar e que, de outro modo, teriam de procurar – e, muitas vezes, pagar – meios alternativos de guarda das crianças. Com efeito, as escolas do primeiro ciclo fornecem uma combinação de educação e guarda a crianças entre os 6-9 anos, enquanto asseguram que o tempo despendido na escola se concentra em actividades de aprendizagem. As actividades mais importantes são as seguintes:

Figura 4.1 Características da política de enriquecimento curricular

Características das AEC	Implementação
Base legal	Despacho n.º 12591/2006, de 16 de Junho Despacho n.º 14460/2008, de 26 de Maio
Início do programa	Ano lectivo de 2005/06
Disciplinas especificadas	Língua (Inglês), Educação Física/Desporto, Apoio ao Estudo e Música
Directrizes curriculares do Ministério	Inglês, Desporto e Música
Prestação	Professores das AEC com contratos anuais
Entidades promotoras	Municípios (89%), agrupamentos de escolas (4,1%), associações de pais (4,6%) e IPSS ¹⁰ (2,3%)
Acompanhamento	Foram desenvolvidos instrumentos de observação da sala de aula e questionários destinados aos professores e aos formadores

As escolas e os municípios têm alguma liberdade para ajustar as actividades desenvolvidas ao seu contexto local de forma a alcançarem os objectivos, embora o leque de AEC seja definido pelo Governo. Na prática, as disposições variam de acordo com a escola ou o agrupamento e vão desde a situação de separação completa entre as actividades curriculares nucleares e as actividades "pós-escolares" até à situação na qual as actividades de enriquecimento acabam por ser uma continuação das actividades curriculares nucleares. Esta segunda situação pode originar uma carga de trabalho excessiva para as crianças. O Governo fornece orientações que permitem assegurar a qualidade básica das actividades curriculares nucleares e das AEC.

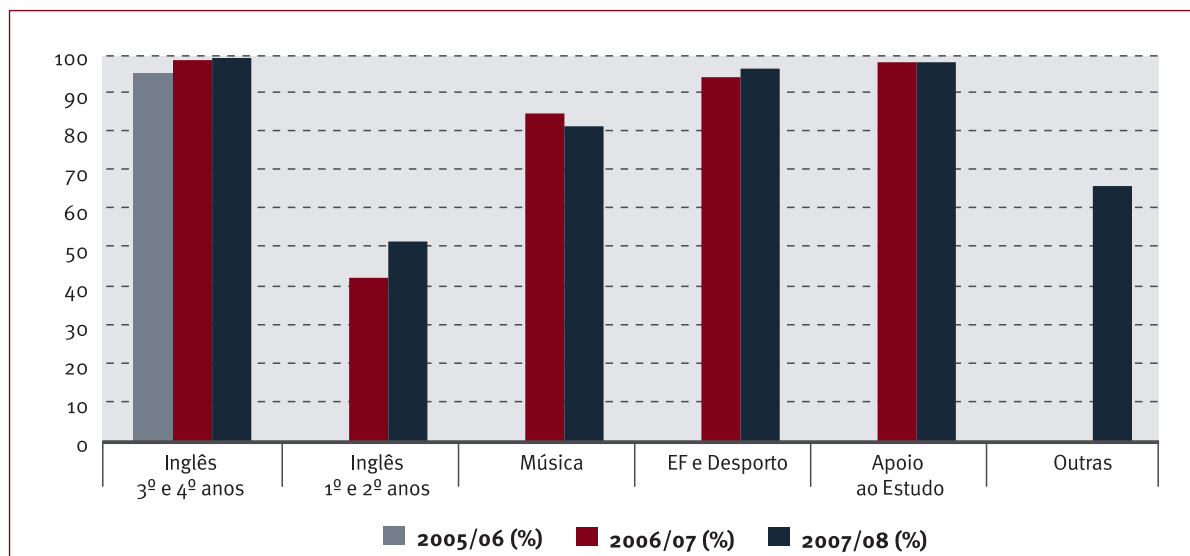
Encontrámos casos de bom funcionamento das AEC, nos quais os alunos desenvolviam actividades interessantes e estimulantes que eram o resultado da motivação das escolas, dos seus profissionais e dos representantes do poder local, assente no grau de autonomia de que dispõem. Consideramos que a atribuição de poder à entidade local para conceber e gerir os programas de enriquecimento curricular, no respeito de orientações nacionais, pode estimular a imaginação e proporcionar actividades, não só às crianças, mas também às pessoas que trabalham com elas nas escolas, bem como aos pais e a outros membros da comunidade.

Como nos mostra a Figura 4.2, a cobertura das AEC é muito boa. A música é a actividade de oferta mais difícil, devido à falta de professores – em particular na região do Alentejo. Estima-se que cerca de metade dos promotores oferece

¹⁰ IPSS (Instituições Privadas de Solidariedade Social)

Inglês nos primeiros dois anos. Embora a frequência não seja obrigatória, os valores indiciam uma adesão muito alta: 88,2% dos alunos nas aulas de Inglês (3.º e 4.º anos), 79,3% nas de Actividade Física e Desportiva e 83% nas de Apoio ao Estudo. A procura de Inglês no Algarve é menor, apesar de a língua ser mais falada. Constatase que a percentagem de alunos que frequentam as AEC no Algarve e em Lisboa é menor do que nas outras regiões do país.

Figura 4.2 Percentagem de estabelecimentos, a nível nacional, que forneceram as principais actividades de enriquecimento curricular entre os anos lectivos de 2005/06 e 2007/08



Fonte: Relatório Nacional - Anexo 3 (Dados GIASE 2007; GEPE 2008).

Nos parágrafos seguintes, debruçamo-nos em primeiro lugar sobre as principais características das AEC, em particular, as relativas ao desenvolvimento do programa, dos recursos humanos e ao seu financiamento, antes de nos centrarmos sobre certos pontos fortes desta medida e sobre áreas a desenvolver.

4.2 Professores das AEC: formação, estatuto e acompanhamento

O pessoal docente das escolas do primeiro ciclo é constituído por professores do quadro e professores contratados. Dado o considerável excedente de professores, resultado, em parte, da reorganização da rede escolar e do encerramento de escolas, existe uma forte competição pelos lugares de professor do quadro. Estes professores são colocados centralmente pelo Ministério da Educação, mas usufruem de uma grande estabilidade profissional e de outros benefícios.

Os professores contratados, muitos dos quais são recrutados para leccionarem as AEC, têm um estatuto inferior. O seu salário é mais baixo; o seu contrato é a termo fixo, normalmente com a duração que varia de um mês a um ano, e, muitas vezes, são alvo de constrangimentos burocráticos, como atrasos no pagamento dos salários. A maioria do pessoal docente das AEC é composta por professores novos ou relativamente inexperientes. Encontrámo-nos com vários que – apesar da sua relativa inexperiência – se mostraram confiantes, animados e entusiasmados e com uma boa relação com os alunos. São contratados directamente pelos municípios (ou por empresas privadas pagas pelos municípios), por associações de pais e pelas IPSS. A história de um dos professores da Região Centro é representativa de muitos professores que encontramos em visita a outras regiões.

Exemplo 4a. História de um professor de Inglês contratado para as AEC

A professora tem um bacharelato em Línguas e Literaturas Modernas (Português e Inglês). Foi recrutada para as AEC há 4 anos por um município urbano. Cada aula tem uma duração de 45 minutos. Recebia 11,50€ por cada aula e passava um recibo verde. O município pagava-lhe no fim de cada mês.

Após o primeiro ano, o município adoptou um novo modelo de implementação das AEC que passou pelo envolvimento de outras entidades, como a Universidade de Coimbra, a Escola Superior de Educação (ambas instituições públicas) e outras entidades privadas. Assim, os professores passaram a ter contratos assinados com essas entidades e passaram a ser pagos apenas de três em três meses. No entanto, têm de pagar à Segurança Social no fim de cada mês (se não o fizerem dentro do prazo, têm de pagar juros pelo tempo em atraso).

Este ano, esta professora e outros colegas já estão a trabalhar há um mês, mas ainda não assinaram nenhum tipo de contrato. Durante os anos anteriores, introduziram as AEC no horário do currículo nuclear. Ela tinha 22 horas de aulas por semana. A partir do corrente ano, o município, após ter consultado os Conselhos Executivos e os professores titulares, decidiu cessar este tipo de flexibilidade. As AEC têm lugar entre as 15:45 e as 17:30. Como resultado, ela passou a ter apenas 10 horas de aulas por semana. No primeiro ano, existiam 3 professoras no processo das AEC. Actualmente, existem 38. O trabalho dispersou-se. Muitos professores abandonaram as AEC porque o pagamento é demasiado baixo, não é efectuado a tempo e o volume de trabalho não é suficiente para assegurar a sobrevivência. Aqueles que se mantêm são forçados a procurar mais dois ou três empregos.

A formação dos professores das AEC é principalmente dada pelo Ministério da Educação em conjunto com associações profissionais que fazem parte da Comissão de Acompanhamento do Programa (CAP) e das direcções regionais de educação, mas os municípios também podem dar formação, contratando empresas privadas ou instituições de ensino superior para o efeito. Os professores de Inglês e de outras disciplinas também utilizaram programas de formação a distância.

Os professores das AEC são acompanhados por representantes da Comissão de Acompanhamento do Programa a nível local, que integra peritos nas diversas áreas de conhecimento. Os programas das AEC são discutidos em reuniões de mesa-redonda que incluem o director da escola, o perito (formador), os representantes do município e pais (estes também estão representados na Comissão de Acompanhamento do Programa). As actividades de formação têm lugar nos centros escolares, na escola-sede de um agrupamento de escolas ou em escolas individuais.

4.3 Financiamento dos programas das AEC

Os alunos podem participar nas AEC sem qualquer encargo para as famílias. Desde o lançamento das AEC, o financiamento¹¹ aumentou da seguinte forma:

- 2005/2006: 100 euros por aluno (Inglês);
- 2006/2007/2008: 250 euros por aluno (conjunto de 3 actividades)
- 2008/2009: 262,50 euros por aluno (mínimo de um conjunto de 3 actividades)

O Ministério emitiu uma lista a estipular às instituições organizadoras das AEC o pagamento mínimo por hora leccionada, em função das qualificações do professor. As autarquias locais recebem os fundos do Ministério da Educação. Em seguida, pagam aos professores, às associações de pais ou às empresas privadas contratadas por elas. De acordo com o Relatório Nacional (p. 28), e através das entrevistas a representantes das autarquias locais, testemunhámos a existência de diferenças significativas na eficiência com que os recursos financeiros disponibilizados pelo Ministério são utilizados. O Ministério propõe levar a cabo um estudo comparativo desta questão num futuro próximo.

4.4 Instalações e outros factores

As instalações para as AEC variam. Elas são boas nos centros escolares, mas certas escolas não dispõem de salas apropriadas nem de áreas para Educação Física e Desporto. Este facto pode forçar as crianças a ocuparem o mesmo espaço durante todo o dia e todos os dias, com benefícios limitados para elas. São reduzidos os indícios de aulas dadas em espaços exteriores às salas, por exemplo, fora do perímetro escolar, por motivos de supervisão e segurança. Nas escolas em que o leque de experiências e actividades de aprendizagem é limitado, por motivos de espaços, instalações ou pessoal, o efeito nas crianças é semelhante a ter um horário curricular com base na sala de aula muito mais alargado do que se pretende. Não temos informação de que as crianças sejam prejudicadas com situações como esta, mas as oportunidades para descansar, descontraír ou mesmo dormir podem tornar este regime menos exigente.

¹¹ O Despacho n.º 14 460 descreve os orçamentos para cada elemento da actividade e combinações posteriores.

Algumas das escolas em regime duplo têm problemas na concretização das AEC. No entanto, existem exemplos destas escolas em que o currículo nuclear é leccionado de manhã e as AEC decorrem à tarde num local diferente, com a utilização de outras instalações municipais; existem outros exemplos onde ocorre a situação inversa. Neste esquema, o transporte e a supervisão dos alunos deparam-se com algumas dificuldades.

Um terço das escolas não consegue fornecer aulas de Música devido à falta de professores e de outros profissionais com formação musical. Foi igualmente demonstrada uma certa preocupação pelo facto de a Educação Física estar a desaparecer das actividades curriculares nucleares devido à relutância de muitos professores em leccionarem esta área disciplinar¹² e ao facto de saberem que será dada Educação Física e Desporto nas AEC.

Embora tivéssemos encontrado alguns exemplos de liderança muito forte e competente em certos municípios e agrupamentos, nos casos onde esta se mostrava frágil, a responsabilidade pelo planeamento e gestão estratégicos não era clara.

4.5 Garantia de qualidade

A avaliação da qualidade aparece mais fortemente enraizada no caso das AEC do que para o ensino das áreas curriculares. Existem indícios de que os municípios estão a assumir com seriedade as suas responsabilidades pela qualidade do trabalho dos professores das AEC que contratam, como mostra o exemplo seguinte.

Exemplo 4b. Garantia de qualidade do ensino das AEC no Município de Grândola, Alentejo

O Município de Grândola tomou a iniciativa, em conjunto com a escola, de efectuar avaliações anuais dos professores das AEC, o que ajuda o município, enquanto entidade empregadora, a decidir se deve prolongar ou não estes contratos. A avaliação é realizada através de questionários (destinados a pais, alunos e pessoal) e da observação de aulas (por professores do primeiro ciclo). Recolhida a informação, esta é avaliada em conjunto (pelo responsável pela educação no município e pelo pessoal docente, incluindo os professores das AEC). Os resultados fornecem informação ao município para agir como entidade empregadora responsável. Os professores das AEC já foram avaliados três vezes e este processo foi recebido de forma muito positiva pelo pessoal docente e pelos próprios professores das AEC. O coordenador pedagógico considera esta uma prática muito boa e que concorre para o desenvolvimento de uma cultura de avaliação. Os professores das AEC pensam que a avaliação realmente os ajuda a ensinar cada vez melhor. Esta sensação positiva é reforçada pelo facto de o município fornecer condições relativamente boas e de os professores os considerarem como colegas e membros do corpo docente.

¹² O ME incluiu nas orientações programáticas da actividade física e desportiva actividades simples como, por exemplo, jogos.

4.6 Pontos fortes do programa

O programa das AEC tem alguns benefícios evidentes, onde se incluem:

- a oferta de um programa a nível nacional que satisfaça as necessidades das famílias e das crianças (nota: um certo número de alunos ainda tem actividades em instituições privadas);
- a transferência de responsabilidades e recursos para os níveis local e de escola, no que representa um primeiro passo significativo na atribuição de uma maior autonomia de gestão dos respectivos assuntos aos agrupamentos de escolas. As responsabilidades delegadas incluem a nomeação e formação do pessoal, a gestão financeira das AEC e o desenvolvimento curricular através de consultas a vários parceiros da comunidade. Desta forma, espera-se que o programa seja adaptado ao contexto local;
- a criação de parcerias efectivas, que são um factor crítico para o êxito das AEC. Relatórios indicam que estas parcerias têm originado um vasto leque de soluções imaginativas que podem ser consideradas como exemplos de boas práticas. Os parceiros-chave incluem, por exemplo, escolas de música, escolas de educação e formação e instituições recreativas. Em geral, o programa das AEC não introduziu um peso excessivo de procedimentos burocráticos, e os pais demonstram uma elevada confiança;
- um meio de combate ao isolamento, proporcionando:
 - maior socialização entre alunos;
 - maior interacção entre professores: entre os professores das AEC e entre estes e os restantes professores;
 - maior interacção entre escolas: por vezes, as escolas dos meios urbanos visitam escolas dos meios rurais;
- maior equidade, uma vez que a maioria das crianças, que teriam dificuldade em frequentar outros estabelecimentos de ensino, passou a ter acesso às actividades. Em particular, todas as crianças têm actualmente a oportunidade de aprender Inglês, o que estava, no passado, ao alcance apenas dos alunos cujos pais o pudessem pagar; e

- o potencial para um maior desenvolvimento das actividades; partilha de boas práticas; e a oportunidade de as crianças se relacionarem com mais do que um professor, o que pode ser proveitoso, caso os professores cooperem de forma a apoiar-se mutuamente e a aprenderem uns com os outros.

4.7 Alguns problemas ou pontos fracos

Embora não sendo o seu objectivo principal, a medida de introdução das AEC pode ser vista como um dos principais mecanismos de transferência de autonomia para outros níveis do sistema educativo. O equilíbrio da responsabilidade das AEC entre municípios e escolas ou agrupamentos não é sempre claro em termos de gestão curricular das AEC, do pessoal – incluindo a formação –, e dos recursos financeiros. Certas questões específicas levantadas pela análise incluem:

- dificuldades na coordenação da concepção, do planeamento e da avaliação dos programas;
- falta de facilidade no acesso a abordagens inovadoras relativas a disciplinas sem ser o Inglês, para as quais estejam disponíveis materiais nacionais e internacionais;
- sobreposição das actividades curriculares nucleares e as AEC (ex.: Educação Física/Desporto e Música no primeiro ciclo). Certas escolas tendem a deslocar estas actividades nucleares para as AEC. Outras afirmam que as actividades de enriquecimento estão agendadas durante o horário curricular. Assim, os professores das disciplinas curriculares podem ter tempo nos intervalos dos seus compromissos lectivos, mas isto significa que têm de leccionar as disciplinas curriculares nucleares nas “horas das AEC” (de acordo com os representantes de um sindicato de professores). No entanto, esta sobreposição também é mencionada como um ponto forte, usado para combater o isolamento dos professores;
- falta de equidade, uma vez que as AEC não são obrigatórias. Se forem vistas como programas de enriquecimento, ou se se sobrepuserem às actividades curriculares, ocorrerão naturalmente diferenças entre os alunos, como acontece quando os alunos do primeiro ciclo têm aulas de Inglês nas actividades curriculares e escolhem depois Inglês como segunda língua entre as disciplinas nucleares no segundo ciclo;
- a legislação e os orçamentos restringem a liberdade local para decidir o conteúdo dos programas, que nem sempre são adaptados às necessidades da comunidade; e

- as condições contratuais e a prontidão do pagamento dos professores das AEC. Constatase que o financiamento nem sempre está à disposição dos municípios para pagamento a tempo aos professores das AEC, porque os orçamentos são transferidos pelo Ministério no fim dos períodos lectivos em vez de mensalmente. O estatuto dos professores das AEC também é problemático. Eles são recrutados pelos municípios, anualmente, e não são funcionários públicos, não usufruindo de muitos benefícios adicionais. As suas qualificações são normalmente altas, mas o seu estatuto é baixo e, por vezes, sentem-se alienados e explorados, especialmente os professores das AEC recrutados através de empresas ou associações de pais.

Certos aspectos do programa das AEC ainda estão em fase de desenvolvimento e espera-se que seja possível um maior aperfeiçoamento. Esta avaliação identificou certas dificuldades locais práticas que estão a impedir que sejam alcançados alguns dos objectivos destas medidas. Não nos é possível determinar até que ponto estas preocupações são generalizadas.

4.8 Desafios

Existem claros desafios no equilíbrio das tensões existentes entre, por exemplo:

- | | | |
|--|---|---|
| • Encorajamento da autonomia local | e | distribuição de recursos para áreas de conteúdo específico |
| • As responsabilidades dos professores do quadro | e | as do pessoal contratado para as AEC |
| • A escola ou agrupamento | e | o município |
| • Desenvolvimento profissional dos professores do quadro | e | formação e desenvolvimento profissional dos professores contratados |
| • Um dia escolar integrado | e | separação rigorosa dos programas curriculares e das AEC |
| • A natureza da área curricular de EF | e | a natureza da Actividade Física e Desportiva das AEC |

Em certas escolas, a sobreposição das AEC e das actividades curriculares nucleares causa problemas na distribuição das tarefas entre professores. No entanto, outras escolas conseguiram encontrar soluções a nível de escola, beneficiando dos conhecimentos umas das outras. As dificuldades exigem uma abordagem clara e coordenada através de um sistema integrado de actividades curriculares nucleares e de AEC, na escola, ou através da criação de mecanismos de comunicação eficazes entre os professores titulares das turmas e os das AEC e, ao mesmo tempo, entre os municípios (incluindo as entidades promotoras) e as escolas (agrupamentos).

Acreditamos que estas tensões não podem ser totalmente resolvidas, a menos que a escola, ou a escolas como agrupamento, seja(m) orientada(os), gerida(os) e provida(os) de recursos humanos como uma entidade singular a operar um programa semanal coordenado ou integrado para os alunos e que contemple as actividades curriculares obrigatórias e as actividades de enriquecimento, suportadas por uma equipa de adultos profissionais, com formação e de mérito reconhecido (ver Capítulo 6).

5. FORMAÇÃO CONTÍNUA EM MATEMÁTICA, LÍNGUA PORTUGUESA E ENSINO EXPERIMENTAL DAS CIÊNCIAS PARA PROFESSORES DE 1.º CICLO

5. FORMAÇÃO CONTÍNUA EM MATEMÁTICA, LÍNGUA PORTUGUESA E ENSINO EXPERIMENTAL DAS CIÊNCIAS PARA PROFESSORES DE 1.º CICLO

5.1 Enquadramento

O Ministério da Educação criou programas de Formação Contínua de Professores destinados aos professores do primeiro ciclo em Matemática, Língua Portuguesa e Ensino Experimental das Ciências. O modelo, que corresponde genericamente ao do programa de Português, corresponde a um ano de formação, seguido de um ano como “formador residente” no agrupamento. Em Matemática e Ciências, o modelo é ligeiramente diferente, embora a formação também se baseie na escola e na observação das aulas por professores-formadores escolhidos por instituições de ensino superior. Mas o princípio da utilização de formadores que permanecem na escola está a tornar-se cada vez mais comum nestes dois programas.

Apesar das diferenças entre eles, resultantes das necessidades específicas das diferentes áreas, os três programas baseiam-se nos mesmos princípios, tendo características comuns, nomeadamente:

- são executados sob a supervisão de estabelecimentos de ensino superior responsáveis pela formação inicial dos professores;
- incluem o apoio individual, a formação e o acompanhamento dos professores em sala de aula, com sessões de trabalho com os professores de instituições de ensino superior;
- estão relacionados com a progressão na carreira, através da acreditação da formação; e
- implicam a produção de recursos didácticos específicos de apoio ao trabalho dos professores do primeiro ciclo.

Os programas nacionais de formação contínua lançados em 2005 são abrangentes, bem estruturados e estratégicos. O seu objectivo consiste em melhorar o ensino e a aprendizagem nas áreas curriculares nucleares de Língua Portuguesa, Matemática e Ensino Experimental das Ciências. Estes programas reflectem a consciência a nível governamental da necessidade de consolidar competências-chave à luz dos resultados do PISA e da necessidade de se investir nas qualificações e no capital humano para preparar o país para a economia baseada no conhecimento e para a sociedade do futuro. Os programas de formação contínua também fazem parte de uma estratégia mais alargada de desenvolvimento das práticas profissionais dos professores, a fim de os preparar para os desafios de reformas estruturais e organizacionais mais vastas no sistema educativo.

A própria adopção de critérios mais exigentes para o ingresso na profissão docente é um indicador particularmente forte da resolução do governo de reforçar as competências profissionais dos docentes.

5.2 Pontos fortes do modelo da formação contínua

A formação baseia-se no desenvolvimento de competências-chave como sendo estruturais para o processo de aprendizagem futuro e para o quotidiano dos alunos. Embora o currículo do primeiro ciclo seja mais alargado do que as três áreas que são o alvo da formação, a opção foi a de definir clara e assumidamente as áreas prioritárias.

O modelo da formação destina-se a ter um efeito multiplicador nos agrupamentos e no sistema em geral. Trata-se essencialmente de um modelo de *formação com professores residentes* que pretende criar capacidade instalada nas escolas, nos agrupamentos e nas regiões. O seu êxito provém da utilização de formadores que permanecem na escola. Os formadores são recrutados nos agrupamentos de escolas, são convenientemente preparados e, em seguida, ganham tempo substancial, sem a responsabilidade de uma turma de alunos, para trabalharem com colegas do agrupamento ou de outros agrupamentos. O modelo evita problemas das abordagens “em cascata” à formação ao manter a cadeia de formação pequena, o que proporciona tempo suficiente ao formador para produzir um efeito sustentado e evita a diluição das mensagens. Os formadores adquirem qualificações avançadas, quer no ensino quer na capacidade de coordenação na área curricular que leccionam, e tornam-se numa mais-valia dentro do respectivo agrupamento.

Existem outras consequências positivas do programa. Os professores das escolas superiores de educação e das universidades comunicaram-nos que a experiência de desenvolvimento do modelo da formação contínua está a influenciar o currículo de formação inicial e a melhorar a autoridade profissional do pessoal docente. O programa de formação contínua está, conseqüentemente, a produzir um efeito benéfico significativo para além das escolas a que se destina.

Com as instituições de ensino superior a dar formação e a apoiar a aplicação da experiência de formação nas salas de aula durante o próprio programa de formação, existe uma inter-relação eficaz entre a teoria e a prática profissional. Essencialmente, esta abordagem reforça a credibilidade dos professores e foi exactamente isso que eles nos revelaram.

A cooperação entre os estabelecimentos de ensino superior na concepção e no acompanhamento dos programas de formação contínua de professores (14 escolas superiores de educação e 4 universidades) está a originar uma ampla coerência estratégica na execução das directrizes e dos objectivos de formação do Ministério da Educação.

O crescimento dos programas de formação de 2005 para 2008, em termos de cobertura de professores, agrupamentos e áreas curriculares, permitiu a apropriação gradual destas mudanças. Na nossa opinião, a abordagem adoptada é completa, ambiciosa e bem-sucedida. Verifica-se que a procura da formação continua a aumentar.

5.3 Desenvolvimentos possíveis do modelo da formação contínua e o seu impacto

Avaliação do impacto da formação contínua

É necessário avaliar de forma sistemática o impacto dos programas de formação nos resultados e na qualidade do ensino e da aprendizagem nas salas de aula, nas escolas e nos agrupamentos. As opiniões dos formadores expressas aos peritos sobre a qualidade do progresso regional e nacional são positivas, mas não se baseiam num estudo científico e são, essencialmente, impressionistas. O acompanhamento do programa de formação que está a ser levado a cabo pela Comissão Nacional de Acompanhamento tem alguns pontos fortes, conforme mostrado no exemplo 5a, embora se baseie largamente em relatórios de progresso submetidos pelos centros de formação regionais. Foi-nos comunicado que os três principais programas estão a ser alvo de uma avaliação externa e independente. Em Matemática e Ciências, os primeiros relatórios já estão disponíveis e o do programa de Língua Portuguesa será disponibilizado em breve.

Exemplo 5a. Acompanhamento do programa de formação em Matemática

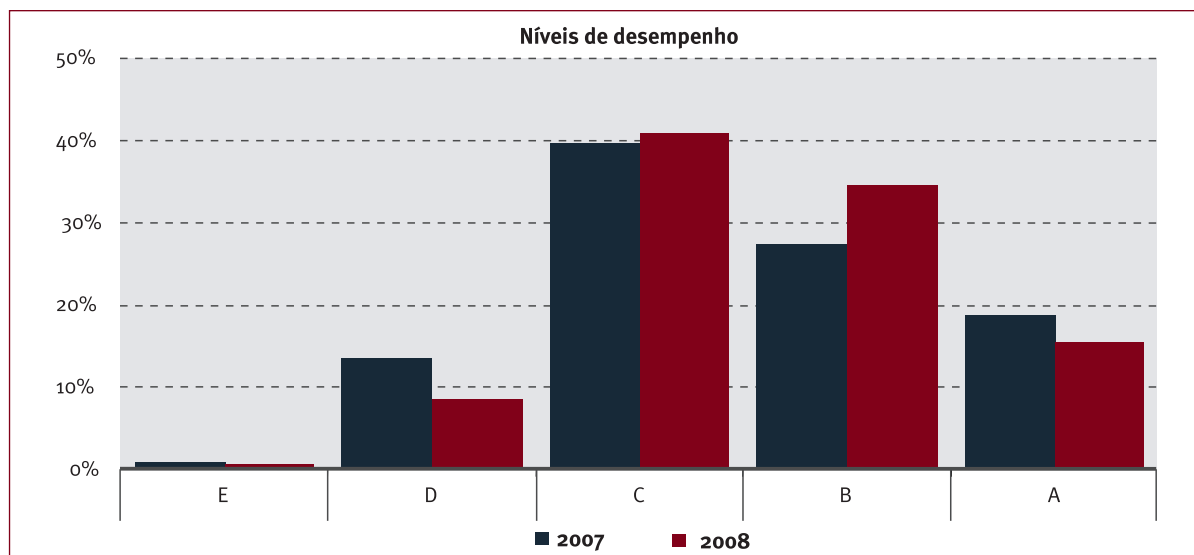
A Comissão Nacional de Acompanhamento considera que o Programa tem vindo a contribuir, de forma gradual e crescente, para o desenvolvimento da “autoconfiança” dos professores e para “uma atitude profissional de maior compromisso e investimento no ensino da matemática, com uma maior consciência dos desafios enfrentados e uma maior capacidade para os ultrapassar – mais consciência dos problemas da aprendizagem da matemática, maior conhecimento da matemática a leccionar e de como fazê-lo, maior vontade de planear cuidadosa e meticolosamente as aulas de matemática, maior conhecimento dos recursos a utilizar”. As principais limitações e obstáculos encontrados são:

- elevado número de grupos por formador a tempo inteiro; muitas vezes, agravado pelo número de formandos por grupo. Esta situação dificulta o apoio adequado ao planeamento e à criação de portefólios;
- dificuldade na constituição de grupos de formação em zonas com grande dispersão geográfica de escolas;
- dificuldades operativas da formação, por exemplo, quando os horários se revelaram inadequados;
- necessidade de apetrechamento das escolas com os materiais necessários à formação;
- dificuldade em os professores se tornarem autónomos diariamente, sem a presença do formador e abandonando o manual como recurso dominante.

Também existe um processo de avaliação externo que é realizado por uma equipa independente. O relatório apresentado ao Ministério da Educação em Janeiro de 2007 confere uma avaliação positiva do programa, concluindo que, de um modo geral, alcançou os seus objectivos e que deve continuar. Um dos principais aspectos positivos salientados no relatório é o modelo de formação adoptado: grande proximidade aos formandos e o acompanhamento e a observação do ensino no contexto da escola. O relatório também refere certas dificuldades e expressa várias recomendações para melhorar o programa nos próximos anos (Relatório Nacional).

Existe um evidente sinal de melhoria do desempenho em Matemática no primeiro ciclo (Figura 5.1) que os entrevistados associam ao programa de formação em matemática.

Figura 5.1 Prova de aferição de Matemática – 1.º Ciclo



Fonte: GAVE/JNE, Provas de Aferição - 2007 e 2008.

Seleção de formandos para formação contínua

As instituições de ensino superior participam na selecção de potenciais formadores para os respectivos programas de formação contínua, mas crêem que deveriam ter um maior envolvimento. Argumentam que um processo de selecção que alcance uma maior correspondência entre as habilitações do formando e as exigências do papel de formador resultará em maiores dividendos no impacto da formação no contexto das escolas e dos agrupamentos. Presentemente, um agrupamento de escolas submete uma candidatura a uma escola superior de educação ou universidade da sua região para formação relativamente a um ou mais dos membros do seu corpo docente. Efectivamente, esta situação apresenta-se à instituição de ensino superior envolvida como um *fait accompli*, embora seja esta a decidir acerca do número total de formandos. Contudo, o Ministério da Educação considera importante envolver cada agrupamento de escolas na identificação dos formadores, tanto para satisfazer as necessidades locais, como para garantir que a escola assegura as condições para a participação de professores na formação. Existem alguns testemunhos de que os programas poderiam beneficiar de uma selecção mais criteriosa dos formandos, tendo em atenção a respectiva aptidão e o provável contributo.

Distribuição geográfica das oportunidades da formação contínua

O modelo de formação contínua necessita de assegurar que as oportunidades do programa de formação são disponibilizadas às escolas e aos agrupamentos em áreas isoladas e não só nas áreas urbanas, onde as infra-estruturas de apoio e as instalações estão mais naturais e imediatamente disponíveis. A nossa visita à Escola Básica Integrada de Alcoutim, no Algarve, permitiu verificar que a escola é particularmente inovadora quanto à assistência prestada a um meio rural, mas nenhum dos seus docentes se tinha ainda candidatado a uma vaga em qualquer dos programas de formação contínua da região. Uma razão apresentada para tal foi que, até recentemente, nenhum professor tinha permanecido na escola durante mais de um ou dois anos e, como resultado, os professores não se sentiam inclinados a comprometer-se a um programa de formação contínua de um ano seguido de mais um ano de estágio (no caso do programa de Língua Portuguesa). As alterações recentes à colocação de professores reduzirão o problema de mobilidade, embora também exista o problema da falta de recursos nesta escola, já que os professores do primeiro ciclo, além de serem professores titulares de turma, têm outras responsabilidades. A dificuldade de se deslocarem a acções de formação em Faro, a alguma distância, foi igualmente citada como impedimento à formação.

Recorrer à formação para criar uma liderança e uma responsabilidade melhoradas nas escolas e nos agrupamentos

Os conselhos gerais e os directores de escola necessitam da capacidade de identificar as necessidades da formação e desenvolvimento pedagógico nos seus agrupamentos. A oportunidade de seleccionar professores para membros do conselho pedagógico pós-2009 deve ajudar neste processo. Existem centros de formação de professores associados a escolas e agrupamentos. Foi-nos comunicado que estes centros foram recentemente reestruturados de modo a responderem às necessidades identificadas pelos planos de formação das escolas e dos agrupamentos que servem. Os centros de formação têm o potencial para promover uma inter-relação mais forte e alargada entre o papel dos coordenadores de estabelecimento, formadores residentes e o conselho pedagógico, o que leva a um trabalho de equipa mais sólido ao nível da escola e do agrupamento em relação ao desenvolvimento e à implementação do currículo.

Embora tenhamos conhecido um certo número de formadores em diferentes regiões que estão a cumprir muito bem o papel que lhes foi incumbido, o Conselho de Escolas comunicou-nos que certos formadores residentes (cf. 5.1) se sentem relutantes em dar formação a outros professores dos agrupamentos a que pertencem. Esta situação pode constituir um inconveniente significativo do modelo de formação actual. A fim de extrair o máximo valor do conceito de formador residente, é necessário encorajar e apoiar os agrupamentos e os conselhos gerais no esforço de, com os formadores residentes, apostar na inovação pedagógica. Os líderes escolares, os próprios directores, têm de se empenhar mais para promover e facilitar o trabalho dos formadores residentes, quer horizontal quer verticalmente, nos seus agrupamentos. Este tipo de estratégia

deverá melhorar o impacto dos programas de formação contínua de professores e intensificar a autonomia dos mesmos na realização das actividades curriculares.

O contributo da auto-avaliação na identificação das necessidades de formação e desenvolvimento

Se a formação, ou desenvolvimento profissional no seu sentido mais lato, se destina a causar um impacto real na elevação dos padrões de sucesso através da melhoria da eficácia do ensino e do desenvolvimento curricular, ela deverá concentrar-se nas necessidades locais e individuais. Para tal, será necessária uma abordagem mais profissional à avaliação interna da qualidade do ensino, ao nível da escola e da sala de aula, e uma identificação dos pontos fortes e das áreas a desenvolver. Os representantes da IGE salientaram que, embora a auto-avaliação das escolas se tenha tornado obrigatória a partir de 2002, não se encontra generalizada e ainda não recebe apoio sistemático ao nível local ou regional em todo o país. Consideramos este facto um dos mais importantes desafios para a escola.

5.4 Boas práticas na concepção dos programas de formação contínua

- Os objectivos estratégicos do programa no que se refere às três áreas prioritárias da formação contínua são explícitos e práticos.
- Os princípios do programa de formação garantem apoio especializado prestado pelas instituições de ensino superior responsáveis pela formação inicial de professores e requerem que a abordagem global tenha coerência nacional.
- Uma característica fundamental do programa é o foco na supervisão em sala de aula.
- Os programas de formação são acreditados, fornecendo, conseqüentemente, um incentivo aos professores para desenvolverem as suas competências e progredirem nas suas carreiras.
- A estrutura regional e de gestão do programa de formação contínua é sólida e a extensão da oferta de serviços de comunicação electrónica e de materiais para os professores/alunos demonstra um apoio claro e decisivo à iniciativa.
- O modelo de formação de professores nas áreas-alvo tem a força e o potencial para criar capacidade e melhorar os níveis de desempenho em todo o sistema.

5.5 Formação contínua em Língua Portuguesa e o Plano Nacional de Leitura

O programa de formação contínua em Língua Portuguesa é um complemento poderoso ao Plano Nacional de Leitura. Cada iniciativa reforça a outra. O foco dos programas de formação contínua centra-se no desenvolvimento de competências de oralidade e de compreensão da leitura, enquanto, o foco do Plano Nacional de Leitura está no prazer da leitura (recreativa) e na interpretação de informação da vida quotidiana. A fixação de um período de uma hora por dia dedicado à leitura e à escrita nas escolas do primeiro ciclo demonstra claramente que esta é uma prioridade nacional, destinada a aumentar os níveis de desempenho e a garantir uma maior igualdade de oportunidades aos alunos no acesso a outras áreas do currículo no segundo ciclo, terceiro ciclo e no prosseguimento de estudos. A proficiência na leitura é uma competência essencial para a vida quotidiana e a óbvia ênfase na consolidação da primeira língua nas escolas do primeiro ciclo através de um programa de formação contínua específico, para além de um plano nacional de leitura baseado na prática, é uma característica preponderante das reformas do ensino em Portugal. Os peritos acreditam que esta estratégia será crucial na obtenção de melhores resultados escolares e no sucesso educativo.

5.6 Formação contínua e resultados escolares dos alunos

As Provas de Aferição, existentes no sistema desde 2000 e aplicadas universalmente desde 2006/2007, são um poderoso meio de controlar o êxito das iniciativas da formação contínua e de outras estratégias de reforço das competências profissionais dos docentes. Na disciplina de Matemática, a percentagem de alunos do primeiro ciclo que obtiveram a classificação de Não Satisfaz (E ou D) reduziu de 14% para 9% entre 2007 e 2008, enquanto a percentagem de alunos que obtiveram a classificação de Bom (B) aumentou de 27% para 35%. Também se registou um ligeiro aumento no número de alunos que obtiveram a classificação de Satisfaz (C). Na disciplina de Língua Portuguesa, o progresso é menos visível, mas existe uma evidência emergente de melhoria no sucesso dos alunos. Na generalidade, os peritos concordam que ocorreu um progresso significativo no sucesso dos alunos num curto período de tempo e consideram que esta é uma medida importante do êxito das reformas do sistema educativo português até à data. A partir deste sucesso, conclui-se que os programas de formação contínua concentrados e o Plano Nacional de Leitura estão a desempenhar um papel-chave na melhoria dos resultados de aprendizagem dos alunos. Apesar deste sucesso geral, deve salientar-se que a taxa de desempenho dos alunos com classificações mais altas é significativamente reduzida tanto em Matemática como em Língua Portuguesa. Deste modo, sugere-se que seja prestada uma maior atenção nos programas de formação contínua e no Plano Nacional de Leitura às necessidades de aprendizagem dos alunos mais aptos.

O acompanhamento dos níveis de sucesso e dos resultados escolares dos alunos é um meio fundamental de controlo de melhoria do sistema. Neste contexto, recomenda-se que sejam examinados mais dados comparativos relacionados com as variações da taxa de sucesso entre as regiões portuguesas e as das áreas rurais e urbanas dentro das regiões, a fim de se obterem informações que sustentem intervenções e ajustamentos nas políticas em curso. Esta medida irá requerer uma investigação específica.

6. LIDERANÇA PARA UMA MELHORIA SUSTENTADA

6. LIDERANÇA PARA UMA MELHORIA SUSTENTADA

6.1 Liderança ao nível do sistema

As medidas políticas para a melhoria do ensino do primeiro ciclo foram excepcionalmente bem concebidas, planeadas e implementadas durante os três anos de 2005/06 a 2007/08. A sua longa elaboração pode ter ajudado o processo de planeamento, mas a rápida implementação a nível nacional no início da legislatura do novo governo indica um alto nível de confiança política, coragem e convicção, o que foi confirmado numa entrevista a um Director Regional.

Exemplo 6a. Liderança política ao nível do sistema

A agenda do governo consistia em acelerar as alterações que estavam latentes há algum tempo, tais como o encerramento de pequenas escolas. A Ministra constituiu uma força de liderança-chave, recebendo um sólido apoio por parte do Primeiro-Ministro. A Ministra pretende obter um esquema mais vantajoso para os alunos que se encontram no sistema neste momento, não daqui a dez anos. Demonstra um sentido de urgência e vê as escolas como organizações e não apenas como comunidades. O seu princípio de acção revela-se simples: “as dificuldades podem ser minoradas e ultrapassadas; mas os problemas têm de ser estudados, analisados e resolvidos!”

Foi prestada uma atenção considerável à iniciativa de consulta a nível nacional, regional e local, em que os conselhos representativos expõem os pontos de vista de todos os principais agentes. Esta iniciativa faz parte do processo da criação de um consenso que proporcione um momento em que se torne difícil resistir à alteração.

As principais alavancas do processo, tais como a Ministra e os Directores Regionais, não são funcionários públicos independentes, mas políticos nomeados e sintonizados com os objectivos da política governamental. São apoiados por serviços de dados actualizados ao minuto, que permitem uma tomada de decisão inteligente e bem informada. A cultura profissional reconhece e aceita a autoridade do governo democrático, encorajado por estruturas democráticas que se alargam à gestão das escolas.

6.2 Utilização criativa dos poderes legislativos

Em certas administrações, existe frequentemente um vazio entre a passagem da legislação de viabilização e a acção executiva, em particular, no que respeita às alterações na educação¹³. Os sistemas educativos podem estar sujeitos a uma inércia considerável, os eleitorados podem ser instáveis e a legislação não está imune à inactividade antes de a parte prática da implementação ter sido analisada. O governo instituído em 2005 tirou partido dos poderes existentes na Lei de Bases do Sistema Educativo¹⁴ de 1986, que declara que

¹³ Um exemplo português poderia ser o facto de o ensino obrigatório ser de 4 anos até 1966, mas apenas em 1981 ter sido possível promulgar, na prática, esta obrigatoriedade. (Relatório Nacional, p.8)

¹⁴ Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, com correcções subsequentes.

“é da responsabilidade do Estado criar uma rede de estabelecimentos de ensino público que satisfaça as necessidades de toda a população”, complementados pela afirmação de que “a necessidade de ajuste constante da oferta educativa, em particular, à luz das alterações exigidas, quer em termos de qualidade, quer de quantidade e do estado físico dos imóveis, requer um processo de apreciação e adaptação anual para a oferta educativa”¹⁵.

Se os estatutos existentes permitiam o “ajuste à oferta educativa” e a utilização de cartas educativas como ferramentas de planeamento, a nova legislação facilitava o caminho para a reforma de diversas formas. Um exemplo é a criação do órgão de consulta do Ministério da Educação, o Conselho de Escolas em 2007. Outra política muito expressiva é a extensão do período em que os professores do quadro têm de permanecer numa escola e também o período em que os professores contratados podem permanecer na escola. Estas regras deverão contribuir significativamente para reduzir a ruptura curricular causada pela elevada mobilidade dos professores em certas escolas e distritos.

6.3 Associar as reformas à qualidade, à oportunidade e ao sucesso educativo

A comunicação de medidas tão impopulares localmente, como o encerramento de escolas em certas localidades, quer aos pais e comunidades quer aos municípios frequentemente relutantes, foi muito habilmente gerida. A mensagem era que as crianças teriam acesso a um ensino muito melhor com oportunidades mais vastas e padrões mais elevados. Os pais teriam quem desse apoio às suas crianças em escolas com horários alargados e seriam fornecidos meios de transporte e refeições sem quaisquer encargos. Em 2007/08, a oposição às reformas quase se diluiu por completo.

Todas as medidas políticas foram alinhadas com subtileza a fim de alcançarem a grande visão e os objectivos políticos principais. Formam um conjunto coerente e completo de políticas, em que cada uma suporta as restantes. A qualidade do planeamento estratégico e a determinação que conduz a implementação reflectem-se no rápido progresso da reorganização escolar e nas medidas associadas. Não conseguimos pensar de imediato em paralelos internacionais.

No centro do processo de implementação foram contempladas iniciativas de consulta disseminadas e foi prestada a devida atenção aos parceiros-chave, incluindo a administração central, regional e local, agrupamentos de escolas e conselhos executivos, sindicatos e todos os restantes agentes principais. Os incentivos financeiros aos municípios também desempenharam o seu papel, graças ao acesso ao financiamento europeu. A fase inicial da mudança no primeiro ciclo do ensino básico está praticamente concluída. O Ministério está a chegar ao “fim do princípio.”

¹⁵ Artigo 13, número 1 do Decreto-Lei Nº 7/2003, de 5 de Janeiro.

6.4 Os próximos desafios

O facto de os alicerces da educação estarem bem implantados não garante que esta aconteça. Não avaliámos a qualidade da oferta e as aulas que observámos. Não era da nossa competência fazê-lo e apenas vimos uma pequena amostra a nível regional.

Acreditamos que os próximos passos terão de ter em consideração as questões que se seguem e esperamos que não surjam como surpresas ao Ministério.

Potencial dos agrupamentos de escolas

Os agrupamentos têm a capacidade e a flexibilidade de tomar muitas medidas que as escolas individualmente não conseguem. São entidades educativas que contêm uma matriz de talento e saberes que excede as capacidades contidas numa única escola. Têm ou deveriam ter a oportunidade de:

- destacar o pessoal de forma criativa, de modo a tirar o máximo partido dos seus talentos e capacidades;
- partilhar recursos, de modo a proporcionar a todos os alunos o acesso aos mesmos;
- maximizar a eficácia avaliando a qualidade da aprendizagem e do ensino e procurando formas de os melhorar;
- avaliar e acompanhar o progresso dos alunos individualmente e intervir ou apoiá-los se tiverem dificuldades;
- planear o currículo e as actividades extracurriculares de uma forma holística para proporcionar aos alunos experiências interessantes, variadas e estimulantes ao longo do tempo que permanecem nas escolas do agrupamento; e
- assegurar que todo o pessoal docente e não-docente compreenda os objectivos do agrupamento e o que o mesmo está a fazer para melhorar, bem como aprecie o seu papel como membro da equipa do agrupamento e os valores nele promovidos.

Muito depende do tamanho e da distribuição geográfica das escolas no agrupamento, da qualidade da comunicação do agrupamento e dos meios de transporte para as crianças e para o pessoal se deslocarem entre as escolas e os diversos equipamentos existentes. Certas escolas têm programas criativos em que as

crianças visitam periodicamente essas instalações, tais como piscinas, embora a sua própria escola esteja a uma certa distância das mesmas.

Implicações na liderança dos agrupamentos

É evidente que os políticos reconhecem a importância vital da liderança efectiva para que os agrupamentos funcionem de forma eficaz e eficiente. Notámos que os critérios para identificação do profissional que lidera um agrupamento estão a mudar do ‘Presidente’ eleito, para o ‘Director’ cuja eleição se baseia no *curriculum vitae*, na experiência de gestão escolar e na qualidade dos projectos propostos pelos candidatos a este cargo.

O sistema actual dá maior importância aos representantes de ano eleitos e aos conselhos executivos do que aos coordenadores das diferentes escolas do agrupamento. Acreditamos que os coordenadores são subvalorizados e que desempenham um papel importante ao assumir a responsabilidade pelas escolas individualmente e ao assegurar a qualidade das áreas nucleares e das actividades de enriquecimento curricular ao nível da escola.

Exemplo 6b. A perspectiva de um coordenador

A função de coordenador de uma escola de um agrupamento é uma posição eleita, pelo que implica o reconhecimento dos pares, embora não seja uma promoção. Um coordenador recebe o salário normal de um professor, créditos e 100 Euros extra por mês. Os coordenadores não são membros do conselho do agrupamento. Os representantes profissionais são o director (presidente) e 2, 3 ou 4 adjuntos. O agrupamento desta coordenadora é de 2 escolas do segundo e terceiro ciclos, 4 escolas do primeiro ciclo e 2 jardins-de-infância.

Um grupo de coordenadores de escolas do meio urbano disse-nos o seguinte:

Exemplo 6c. Respostas dos coordenadores num grupo de focagem

Os coordenadores têm uma menor qualidade de vida ao abrigo das novas disposições. Um grande desafio ao sistema é conceder mais tempo aos coordenadores das escolas do primeiro ciclo. Uma das professoras coordena uma escola de 300 alunos, tem uma aula de 27 alunos, trabalha das 08h30-18h30 todos os dias e trabalha imenso em casa para preparar as aulas e as reuniões. Um dos grandes desafios são as AEC, pois tem de coordenar os professores responsáveis por essas actividades, bem como efectuar todo o restante trabalho da escola.

Os coordenadores afirmam que gostariam de ser aliviados da responsabilidade de uma turma. Citaram o Algarve, onde os coordenadores nas escolas com mais de 300 alunos não têm nenhuma turma. A evolução de agrupamentos horizontais de escolas para agrupamentos verticais criou a necessidade de coordenar diferentes níveis de ensino. Não estão habituados a efectuar uma coordenação tão abrangente. Existe a necessidade de formação e alívio por parte dos coordenadores do primeiro ciclo e de reconhecimento pela responsabilidade extra que carregam. Foram levantadas questões relacionadas com a saúde e o *stress*; com as exigências dos pais e com a existência de requisitos burocráticos, tais como relatórios escritos frequentes, a enviar às Direcções Regionais, para os quais uma reserva de duas horas não se revelou suficiente.

Consequentemente, os coordenadores têm pouco incentivo para assumirem um papel de liderança significativo, embora muitos – motivados pelo profissionalismo e preocupação pelos alunos e suas famílias – permaneçam na escola durante todo o dia e assumam responsabilidades para além do que deles se espera. O papel dos coordenadores necessita de uma reanálise. Têm muito trabalho, para além da leccionação das aulas. Recebem 100 euros adicionais por mês, mas o que necessitam é de mais tempo, de uma redução das horas de ensino e de uma maior clareza quanto às suas funções. Na prática, não são apenas professores, mas administradores, gestores, líderes locais, responsáveis pela resolução de problemas diários, avaliadores e supervisores, bem como coordenadores. Não têm uma posição clara na estrutura de liderança do agrupamento, mas um papel crucial na qualidade das experiências das crianças nas escolas que frequentam. Recomendamos uma revisão de fundo do seu papel e das suas condições de trabalho.

Autonomia local

O estado já delegou grande parte da responsabilidade pelas decisões-chave sobre a infra-estrutura e o funcionamento dos agrupamentos de escolas nos municípios e nos próprios agrupamentos, embora algumas destas decisões continuem sujeitas a aprovação ministerial. No entanto, ao nível local, nem sempre é claro a quem cabe a responsabilidade. Um dos princípios da delegação eficaz é assegurar que os recursos necessários sejam geridos localmente por aqueles que são responsáveis e devem prestar contas pela sua aplicação. Embora tenha havido uma mudança demarcada e deliberada na transição de poder do nível central

para o nível local, a manutenção da colocação de professores pelos serviços centrais contradiz as iniciativas para descentralizar o sistema e atribuir maior autonomia aos municípios e às escolas. Os efeitos colaterais incómodos incluem a aparente discriminação entre classes de professores baseada não no mérito, i.e., nas respectivas qualificações e competência, mas no estatuto profissional.

Uma extrapolação deste princípio de delegação poderia ser a reserva de um orçamento para o conselho executivo de um agrupamento de escolas com o qual o mesmo pudesse suportar todos os custos correntes ou operacionais. Num sistema totalmente autónomo, o orçamento do agrupamento incluiria todas as despesas, desde encargos com o pessoal, a outros recursos, tais como materiais educativos, custos de manutenção, electricidade, etc. A utilização devida destes fundos seria submetida a auditoria pelo município, que assumiria a responsabilidade pela oferta eficiente e eficaz da educação na sua área.

A autonomia local significaria que o agrupamento de escolas, sob a supervisão do município, recrutaria e destacaria o pessoal docente e não docente necessário para dar resposta à totalidade do programa de ensino, incluindo as actividades de enriquecimento curricular, em todas as escolas do agrupamento. A composição do corpo docente reflectiria as necessidades do agrupamento e facilitaria a continuidade e flexibilidade. Deste modo, os professores pertenceriam ao quadro e teriam contratos a termo mais curto, que poderiam ser a tempo inteiro ou parcial, mas fariam todos parte da ‘equipa do agrupamento’, com a liderança profissional e pedagógica do director e dos coordenadores escolares (possivelmente, considerados como directores adjuntos). Os desenvolvimentos às directrizes aqui sugeridas começariam por atribuir aos agrupamentos uma responsabilidade corporativa pela educação e apoio a todas as crianças das escolas do agrupamento. O agrupamento seria mais uma entidade educativa com autonomia governativa do que uma estrutura administrativa.

A coesão total é claramente difícil num agrupamento alargado de escolas dispersamente distribuídas. Mas a comunicação baseada na *web*, a criação de horários flexíveis e a oferta de recursos suficientes para cobrir os custos provenientes dos esforços dos professores, no sentido de um planeamento curricular partilhado e do desenvolvimento profissional, podem ajudar significativamente a aproximar as comunidades escolares, de outro modo tão isoladas.

Recomendamos a exploração de questões relacionadas com uma maior autonomia, com a delegação financeira e com a gestão local, através da investigação e de projectos-piloto que envolvam um pequeno número de municípios e agrupamentos de escolas que pretendam explorar as oportunidades oferecidas por uma maior determinação local.

Avaliação e responsabilização

É axiomático que uma maior autonomia esteja directamente associada a uma maior responsabilização. Um sistema de ensino eficaz, tal como qualquer outra organização bem sucedida, tem de procurar continuamente formas de melhorar a qualidade da aprendizagem e do ensino. Na base desta melhoria está um sistema eficiente de avaliação interna e externa, ou um sistema interno validado externamente. Verificámos uma política corrente que, expressa por uma fonte do Ministério, afirma o seguinte:

”O trabalho desenvolvido durante os últimos anos, relacionado com a melhoria da actividade docente, baseia-se no desenvolvimento das práticas internas das escolas e na avaliação externa. Assim, o acompanhamento das práticas de ensino na sala de aula deveria ser, sobretudo, da responsabilidade das esferas da coordenação pedagógica da escola, como parte da programação, apoio e avaliação do desempenho dos professores e do desenvolvimento das respectivas actividades de formação; neste campo, a avaliação externa das escolas deveria avaliar a forma como cada escola realiza a monitorização.”

Reconhecemos a análise muito útil produzida como resultado do trabalho levado a cabo pela IGE, que inspeciona o sistema educativo, o planeamento e a execução das políticas, assim como informa os decisores políticos acerca do progresso e do impacto da política governamental. A inspecção não avalia, contudo, a qualidade do processo de ensino e aprendizagem pela observação da prática da sala de aula. Afirma não possuir os recursos humanos ou a competência para o fazer e crê que seria desaconselhável *“prosseguir com formas generalizadas de observação e avaliação externa das práticas da sala de aula quando o desenvolvimento da observação e avaliação interna se encontra em curso.”* Esta ideia contrasta com as inspecções da Europa Setentrional, que recolhem evidência da qualidade do ensino e da aprendizagem, através de programas de inspecção informados pela observação das aulas¹⁶ e baseados em projectos de investigação-acção na sala de aula. Esta medida permite-lhes não só comunicar a qualidade real do ensino, mas também disseminar boas práticas. Além disso, existem sinais de que, com o incentivo à auto-avaliação da escola, que inclui o acompanhamento interno da qualidade do ensino e da aprendizagem, a sala de aula é dinamizada e melhorada ao ser modelada de acordo com o “padrão de ouro” que pode ser estabelecido através de uma avaliação externa efectiva e do *feedback* dado pelos avaliadores externos ou inspectores.

No entanto, a observação da sala de aula não está ausente do sistema educativo. O sistema de avaliação de professores prevê duas visitas de observação anuais pelo coordenador, que podem formar uma base para a avaliação interna. Uma forma ainda mais eficaz de avaliar e melhorar o ensino é o trabalho realizado – no seu melhor – pelos formadores locais nas disciplinas nucleares como parte do desenvolvimento de Língua Portuguesa, Matemática e Ensino Experimental das Ciências. Esta medida envolve um trabalho de parceria

¹⁶ Compreende-se que a Inspeção-Geral da Educação incluiu a observação na sala de aula durante o programa de inspecção total entre 2000 e 2002 com, conforme comunicado, “sucesso significativo e sem reacções negativas por parte dos professores.”

dos professores especializados com os seus pares nas salas de aula das escolas do agrupamento. Estas abordagens à avaliação e ao apoio ao ensino e aprendizagem, baseadas na escola, proporcionam um fundamento importante para a auto-avaliação das escolas como precursora do ciclo de planeamento anual. O testemunho da observação seria complementado por dados de progresso, por dados de desempenho do fim de ciclo e dados de frequência e retenção (se aplicável), para formar uma imagem continuada do desempenho da escola ou do agrupamento. É caso para considerar a criação de um organismo independente nacional que se encarregue de comunicar a qualidade do ensino a nível nacional ou a redefinição do papel da IGE. A avaliação poderia ser baseada num programa rotativo de visitas a agrupamentos de escolas e incluir uma amostra de observações de aulas, resumos de auto-avaliação e dados de desempenho. Como alternativa, a avaliação externa da *“forma como cada escola efectua a monitorização”* fornece uma oportunidade aos inspectores de formularem uma amostra do rigor e eficácia da monitorização interna através da observação do desenvolvimento da mesma.

6.5 Comentários finais

A partir de uma perspectiva global da reorganização do primeiro ciclo do ensino básico, consideramos que as metas alcançadas nos últimos três anos são notáveis, reflectindo um programa ambicioso, bem concebido e largamente conseguido através de uma combinação de iniciativa central e local. Estão a emergir estruturas e programas que têm o potencial para assegurar o fornecimento de melhores serviços às crianças e aos seus pais.

O próximo passo é o foco na qualidade e melhoria das experiências dos alunos, em particular, no ritmo, no desafio e no prazer resultante da aprendizagem. Este será mais directamente influenciado pela qualidade do ensino e, em segundo lugar, pela qualidade da liderança da escola e do agrupamento. O desafio desloca-se da administração local para os próprios profissionais, em colaboração com todos os agentes. O cumprimento deste desafio será tão exigente e importante como a reorganização e as políticas que prepararam a infra-estrutura para o sucesso.

ANEXOS

ANEXO 1. Reuniões realizadas

GRUPO	PARTICIPAÇÃO	CARGO
Governo	Jorge Pedreira Valter Lemos	Secretário de Estado Adjunto e da Educação Secretário de Estado da Educação
Serviços centrais	João Trocado da Mata Joana Brocado Edmundo Gomes Sandra Pereira	Director-Geral do GEPE Directora-Geral da DGIDC Director-Geral da GGF Directora-Adjunta do GAVE
Serviços regionais	Margarida Moreira Manuel Oliveira Engrácia Castro José Leitão Rui Correia José Verdasca Luís da Silva Correia	Directora Regional da DREN Director Regional Adjunto da DREN Directora Regional da DREC Director Regional da DRELVT Director Regional Adjunto da DRELVT Director Regional da DREALE Director Regional da DREALG
IGE	José Maria Azevedo Leonor Duarte Pedro Teixeira	Inspector-Geral Coordenadora da Equipa de Acompanhamento e Avaliação Coordenador da Actividade ‘ <i>Organização do Ano Lectivo</i> ’
Peritos	Isabel Alçada João Formosinho Lucília Salgado Rosa Martins	Responsável pelo PNL Professor na Universidade do Minho Professora da ESE de Coimbra Membro da RBE
Coordenadores dos Programas de Formação Contínua de Professores	Inês Sim-Sim Lurdes Serrazina Rui Marques Vieira	Responsável pelo Programa de Formação em Língua Portuguesa Responsável pelo Programa de Formação em Matemática Membro da equipa do Programa de Formação em Ciências
Associações Profissionais de Professores	Rui Petrucci Alexandra Marques Cristina Barros	Educação Física Professores do ensino pré-escolar Inglês
Coordenadores das escolas do 1º ciclo (meio urbano)	Paula Saraiva Maria do Sameiro Ana Paula Aveleira Helena Assude Teresa Mendes	EB1/JI da Bela Vista EB1 Augusto Lessa EB1 do Solum EB1 de Vista Alegre EB1/JI Coca Maravilhas
Coordenadores das escolas do 1º ciclo (meio rural)	Isabel Morais Maria Aldina Maltes Júlia Granata Maria da Conceição Catarino Rui Xabregas	EB1 Paredes de Coura EB1 de Mira EB1 de Alcanena EB1 de Arronches EB1 de Vale do Judeu

Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP)	Albino Almeida António Amaral Emília Bigotte	Presidente Membro Membro
Conselho das Escolas	Álvaro Santos Maria José Carrilho José Mesquita Anabela Grácio Conceição Sousa	Presidente Membro Membro Membro Membro
Autoridades Locais	Francisca Abreu Fernando Paulo Ana Maria Ferreira Ana Dinis Florbelia Martins Carlos Catalão / Rosária Alves Ana Luísa Vicente	Câmara Municipal de Guimarães Câmara Municipal de Gondomar Câmara Municipal de Santo Tirso Câmara Municipal da Amadora Câmara Municipal de Ourique Câmara Municipal de Lisboa Câmara Municipal de Portimão
Conselho Nacional de Educação	Júlio Pedrosa Manuel Miguéns Teresa Gaspar	Presidente Organismo de Coordenação Conselheira
Sindicatos	Maria José Simões Samuel Jorge Vicente Francisco Almeida Manuel Grilo	FNE FNE FENPROF FENPROF

Os membros da equipa internacional também visitaram escolas em cada uma das cinco Direcções Regionais de Educação de Portugal e encontraram-se com pais, professores, membros dos conselhos escolares, alunos e representantes dos municípios e Direcções Regionais.

ANEXO 2: FONTES DOCUMENTAIS E INFORMAÇÃO DE ENQUADRAMENTO

A equipa beneficiou do acesso a um conjunto de documentos, incluindo:

- Galvão, M.E. (Ed.) (2004). *Desenvolvimento da Educação em Portugal*. Ministério da Educação e Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais.
- Ministério da Educação (2007). *Educação e Formação em Portugal*. Ministério da Educação, Portugal.
- Ministério da Educação (2008). *Medidas Políticas Implementadas no Primeiro Ciclo do Ensino Obrigatório em Portugal: Relatório Nacional*. Ministério da Educação, Portugal.
- Serrazina, M.L. (2008). *Programa de Formação Contínua de Professores de Matemática: recompensas e desafios*. Escola Superior de Educação de Lisboa.
- Foram elaborados relatórios sobre a reorganização da rede escolar do primeiro ciclo em cada uma das cinco regiões, lavrados com objectivo da avaliação, e foram produzidos registos por alguns grupos de testemunhas entrevistados.
- As informações e dados produzidos por todos os Serviços Centrais do ME, em particular, pelo GEPE e pela IGE, também se revelaram bastante valiosos.

ANEXO 3: NOTAS BIOGRÁFICAS

Nota biográfica sobre Peter Matthews

O Professor Peter Matthews é Consultor de Educação e Professor Visitante no Instituto de Educação, Universidade de Londres. É especializado em avaliação das políticas educativas nacionais e trabalha principalmente para organizações governamentais ou nacionais no Reino Unido e noutros países. Em Inglaterra, está actualmente a avaliar programas incluindo o trabalho dos Líderes Nacionais de Educação e a liderança do sistema num sentido mais lato. Projectos internacionais recentes incluem avaliações da OCDE relativas à melhoria da liderança nas escolas em Victoria, Austrália; a análise do desempenho escolar no México à luz dos resultados do PISA e um estudo de caso sobre como atrair, dar formação e reter professores na Alemanha. Contribuiu para projectos de desenvolvimento do ensino na África do Sul, nos Estados do Golfo, na Europa e nas Bermudas. Foi nomeado Supervisor Escolar, pela Secretaria de Estado, responsável pela tomada de decisão sobre propostas de reorganização escolar e admissões de alunos.

O Professor Matthews foi funcionário público efectivo, Inspector de Sua Majestade e Inspector-Geral de Educação no Office for Standards in Education (Ofsted, o gabinete de inspecção da educação inglês), de 1993 a 2004, período em que foi também responsável pelo planeamento estratégico e pela avaliação do trabalho e impacto do Ofsted. Trabalhou como professor e formador de professores e ocupou cargos de chefia no governo local. Foi presidente de comissões e organizações nacionais e é especialista na gestão da oferta dos vários níveis de ensino (pré-escolar, básico e secundário). Representou o Ofsted na Conferência Permanente Internacional das Inspeções de Educação (SICI). As suas publicações incluem a investigação científica e educativa. Em 2003, recebeu uma menção honrosa do Estado pelo seu contributo na área do ensino.

Nota biográfica sobre Elisabeth Klaver

A Dra. Liesbeth Klaver tem uma experiência de dez anos como Inspectora na Inspeção Nacional de Educação da Holanda. É membro do Departamento Internacional de Inspeção e de várias comissões de investigação e desenvolvimento. É especializada em Gestão Organizacional e Avaliação e Investigação Educativas.

A Dra. Klaver tem uma importante experiência em projectos internacionais financiados pelo Banco Mundial, incluindo uma responsabilidade global técnica e financeira pelo Projecto de Melhoria da Qualidade do Ensino Básico na Indonésia; avaliação do Sistema Nacional de Formação Profissional na Índia e coordenação geral do Programa de Formação de Professores do Projecto de Formação Profissional para a Juventude na Hungria. Prestou, ainda, aconselhamento em questões de Desenvolvimento e Gestão Curricular junto de Administradores e Formadores de Professores Húngaros. No âmbito das suas responsabilidades incluem-se a selecção de estabelecimentos de ensino competentes no campo da formação profissional em seis países diferentes

da CE, o aconselhamento acerca da concepção, planeamento e organização do programa de estudos, definição dos critérios para a avaliação do impacto do projecto e numerosos estudos nas salas de aula. Foi igualmente responsável pela formação de inspectores de escolas no Egipto, pela análise do mercado de trabalho especializado no Quênia e por outros projectos internacionais.

A Dra. Klaver foi inspectora/conselheira de educação no Departamento de Educação do Município de Roterdão. É membro da Rede Europeia de Estudos sobre as Mulheres do Ministério da Educação da Holanda, em cooperação com o Conselho Europeu, e elemento activo na aplicação da pesquisa de estudos sobre as mulheres em relação à tomada de decisão política neste sector da educação. É autora de muitas publicações relevantes.

Nota biográfica sobre Judit Lannert

A Dra. Judit Lannert é Directora-Geral do Tárki.-Tudok, o Centro de Gestão do Conhecimento e Investigação para o Ensino de Budapeste. Tem uma vasta experiência num elevado número de projectos que incluem a edição de Relatórios Nacionais sobre o Ensino Público Húngaro. Tem concebido estratégias para o Ministério da Educação com várias equipas de peritos, além de levar a cabo um trabalho de investigação empírico e qualitativo em campos como a vocação profissional dos alunos, a liderança e a eficácia das escolas.

A Dra. Lannert fez parte de numerosos projectos internacionais na qualidade de perita, incluindo: projectos da OCDE sobre a Escola do amanhã (2004) e a Transição da escola para o trabalho (1998); um projecto de grupo de investigação na Sérvia em 2002 no quadro do ETF (Fundo Europeu de Formação) e a Gestão da formação profissional na Europa Central para o IIEP (Paris). Os seus campos de interesse abrangem temas como a progressão dos alunos no sistema de ensino, a estrutura escolar, estudos comparativos sobre a educação e a transição da escola para o trabalho e para o ensino superior.

É doutorada em sociologia e a sua especialização em política social e economia foi adquirida através de estudos em Universidades de Budapeste e dos EUA.

Nota biográfica sobre Gearóid Ó Conluain

Gearóid Ó Conluain é Inspector-Geral Adjunto do Departamento de Educação e Ciência da Irlanda e assume a responsabilidade de gestão global da subdivisão política da Inspeção-Geral. A sua subdivisão engloba unidades da Inspeção-Geral que lidam com a formação curricular e avaliação do ensino básico e secundário, formação de professores, apoio à inspecção das escolas do primeiro e segundo ciclos, investigação das políticas educativas, vínculos internacionais e ensino especial.

Com a formação de professor do ensino primário, tornou-se responsável por uma escola primária irlandesa e passou a membro da Inspecção-Geral em 1982. Paralelamente à sua função de inspector, envolveu-se na gestão e prestação da formação contínua a professores do ensino primário numa vasta gama de temas curriculares durante os anos 80 e no início dos anos 90. Em 1994, foi o perito nacional destacado para o Departamento de Educação do Gabinete Escocês de Edimburgo, onde trabalhou na Unidade de Auditoria para o desenvolvimento de instrumentos e sistemas de inspecção destinados à análise geral de relatórios de inspecção. Concluiu mestrados em ciências sociais e estudos de igualdade, tendo posteriormente fundado e gerido a Unidade de Suporte e Investigação da Avaliação pertencente à Inspecção-Geral. É o representante da Irlanda no Órgão Dirigente do CERI – o Centro de Investigação e Inovação para o Ensino – da OCDE e da Rede Europeia para Avaliação dos Sistemas de Ensino. É membro do Conselho Irlandês para o Ensino Especial e serviu igualmente o Conselho Nacional para Questões Curriculares e Avaliação. Foi recentemente destacado para o Conselho Irlandês do Ensino Superior e Formação, assumindo o cargo de Director-Geral Executivo.

Nota biográfica sobre Alexandre Ventura

Alexandre Ventura é Presidente do Conselho Científico para a Avaliação de Professores (CCAP) e Professor no Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro, onde coordena o Programa Erasmus. É investigador no Centro de Investigação em Educação e Ciências do Comportamento, também na Universidade de Aveiro, e os seus principais projectos de investigação abordam o impacto dos programas de avaliação externa das escolas, auto-avaliação de escolas, avaliação de professores, gestão das escolas e *bullying*. O Professor Ventura desempenhou um variado leque de cargos académicos e foi recentemente Subinspector-Geral da Educação em Portugal. É vogal da Assembleia Geral do Fórum Português da Administração Educacional e coordenou a organização de vários eventos educativos nacionais e internacionais, entre os quais dois no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (2007).

O Professor Alexandre Ventura tem uma vasta obra publicada, é um versátil orador sobre questões de educação e tem feito comunicações em inúmeros seminários e conferências. Tem fortes interesses e ligações internacionais e é consultor internacional sobre questões educacionais.

