

# Políticas e gestão local da educação

organizadores

Jorge Adelino Costa

António Neto-Mendes

Alexandre Ventura

universidade de aveiro



TEORIA DO ESSA 13135

# Políticas e gestão local da educação

organizadores  
Jorge Adelino Costa  
António Neto-Mendes  
Alexandre Ventura

0198  
Jorge  
António  
Alexandre

Políticas e gestão local da educação

universidade de aveiro



Faculdade de Ciências

# Políticas e gestão local da educação

Jorge Adelino Costa  
António Neto-Mendes  
Alexandre Ventura  
Organizadores

Publicação financiada pela  
Unidade de Investigação Construção do Conhecimento  
Pedagógico nos Sistemas de Formação / FCT

*Alexandre Costa Ventura  
30-3-2015*



Título  
Políticas e gestão local da educação  
Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar

Organizadores  
Jorge Adelino Costa  
António Neto-Mendes  
Alexandre Ventura

Edição  
Universidade de Aveiro  
Campus Universitário de Santiago  
3810-193 Aveiro – Portugal

Design e Serviços de PréPress  
Gabinete de Imagem  
Fundação João Jacinto de Magalhães  
A022/2005

Impressão  
Tipave, Indústrias gráficas de Aveiro Lda.

Data  
Dezembro 2004

Tiragem  
600 Exemplares

ISBN  
972-789-145-4

Depósito Legal  
n.º 220485/04

Catálogo recomendada  
Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar, 3, Aveiro, 2005 Políticas e gestão local da  
educação : actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar / org. Jorge Adelino  
Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura. - Aveiro : Universidade, 2004. - 404 p.  
ISBN 972-789-145-4

Política educativa //Administração do ensino //Administração local //Sociologia da educação  
//Tendências da educação

CDU 371.1

Reservados todos os direitos. Esta publicação não pode ser reproduzida ou transmitida, no todo ou em parte, por qualquer processo,  
electrónico, mecânico, fotocópia, gravação ou outros, sem prévia autorização do Editor.

## Índice

<b>Nota de apresentação</b>	<b>9</b>
<b>Parte I Conferências</b>	
<b>A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios</b>	<b>13</b>
João Barroso	
<b>Regulação estatal, auto-regulação e regulação pelo mercado: subsídios para o estudo da profissão docente</b>	<b>23</b>
António Neto-Mendes	
<b>Município, cidade e territorialização educativa</b>	<b>35</b>
António Sousa Fernandes	
<b>Os municípios e a provisão pública de educação</b>	<b>45</b>
João Pinhal	
<b>Educação e local: animação, gestão e parceria</b>	<b>61</b>
Fernando Ilídio Ferreira	
<b>Contexto organizacional e relação escola-família: implicações e interdependências</b>	<b>81</b>
Pedro Silva	
<b>Parte II Comunicações Livres</b>	
<b>Bloco temático A – Políticas locais de educação e rede escolar</b>	
<b>Modos de regulação local do sistema educativo: um estudo de caso</b>	<b>95</b>
Ana Patrícia Almeida	
<b>Sistema de informação da rede escolar para a autarquia: o caso do município de Torres Novas</b>	<b>105</b>
Hugo Renato Peres Caldeira	

<b>A gestão democrática da educação sob o prisma da ética e da justiça social</b>	<b>115</b>	<b>Os jardins de infância da rede pública: relação entre o poder central e o poder local</b>	<b>219</b>
Naura Syria Carapeto Ferreira e Sidney Reinaldo da Silva		Maria Teresa Jesus Sousa	
<b>Agrupamentos de escolas – dinâmicas locais versus indução “política”: (des)articulação entre a lógica administrativa e a pedagógica</b>	<b>125</b>	<b>Mudança, desenvolvimento e educação de adultos</b>	<b>229</b>
Manuel Flores		Cecília Maria Tavares Valente	
<b>Génese de um agrupamento vertical de escolas: continuidades, potencialidades e mudanças na política autárquica da educação</b>	<b>135</b>	Bloco temático B – Gestão escolar, profissão docente e intervenção comunitária	
Célia Maria Duarte Lopes e Maria de Fátima Chorão Sanches		<b>Gestão de escolas: gestão adaptada a uma realidade local</b>	<b>249</b>
<b>Territorialização: capitánias ou autonomias?</b>	<b>153</b>	Agostinho Inácio Bucha	
José João Lucas		<b>As políticas “locais” de educação e a profissão de professor: novos contextos de trabalho, novas identidades profissionais</b>	<b>255</b>
<b>Escola, município e cidade educadora. A coordenação local da educação</b>	<b>161</b>	Mariana Dias	
Joaquim Machado		<b>Liderança das escolas: sinfonia ou jazz?</b>	<b>267</b>
<b>Autarquias e educação: das competências legais às competências morais – uma intervenção emergente</b>	<b>173</b>	José Diogo	
Manuela Prata		<b>Uma experiência de formação de professores em contexto local</b>	<b>281</b>
<b>O conselho local de educação em agonia</b>	<b>191</b>	Henrique Ferreira e Rita Graça	
Gil Santos		<b>Humanizar a formação do gestor no mundo globalizado</b>	<b>293</b>
<b>30 anos de governação (pouco) democrática das escolas</b>	<b>199</b>	Naura Syria Carapeto Ferreira	
Sérgio Costa Gomes da Silva		<b>Organização escolar através dos agrupamentos de escolas e o stresse dos docentes</b>	<b>305</b>
<b>Urdindo a teia: o dilema das fronteiras na construção de um agrupamento “vertical” de escolas</b>	<b>211</b>	Maria da Conceição Maia e Anabela Pereira	
Graça Maria Jegundo Simões		<b>Das práticas educativas familiares à participação dos pais no desenvolvimento do currículo escolar dos seus filhos – sentidos e limites</b>	<b>313</b>
		Ana Mouraz	

<b>A educação no <i>epicentro</i> do desenvolvimento local: o caso da freguesia de S. Miguel de Machede</b>	<b>323</b>
José Bravo Nico	
<b>Cartografia das aprendizagens na freguesia de Torre de Coelheiros – a dimensão institucional</b>	<b>329</b>
José Bravo Nico	
<b>A descentralização educacional e a participação da comunidade e seu impacto nas melhorias educacionais. Um estudo de caso etnográfico em uma comunidade popular do Rio de Janeiro</b>	<b>335</b>
Ana Pires do Prado	
<b>A gestão estratégica e a avaliação de desempenho: concepção do modelo <i>balanced scorecard</i> numa escola secundária</b>	<b>347</b>
Catarina Rodrigues e Cláudia Sarrico	
<b>Autonomia da escola e participação dos encarregados de educação: das políticas às práticas</b>	<b>361</b>
Maria de Fátima Chorão Sanches e Isabel Solano de Almeida	
<b>Políticas de intervenção na infância: situação e perspectivas da intervenção precoce em Portugal</b>	<b>377</b>
Paula Santos, Gabriela Portugal e Orlanda Simões	
<b>A regulação interna das escolas e lógicas de acção dominantes: dois casos contrastantes</b>	<b>391</b>
Sofia Viseu, João Barroso, Luís Leandro Dinis e Berta Macedo	

## Nota de apresentação

A emergência do *local* como instância reguladora das políticas suscita ainda dúvidas e interrogações, mesmo que estas já não passem necessariamente pela estranheza de ver-se lado a lado o *local* e o *global*, entendidos cada vez mais numa linha de complementaridade que, contudo, não anula a conflitualidade inerente aos processos político-sociais.

Num momento em que se assiste a uma globalização acelerada, de cariz essencialmente económico, mas com inquestionáveis efeitos políticos, mormente na transformação qualitativa de um *Estado* cada vez mais reduzido, que papéis pode o *local* conquistar na construção social das políticas públicas?

A centralidade destas problemáticas no contexto educacional da actualidade motivou a escolha do título "Políticas e Gestão Local da Educação" para tema dominante do nosso *III Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar*.

Privilegiando o espaço público local das políticas e práticas educativas, pretendeu-se que este encontro se afirmasse enquanto fórum de reflexão e de troca de perspectivas, confrontando os participantes com questões como: Que regulação global? Que Estado? Que regulação local? Que escola num contexto de crescente afirmação da regulação local? Que mudanças na profissão docente, caracterizada por uma grande diversidade funcional mas também social e historicamente determinada? Que municípios e que competências em matéria de desenvolvimento educativo? Como se exprimem já hoje os processos mais criativos e participados de desenvolvimento local?

É a parte substancial desse contributo que damos agora a conhecer através da publicação dos textos correspondentes às diversas conferências e comunicações livres proferidas no Simpósio de Maio de 2004.

Tendo em conta, quer o enquadramento organizacional das várias intervenções, quer a diversidade das perspectivas presentes nos 33 textos que os vários participantes nos fizeram chegar, quer ainda a necessidade de uma arrumação temática facilitadora da leitura, optámos por proceder ao seu enquadramento em duas partes distintas, mas complementares.

Assim, na Parte I – *Conferências* – colocámos os 6 trabalhos que a Comissão Organizadora do evento solicitou a especialistas da área e que se nos afiguram representativos da problemática central deste Simpósio dedicado às políticas e à gestão local da educação.

A Parte II – *Comunicações livres* – a mais volumosa, composta por 27 textos que são apresentados seguindo a ordem alfabética do apelido do respectivo autor, está subdividida em dois Blocos Temáticos (arrumação esta que é vítima das dificuldades óbvias que resultam da pretensão de tentar simplificar o que é complexo). No *Bloco Temático A – Políticas locais de educação e rede escolar* – integrámos 13 comunicações livres que nos pareceram mais

direccionadas para a problemática das políticas educativas, da gestão educacional a nível local, do papel dos municípios no desenvolvimento educacional, da constituição das redes educativas locais, nomeadamente a questão da construção dos agrupamentos de escolas. Do *Bloco Temático B – Gestão escolar, profissão docente e intervenção comunitária* – fazem parte 14 textos que se dedicam a questões mais sectoriais das políticas e da gestão local da educação e que passam por matérias como as da gestão das escolas, da participação dos diversos intervenientes, da formação e da profissão docente, da intervenção comunitária, entre outras.

Convidamos agora o leitor a percorrer os diversos trabalhos presentes neste livro sobre *Políticas e Gestão Local da Educação* – correspondente às Actas do III Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar que, a 13 e 14 de Maio de 2004, organizámos na Universidade de Aveiro – pois pensamos que os textos aqui apresentados constituem um contributo valioso para a clarificação de uma problemática que se encontra na ordem do dia das agendas educativas.

Universidade de Aveiro  
Dezembro de 2004  
Os Organizadores

## Parte I Conferências

## Uma experiência de formação de professores em contexto local

Henrique Ferreira

Rita Graça

Escola Superior de Educação de Bragança

### 1. O contexto institucional da experiência: a progressiva autonomia curricular da Escola

A aplicação à Administração Educativa dos princípios de desconcentração<sup>1</sup> e de descentralização administrativa<sup>2</sup>, previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 (artigos 267 a 269), com as alterações das Leis Constitucionais subsequentes, apesar de ter tido um incremento maior através e a partir da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/1986, de 14/10), desenvolveu-se de uma forma diferenciada se considerarmos a Administração Educativa Central e Regional ou se considerarmos as Escolas.

Com efeito, se para as primeiras verificámos algumas práticas de descentralização administrativa<sup>3</sup>, ainda que pouco aprofundadas – e muito menos generalizadas –, para as segundas não foram implementadas senão práticas de desconcentração administrativa, mesmo se na forma de desconcentração originária<sup>4</sup> e não apenas na forma de mera desconcentração derivada<sup>5</sup> ou de delegação de poderes.

<sup>1</sup> Por «desconcentração» entende-se o processo organizativo que, dentro de uma mesma pessoa colectiva ou organização, e dos pontos de vista social, territorial e funcional, permite distribuir partes mais ou menos importantes dos poderes organizacional e decisional, inicialmente concentrados no vértice de uma determinada pessoa colectiva estatal, pelos seus diferentes serviços e funcionários ou agentes, os quais ficam sujeitos à coordenação e controlo dos dirigentes do serviço central, através de orientações mais ou menos específicas de execução e de inspecções periódicas para verificação da conformidade legal da actuação face a tais orientações e/ou regulamentos. Para além de este conceito implicar que os funcionários estão vinculados à organização que desconcentra, ele implica também podermos conceber a desconcentração administrativa na tripla vertente de desconcentração social (transferência de atribuições em domínios variados), desconcentração territorial (dispersão dos serviços pelo território) e desconcentração funcional (transferência de poderes de decisão de nível variado). Para estes conceitos, cf.: AMARAL (1999: 657-692), SOUSA (1999: 223 e 234-237), CAUPERS (1994: 229-282).

<sup>2</sup> Já por descentralização administrativa se entende o processo organizativo pelo qual se criam novas pessoas colectivas ou serviços da administração pública, dotados de personalidade jurídica e de, no mínimo, autonomia administrativa e regulamentar, os quais têm uma área social de actuação própria, outorgada por Lei ou Decreto-Lei, estabelecendo-lhes o domínio social de acção e os objectivos a alcançar, deixando-lhes autonomia administrativa bastante para a determinação das suas estratégias organizacionais e operacionais e sujeitando-os apenas a uma tutela de mérito (resultados face aos objectivos pretendidos) e a uma tutela legal (controlo do cumprimento das disposições legais aplicáveis). Para estes conceitos, cf.: AMARAL (1999:693-712), SOUSA (1999: 223-225), MOREIRA (1997: 142-169), CAUPERS (1994: 229-282).

<sup>3</sup> Com efeito, raras foram as ocasiões em que a estruturação social e territorial da Administração Educativa adoptou os princípios e as práticas da Administração Indirecta do Estado mas vale a pena realçar o esforço feito na reestruturação, em 1996, do Instituto de Inovação Educativa, extinto em 2002, e, em 1998, na criação do INAFOP. Actualmente, são únicas estruturas descentralizadas do Ministério da Educação, a Obra Social e a Editora do Ministério.

<sup>4</sup> A desconcentração originária consiste na outorga de atribuições e competências a um ente ou a órgãos dele através de leis (Leis e Decretos-Lei) e de regulamentos (restantes normativos não caducáveis com a saída do seu emissor). Consiste por isso numa verdadeira transferência de determinados poderes, dentro da mesma pessoa colectiva. É o instrumento normalmente usado na definição orgânica da Administração Educativa e na atribuição de funções e competências. Está patente na definição dos direitos e deveres dos professores, nas atribuições e competências

Os processos de desconcentração administrativa foram aplicados aos sectores da administração pública não especializada em termos de conhecimentos e competências científicas, técnicas e tecnológicas ou a alguns sectores em que, sendo os respectivos profissionais portadores destes conhecimentos e competências, quis o Estado mantê-los sob a sua direcção e controlo directos. Está neste último caso a autonomia que o Estado conferiu às escolas do ensino não-superior, enquanto outros sectores especializados como Tribunais, Hospitais, Universidades, Institutos Politécnicos, TAP, CP, ICOR, ICERR, Parque EXPO, Editorial do Ministério da Educação, Serviços Sociais do mesmo Ministério, ex-INAFOF, ex-IIE, etc., foram objecto de descentralização administrativa.

A outorga de uma maior autonomia às escolas do ensino não-superior processou-se, essencialmente, em matéria curricular e consistiu na concepção e administração pedagógica do currículo nacional, incluindo os processos de diferenciação pedagógica e apoio pedagógico acrescido, e na concepção científica e pedagógica do currículo local, através do Projecto Educativo, da ex-Área Escola e das ainda actuais áreas curriculares não disciplinares (Educação Cívica, Área de Projecto e Estudo Acompanhado). Processou-se ainda, no caso das NEE, a partir de 1991/92 (Decreto-Lei 319/91, de 23/8, através da outorga de autonomia aos professores especializados em educação especial, às equipas multidisciplinares de avaliação e aos Conselhos de Turma, nas escolas, para procederem a diferenciações curriculares (adaptações curriculares e currículos alternativos).

No entanto, entre 1991 e 1998, decorreram, no domínio da gestão financeira das escolas, processos de desconcentração financeira, consistentes na flexibilização da classificação económica e intermobildade das receitas e despesas, flexibilização que o Estado anulou através da nova classificação das receitas e despesas estatais e da introdução dos sistemas informáticos inerentes ao POC Educação, sem que, incompreensivelmente, nem os membros dos Conselhos Executivos das Escolas nem os dirigentes dos Sindicatos da Área da Educação se opusessem a uma tal recentralização da administração financeira das escolas.

Permanece por isso, e por enquanto, a desconcentração pedagógica e, desde o Decreto-Lei n.º 286/89, de 29/8, a desconcentração curricular e pedagógica, mitigada no currículo local. No entanto, este conceito de currículo local sofreu alterações pelos Decretos-Lei n.ºs 6 (Básico) e 7 (Secundário), ambos de 18/1/2001, que introduziram novas orientações curriculares.

Destas alterações, as inerentes ao ensino básico foram mudadas pelo Decreto-Lei 209/92, de 17/10. E as inerentes ao ensino secundário não chegaram a entrar em vigor porque a implementação do Decreto-Lei foi suspensa pelo Decreto-Lei 156/2002, de 20/6, só sendo aprovada uma nova organização para este nível de ensino pelo Decreto-Lei n.º Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26/3, pelo qual também foi revogado o Decreto-Lei de 2002.

da «Administração Central» e da «Administração Regional» e na atribuição de poderes próprios às Escolas, implicando sempre uma responsabilidade colegial na tomada de decisão. Para estes conceitos, cf.: AMARAL (1999:657-692), SOUSA (1999: 236)

<sup>5</sup> Por desconcentração derivada entende-se todo o processo de transferência de poder por delegação individual ou colegial e, como tal, revogável e avocável. Ocorre, regra geral, por actos normativos praticados em nome das competências atribuídas a quem delega. Porém, quem delega deve estabelecer limites temporais à sua delegação ou, tal delegação, cessa com a cessação do delegante ou do delegado. Por outro lado, quem delega só pode avocar os poderes delegados se, por uma razão legal, revogar previamente tais poderes, uma vez que o poder de decidir não pode estar em duas pessoas ao mesmo tempo. Para estes conceitos, cf.: AMARAL (1999:657-692), SOUSA (1999: 236)

No caso da Educação Especial, foi também a figura político-administrativa da desconcentração administrativa que permitiu que, com base na autorização conferida pelo Decreto-Lei 174/77, de 2/5, regulamentado pelo Despacho 59-ME/79, de 18/6, se iniciasse, a partir de 1979/80, nos então ensinos preparatório, secundário geral e secundário complementar da educação regular do subsistema estatal, a implementação do apoio a alunos com NEE de carácter prolongado.

Apoio esse que seria estendido a alunos com NEE de carácter temporário e/ou provenientes de dificuldades de aprendizagem ligeiras, a partir de 1985/86, a coberto do Despacho 183-ME/1985, de 27/6.

No caso do 1.º ciclo do ensino básico, tais apoios haviam começado já em 1974, através das Equipas de Educação Especial, criadas, quase clandestinamente, por Despacho do Director Geral do Ensino Básico, e que assim se manteriam até serem formalizadas pelo Despacho Conjunto n.º 36/SEAM/SERE/88, de 26/7. A partir de 1981, estas equipas, com coordenadores eleitos pelos seus membros, coordenaram também a integração escolar dos alunos dos restantes níveis de ensino. Porém, em 1997 (Despacho Conjunto SEEI/SEAE n.º 105/97, de 30/5), seriam substituídas por equipas de carácter mais ou menos burocrático e restrito, as ECAE's (Equipas de Coordenação dos Apoios Educativos), nomeadas pelos Directores Regionais de Educação, a partir de um concurso em que os critérios de seriação e ordenação dos candidatos jamais foram explicitados.

Como acabámos de ver, é na sequência da aprovação da reforma curricular de 1989, precedida de um regulamento jurídico sobre a autonomia da escola (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3/2), que se institui uma maior dinâmica de autonomia curricular. Tal autonomia permitiu pôr em questão (mais que um travão à) a uniformidade e convidar à diferenciação e à pluralidade de iniciativas.

No caso da educação especial, tal apelo à diferenciação era encorajado pela progressiva especialização dos professores de Educação Especial, uma especialização que se transformava em garantia de confiança e justeza no uso da autonomia curricular, no âmbito de uma gestão especializada do currículo.

Não admira por isso que, pelo Decreto-Lei n.º 319/91, de 23/8, instituindo um novo regime jurídico para os apoios educativos e para a educação especial, se tivesse procedido a uma reconceptualização teórico-legal do ordenamento destes dois domínios, sob a designação genérica de Necessidades Educativas Especiais, sendo aprovado um regulamento para os apoios educativos, através do Despacho 178-A/ME/93, de 30/7.

E a importância atribuída ao apoio de toda a população escolar em dificuldade, fosse qual fosse a sua origem, motivada pelo cada vez maior apelo à fundamentação sócio-pedagógico-escolar da origem das dificuldades, conduziu mesmo à publicação do já referido Despacho Conjunto SEEI/SEAE n.º 105/97, de 30/5, apelando para uma cada vez maior normalização da integração escolar de todas as crianças mas obrigando, por isso mesmo, a uma cada vez maior necessidade de diversificação curricular (diferenciação por regiões, municípios ou escolas) e de diferenciação curricular (diferenciação dentro dos mesmos grupos), com recurso aos universos locais de inserção sócio-afectiva das crianças.

Para a prossecução destas diversificações e diferenciações, as escolas dispuseram de um crédito global da escola referido ao total de horas semanais na escola, o qual aumentou em 1993 em relação a 1985 (7% - 5%) mas pode ter diminuído em 1999 (Despacho n.º 10319/99, de 26/5) porque nele se previa uma oscilação entre um mínimo de 5% e um

máximo de 7% que as escolas poderiam gerir como entendessem adequado no apoio aos alunos em dificuldades.

As formas deste apoio foram tipificadas no Decreto-Lei n.º 319/91 e, dentro dos critérios financeiros do Despacho referido no parágrafo anterior, dava-se às escolas autonomia administrativa e profissional para organizarem:

- As modalidades de apoio pedagógico que entendessem adequadas aos alunos, na forma de diferenciação pedagógica (adaptações de materiais escolares, métodos e técnicas de ensino e de orientação, e de tempo escolar;
- As formas de adaptação curricular para os alunos que, com um segundo nível de dificuldade e com adaptações curriculares que mantivessem os objectivos mínimos do currículo normal, pudessem atingir tais objectivos mínimos através de regimes de matrícula, de frequência, de adaptações de objectivos, de conteúdos, de estratégias e de avaliação;
- As formas de currículos alternativos para os alunos que, não conseguindo atingir os objectivos mínimos, e não podendo obter um certificado de aproveitamento e conclusão da escola básica normal, pudessem, ao menos, ser dotados de aprendizagens que lhes proporcionassem meios de autonomia e inserção sócio-laboral alternativos à escola, sendo que, para cada uma das duas últimas situações seriam necessários um plano educativo e um projecto educativo, por aluno.

A escola ficou assim dotada da possibilidade legal de organizar meios de diversificação curricular e de diferenciação curricular, acompanhada da possibilidade de proceder à diferenciação pedagógica, para os alunos normais que evidenciassem dificuldades ligeiras.

A autonomia conferida à escola, no âmbito da Educação Especial é pois um bom exemplo de como, com base na especialização profissional, se podem aprofundar tanto a desconcentração administrativa originária quanto a descentralização administrativa. Fase à especialização requerida pelas funções em causa, assim como pela sua coordenação, o Estado outorga-as a profissionais especializados. Parece-nos estarmos assim perante uma situação que configura um quase profissionalismo autónomo (GEAY, 1999; TOCHON, 1993; BRANDÃO, 1999; RODRIGUES, 1997; DUBAR e TRIPIER, 1998) que permitirá a flexibilidade organizacional necessária à gestão de situações variadas.

O presente estudo centra-se, portanto, na análise da representação da formação resultante do modo como, em duas Escolas de Bragança (a EB1 da Estação e a EB2 e 3 Paulo de Quintela), e no ano lectivo 2002/03, foram implementadas estas três modalidades curriculares, por um conjunto de professores em início de exercício profissional.

## 2. O contexto, objectivos e metodologia da experiência

### 2.1. Caracterização e contexto

O presente texto relata uma experiência de formação de professores, no domínio das Necessidades Educativas Especiais (NEE's), e no âmbito do Projecto Comenius 2.1. 94158-CP-1-2001-1-FR «*Aider les Enseignants Débutants à Prendre en Charge les Élèves aux Besoins Éducatifs Spécifiques*», projecto que decorre entre Outubro 2001 e Março de 2005, envolvendo seis instituições de ensino superior de outros tantos países da UE<sup>6</sup>.

A experiência que aqui se relata decorreu em três estabelecimentos de formação: a Escola de Educação do Instituto Politécnico de Bragança, a Escola EB1 da Estação, em Bragança, e a ainda então EB2 e 3 Paulo de Quintela (hoje sede do Agrupamento de Escolas com o mesmo nome), também na cidade de Bragança.

O projecto, globalmente considerado, teve três fases:

- a) Caracterização institucional do sistema de educação especial e de apoios educativos, em cada país participante;
- b) Análise das características e natureza das formações ministradas em cada instituição envolvida e seu confronto com as necessidades sentidas pelos alunos, futuros professores, face aos problemas vividos no ensino /orientação de alunos portadores de NEE's, ao longo das suas situações de estágio;
- c) Investigação-acção, com um ou mais grupos destes professores, durante parte do seu primeiro ano de experiência profissional, no sentido de os ajudar a inserirem-se e a resolverem problemas de trabalho educativo com os alunos com NEE, integrados, total ou parcialmente, nas suas turmas.

A primeira fase do projecto foi cumprida entre 1 de Outubro de 2001 e 31 de Março de 2002 e foi apresentada no Seminário de Bari, realizado entre 2 e 8 de Abril de 2002. Deu origem a uma publicação em francês, em Éditions L'Harmattan (Paris, 2004), sob o título «*Diversité des Besoins Éducatifs: Des Réponses en Europe et Ailleurs*».

A segunda fase decorreu no terreno entre Maio e Julho de 2002 e as conclusões foram apresentadas no seminário de Bragança, realizado de 23 a 30 de Abril de 2003, sendo os textos integrados no relatório inerente à terceira fase, devido à sua conexão epistemológica.

A terceira fase decorre no terreno entre 1 de Outubro de 2002 e Junho de 2003, sendo uma primeira avaliação realizada no Seminário realizado na Escola de Educação de Bragança, e os resultados e relatório apresentados na reunião de Dublin, realizada de 12 a 17 de Janeiro de 2004.

Este texto respeita portanto à terceira fase de trabalhos do projecto.

### 2.2. Objectivos da investigação

Decorrentes dos objectivos gerais do Projecto, e comuns a cada instituição nele participante, a investigação inerente às segunda e terceira fases, teve como objectivos orientadores os seguintes:

- a) Caracterizar a natureza e conteúdos da formação inicial dos futuros professores do ensino regular, relativamente à sua preparação para desenvolverem um processo de ensino-aprendizagem com alunos com NEE, integrados no ensino regular;
- b) Acompanhar, num processo de investigação-acção, de entre esses alunos, futuros professores, no primeiro ano da sua prática profissional, aqueles que tivessem crianças com NEE integradas nos seus grupos de alunos, no sentido de ajudá-los a superarem dificuldades de formação, tanto a nível teórico como a nível prático;

<sup>6</sup> IUFM de l'Académie de Versailles (Centro de Créteil), Facultad de Educación de la Universidad de Zaragoza; St Patrick's College, de Dublin; Education Faculty of Leeds; Facoltà di Educazione della Università di Bari; e Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Bragança. Como instituição associada participou ainda no Projecto a Faculdade de Educação da Universidade do Rio Grande do Sul, no Brasil.

- c) Estabelecer com eles um protocolo de trabalho no sentido de se:
  - Identificarem as dificuldades dos alunos com NEE;
  - Estabelecer para eles um programa pedagógico face a essas dificuldades;
  - compararem os resultados da evolução dos alunos com NEE, em dois momentos: final do segundo período e final do ano lectivo;
- d) Avaliar os efeitos do trabalho realizado no processo da investigação-acção de formação dos professores;
- e) Diagnosticar necessidades de formação e propor formas de reciclagem/intervenção.

### 2.3. Metodologias utilizadas

Metodologicamente, inventariou-se, logo na sequência da Reunião de Bari, a emergência da possibilidade de os alunos finalistas, futuros professores, não obterem colocação profissional nem no primeiro ano de trabalho, nem na região em que se situa a Escola de Formação (Nordeste Transmontano Português).

De qualquer modo, entendeu-se que deveríamos correr esse risco e submeter uma amostra dos alunos ao inquérito de caracterização da formação inicial.

Assim, para a realização do primeiro objectivo, analisou-se o programa de formação inicial dos futuros professores e aplicou-se-lhes um inquérito de cinco questões abertas relativamente às vivências dos seus estágios.

No que respeita ao segundo objectivo, a possibilidade da emergência do corte entre a situação de formação inicial dos futuros professores e a sua entrada na profissão concretizou-se. Assim, só pudemos acompanhar três das nossas ex-alunas em situação de formação inicial na Escola de Educação de Bragança, e relativamente ao ensino primário (primeiro ciclo do ensino básico): Ana Glória Neves, Célia Antónia Carvalho, Sara Cristina Ribeiro.

Do mesmo modo, para o terceiro ciclo do ensino básico só pudemos trabalhar com quatro professores, formados na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, e a desenvolver a sua iniciação profissional na Escola EB2 e 3 Paulo de Quintela, em Bragança, e que, na Universidade, não tiveram qualquer formação inicial para o trabalho com alunos portadores de NEE's, segundo as respostas por eles dadas a questionários individuais. Esses professores foram os seguintes, todos da área de Matemática/Ciências da Natureza: Andreia Irina Machado Sá Gomes, Frederico Manuel Liquito Torre, Nuno Henrique Palmeira Franco Ferreira, Ana Maria Carneiro Marques.

Relativamente aos procedimentos para a realização do terceiro objectivo, a nossa estratégia de intervenção consistiu em reuniões quinzenais com os professores, a partir do início de Outubro de 2002, com observação participante em 10 aulas. Nas duas primeiras reuniões, analisaram-se as dificuldades dos alunos com NEE e estabeleceram-se estratégias de actuação. Nas reuniões seguintes, fizemos o balanço dos resultados das estratégias usadas e formulámos novos procedimentos de trabalho e assim sucessivamente.

No que respeita ao quarto objectivo (ver ponto 4.), elaboraram-se relatórios finais de progresso dos alunos e solicitou-se aos professores estagiários a resposta a um questionário com um conjunto de questões estruturadas sobre a sua transformação profissional e sobre o contributo desta investigação e dos professores por ela responsáveis nessa transformação.

## 3. O processo da investigação-acção

### 3.1. Descrição dos processos de trabalho

Como já foi referido, trabalhamos com professores de dois níveis de ensino: do 1.º ciclo do ensino básico e dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

Realizámos reuniões quinzenais de reflexão conjunta, para avaliarmos as dificuldades dos professores e dos alunos e para propormos novos métodos de trabalho e de avaliação.

Tendo-se iniciado esta reflexão em Outubro de 2002, a primeira preocupação foi a da caracterização das dificuldades dos alunos. Seguiu-se a opção, para cada aluno, por uma das três modalidades de apoio específico: ou simples diferenciação pedagógica, ou currículo adaptado, ou currículo alternativo.

Cumpridas estas duas etapas, fez-se de cada reunião de reflexão um momento para melhorar as estratégias preconizadas e para fornecer novas formações aos professores, face às dificuldades por eles evidenciadas, por vezes até de índole emocional. Muitas vezes, deixá-los falar era um recurso terapêutico, como que uma transferência de dificuldades que ajudava a reconquistar a auto-confiança.

Fizeram-se também dois momentos de avaliação global, quer sobre os processos de trabalho do grupo de professores, quer sobre o rendimento dos alunos: no período de Carnaval e no final do ano lectivo.

Finalmente, procurou-se também averiguar os efeitos da investigação na sensibilização e formação dos professores principiantes intervenientes.

### 3.2. A tomada de consciência das necessidades dos alunos

As três professoras do 1.º Ciclo trabalharam o caso de um aluno, integrado a tempo inteiro numa turma regular, recebendo apoio diário, em sala de aula, por uma Professora de NEE. À Segunda e à Terça-feira, era ainda acompanhado pela professora de ensino especial na biblioteca, juntamente com outro aluno com problemas de maior gravidade.

A tomada de consciência das dificuldades dos alunos pelos professores principiantes reporta-se sempre ou a elementos de ordem médica e pedagógica (alunos de educação especial) ou só a elementos de ordem pedagógica (alunos com dificuldades de aprendizagem e comportamental).

Os elementos de ordem médica constituem o relatório clínico no qual se fundamentam as propostas de educação especial, quase sempre conducentes a um currículo escolar próprio: currículo adaptado (em casos mais leves), currículo alternativo (em casos de insucesso escolar permanente).

Esta distinção e caracterização dos alunos por via do relatório médico constitui um rótulo (*label*) perigoso para os alunos, já que os professores e os alunos normais tendem sempre a associá-lo aos «handicaps» (físicos, orgânicos ou mentais) e a «recusar» a sua ultrapassagem, mesmo que os alunos o consigam.

Os elementos de ordem pedagógica fundamentam-se no diagnóstico e avaliação dos alunos, em situações educativas, pelas equipas docentes, dando origem a processos de apoio específico, regra geral conducentes a práticas de pedagogia diferenciada, para as quais o conceito oficial de «apoio pedagógico acrescido» se afigura redutor, na medida em que apela apenas para mais aulas, com poucas mudanças nas estratégias e na orientação educacional.

No entanto, podem também derivar desta caracterização de ordem pedagógica práticas indutoras de currículo escolar próprio, o que também aconteceu na nossa investigação.

Regra geral, os professores, sobretudo os principiantes e mais inexperientes, detectam tardiamente as necessidades específicas dos alunos. Por isso, a estruturação organizativa das escolas no sentido de facilitar esta detecção e caracterização, é fundamental.

Os professores com formação especializada fazem diagnóstico de necessidades, orientam a elaboração de planos educativos de diferenciação pedagógica e curricular, prestam apoio pedagógico aos professores do ensino regular, podendo, pontualmente, trabalhar com os alunos na estimulação de áreas relativas a necessidades mais profundas.

No entanto, a distância entre os modelos teóricos e os modelos reais, actualizados na prática, pode ser muito grande e, por isso, os professores confrontaram-se com práticas indutoras diferenciadas, valendo-se das relações informais construídas nas suas relações profissionais:

- *O primeiro período foi um andar à deriva» porque «não me foi fornecida documentação clara, tendo-me sido entregue apenas um documento que relatava sob que regime especial se encontravam os alunos, e algumas considerações acerca dos mesmos, pouco precisas e pouco informativas.* (Prof. Nuno Ferreira);
- *Apenas me foi fornecido o diagnóstico já realizado para cada aluno (...) através de um relatório que era puramente clínico. Assim, quem mais me ajudou foram os professores envolvidos no projecto e a minha orientadora de estágio, e também os professores de apoio educativo;*
- *Tive conhecimento pelo livro de ponto e, depois, numa reunião do Conselho de Turma, num conjunto de considerações gerais, de ordem clínica, pouco úteis em termos pedagógicos* (Profs. Frederico Torres e André Gomes).

Os professores também testemunham a inadequação dos termos rotulatórios utilizados (deficiente mental, deficiente motor, problemas comportamentais e emocionais, surdo, ambliope, cego, multideficiente, etc.), face ao posterior aprofundar da relação social em contexto educativo, que "revela alunos profundamente humanos e carentes, por vezes apenas à procura de uma mão amiga ou de um conforto" (Professoras Ana Neves, Célia Carvalho e Sara Ribeiro). E ainda o modo como as estratégias sugeridas por outros professores, ou mesmo pelos especialistas, "se revelam inadequadas, face ao evoluir de uma relação geradora de motivação e de auto-confiança por parte dos alunos, onde o potencial destes se revela, afinal, muito superior às expectativas construídas institucionalmente" (Prof. Nuno Ferreira).

### 3.3. A representação da formação resultante do processo de investigação

Foi possível distinguirmos duas atitudes diferentes dos dois grupos de professores na abordagem inicial do trabalho com alunos com NEE. As professoras do 1.º Ciclo, com sensibilização em NEE e hábitos de trabalho com crianças delas portadoras revelaram-se mais receptivas e capazes de procurarem por elas próprias recursos bibliográficos, humanos, sociais e institucionais. Os quatro professores do 2.º e 3.º ciclos, inicialmente receosos e ancorados nos professores especializados e orientadores do projecto, revelaram agilidade científica e conceptual para resolverem os problemas.

A estes professores fomos fornecendo a informação à medida que as situações e os problemas se colocavam, desde as simples questões de estruturação didáctica e técnico-didáctica, até às formulações teórico-conceptuais sobre os diferentes tipos de necessidades.

Verificámos nos dois grupos de professores uma enorme receptividade, quer para a formação quer para o desenvolvimento profissional. Esta atitude facilitou muito o projecto.

Nos questionários que fizemos aos sete professores no final da investigação, foi possível percebermos grande satisfação pelo trabalho realizado e um enriquecimento profissional que abriu portas para novos desenvolvimentos e enriquecimentos, dando conta, inclusive, da pequenez do horizonte teórico-profissional desta investigação-formação, na medida em que cada professor contactou com um número muito limitado de NEE's:

- *Sinto-me mais alertado, sensibilizado e consciente de um caminho mais vasto a percorrer* (Nuno Ferreira);
- *Foi extremamente importante para mim constatar a alegria destes alunos ao verem-se avaliados «dentro» das suas capacidades e não avaliados pelo «padrão» dos seus colegas* (Ana Marques).

Também a melhor compreensão e aceitação da integração foram conseguidas como meios para melhorar não só a democratização do ensino como a da sociedade. Porém, Ana Marques chama a atenção para o facto de que a ausência de formação, de supervisão e de recursos pode provocar nos professores rejeição dos alunos com NEE.

Ao nível das necessidades de formação, os professores oriundos da Universidade foram agora unânimes no reconhecimento da necessidade de formação inicial em NEE's, referindo designadamente, métodos e técnicas de diagnóstico, ensino-aprendizagem, de ensino individualizado, de elaboração de adaptações curriculares e de currículos alternativos, para além de referirem a necessidade de formação nas diferentes áreas de NEE's.

Por isso, uma das preocupações por eles manifestadas foi a da necessária abrangência da formação individual em NEE's ou a maior dotação das escolas em recursos especializados que possam enquadrar e orientar o trabalho dos docentes não especializados.

Ficaram evidentes: a necessidade de todas as instituições de formação inicial reverem os seus currículos no sentido de fornecerem aos futuros professores uma boa formação teórico-prática em NEE's; e a necessidade de a formação contínua ser organizada e estruturada de modo a que todos os professores possam adquirir uma formação mínima em todas as áreas de NEE's, superando assim as dificuldades colocadas por um processo de formação contínua baseado na escolha à lista.

### 3.4. Respostas ou estratégias induzidas pelos professores

Como sugerimos antes, as estratégias de trabalho utilizadas com os diferentes alunos com NEE inseriram-se num de três contextos possíveis: diferenciação pedagógica e currículo escolar próprio, este subdividível em currículo adaptado e currículo alternativo.

A modalidade de diferenciação pedagógica foi utilizada para alunos cujas dificuldades eram representadas como passíveis de serem superadas no contexto do acompanhamento permanente do grupo de iguais. Consistiu num conjunto de medidas que englobaram: adaptação de métodos de ensino-aprendizagem, adaptação de materiais escolares, adaptação do tempo escolar, proporcionando mais tempo de interacção professor-

aluno, orientação de comportamentos, do estudo, da investigação e da acção, e adaptação da avaliação.

Os professores avaliam a sua actuação neste processo como um relativo êxito, quando o professor se empenha e se adapta aos alunos.

A modalidade de currículo adaptado foi utilizada com alunos considerados capazes de reinserir-se no processo normal de aprendizagem, consideração esta que implica a sua sujeição às expectativas institucionais. Estes alunos deveriam, além disso, estar dentro do leque etário normal de estudos, ou seja, apenas até mais dois anos do que o percurso escolar sem retenções.

O currículo escolar próprio, adaptado aos alunos, implicou, para lá das estratégias de diferenciação pedagógica, a limitação de conteúdos até ao mínimo julgado indispensável para a obtenção de um grau de sucesso escolar compatível com a prossecução de estudos para lá da escolaridade obrigatória, e a retirada pontual do grupo de iguais para estimulação temporária em actividades específicas individuais.

O currículo escolar próprio, alternativo, foi utilizado para os restantes alunos, cujas dificuldades foram representadas como impeditivas de uma normal progressão escolar para lá da escolaridade obrigatória. Tal currículo consistiu em, para lá das estratégias de diferenciação pedagógica e de adaptação curricular: dispensa de frequência escolar em algumas disciplinas, reduções substanciais dos conteúdos nas disciplinas frequentadas, exercitação de actividades específicas num atelier de preparação ocupacional.

Verificámos que o ponto forte da acção dos novos professores consistiu na atitude relacional deles para com os seus alunos em dificuldades. A crença destes professores na possibilidade de recuperação dos alunos e as atitudes de empatia que daí derivaram, aliadas às estratégias usadas, operaram mudanças muito significativas na atitude dos alunos face à escola e no seu rendimento escolar.

Nem sempre as instituições conexas com o sistema educativo (acção social escolar, seja na vertente escolar, seja na vertente autárquica; segurança social; formação profissional; e sistema de saúde) funcionaram eficazmente. Faltou coordenação de processos e notou-se vincadamente a ausência de projecto social, no sentido da concepção do processo educativo como resultado da acção em rede, e em sinergia, destas diferentes instituições. As instituições ainda vivem demasiado fechadas sobre si mesmas, enfatizando mais os objectivos para dentro, e para si, do que os objectivos para o meio e para a sociedade.

Como os professores participantes no projecto referem, nunca os intervenientes escolares deixaram de ter uma atitude activa e interessada face aos seus problemas e face aos pedidos de ajuda. É justo realçar a acção dos coordenadores de Departamento Curricular, dos Professores de Apoio e Educação Especial, a dinâmica e envolvimento do próprio Conselho Directivo, no âmbito das suas competências de acção.

A questão essencial é que "todos nos confrontámos com lacunas de formação, com dificuldades de saber-fazer que implicavam recurso a formadores ou a investigação. A nossa formação, massificada, não nos garante, de modo nenhum, qualidade na intervenção em NEE. E, quando recorriamos aos ditos especialistas, verificávamos as mesmas dificuldades. Em teoria, tudo parece resolúvel. No terreno da intervenção, cada caso reclama a construção de uma teoria própria." (Prof.ª Ana Marques).

A ideia que construímos deste processo é a de que "é de elementar justiça reconhecer que a grande maioria dos professores e intervenientes dá o melhor de si mas não dispõe

nem de formação nem dos recursos necessários, que o sistema educativo ainda não disponibiliza em quantidade e em qualidade suficientes. Assim, prevalece a dimensão humana. O jeito, a arte, a relação afectiva, a empatia e a especificidade didáctica constituem as principais ferramentas ao alcance dos professores." (Prof. Nuno Ferreira).

#### 4. As necessidades de formação dos formadores e dos professores especialistas

Parece-nos oportuno concluir pela circularidade e interacção entre a formação teórica e a formação prática, tanto ao nível da formação inicial como ao nível da formação contínua.

Os resultados alcançados ao longo deste projecto demonstram, mais uma vez, que a "formação bancária" (FREIRE, 1975: 81-107), conceito reactualizado por José Alberto Correia como "formação sentada na escola", deve ser substituída pela educação na e para a acção, segundo uma metodologia de projecto.

Do mesmo modo, e considerando a diversidade populacional da escola actual, é pertinente a formação em todas as áreas de NEE's. No entanto, para os professores do ensino regular, destacaram-se:

- Dificuldades de aprendizagem;
- Problemas emocionais e comportamentais;
- Deficiência mental;
- Técnicas e tecnologias de comunicação e de acesso ao currículo;
- Representação simbólica, significação e multiculturalidade;
- Construção curricular diferenciada;
- Métodos e técnicas de ensino;
- Relação educativa.

#### Referências bibliográficas

- AMARAL, DIOGO FREITAS (1999). *Curso de Direito Administrativo – Vol I, 2.ª edição*. Coimbra: Almedina.
- CAUPERS, João (1994). *A Administração Periférica do Estado – Estudo de Ciência da Administração*. Lisboa: Aequitas/Editorial Notícias.
- MOREIRA, Vital (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- RENAUD-COULON, Annick (1992). *La Délégation de Pouvoir*. Paris: Dunod.
- SOUSA, Marcelo Rebelo (1999). *Lições de Direito Administrativo – Vol I*. Lisboa: Editora Lex.
- BRANDÃO, Margarida (1999). *Modos de Ser Professor*. Lisboa: Educa.
- DUBAR, Claude e Pierre TRIPIER (1998). *Sociologie des Professions*. Paris: Armand Collin.
- GEAY, Bertrand (1999). *Profession. Instituteurs – Mémoire Politique et Action Syndicale*. Paris: Seuil (11).
- RODRIGUES, Maria de Lurdes (1997). *Sociologia das Profissões*. Oeiras, Celta Editora
- TOCHON, François V. (1993). *L'Enseignant Expert*. Paris: Nathan
- FREIRE, Paulo (1975). *Pedagogia do Oprimido*. Porto: Afrontamento (1.ª Ed., 1972).