
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

Volume 30 Número 168

15 de novembro de 2022

ISSN 1068-2341

Relações entre as Políticas Públicas de Educação e o Desempenho de Portugal no PISA

Domingos Fernandes

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Investigação e Estudos de
Sociologia (CIES-ISCTE), Lisboa
Portugal

Cláudia Neves

LE@D, Laboratório de Educação a Distância e eLearning, Universidade Aberta
Portugal

Luís Tinoca



Sofia Visen

UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa
Portugal



Susana Henriques

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Investigação e Estudos de
Sociologia (CIES-ISCTE); Universidade Aberta (UAb)
Portugal

Citação: Fernandes, D., Neves, C., Tinoca, L., Visen, S., & Henriques, S. (2022). Relações entre as políticas públicas de educação e o desempenho de Portugal no PISA. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(168). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6213>

Resumo: Este artigo apresenta os aspetos mais relevantes de uma investigação realizada entre 2017 e 2018 cujo propósito fundamental foi compreender melhor o que terá mudado no sistema escolar português que possa ter contribuído para a melhoria do desempenho dos alunos portugueses no *Programme for International Student Assessment* (PISA). O método utilizado, qualitativo por natureza, foi concebido para recolher dados em cada um dos seguintes domínios: conhecimento produzido no âmbito do PISA; políticas públicas de educação que se desenvolveram a partir da publicação, em 1986, da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE); perceções de intervenientes (docentes, diretores e inspetores de escolas) acerca das relações entre as políticas públicas de educação e a melhoria do desempenho dos alunos. Os resultados da investigação mostraram que os programas que materializaram as políticas públicas nas últimas três décadas estão relacionados com melhorias sensíveis na organização e funcionamento pedagógico das escolas, nas práticas de ensino dos docentes e nos seus processos de cooperação e de colaboração. Estas políticas e aquelas melhorias poderão ajudar a compreender o desempenho crescentemente positivo dos alunos portugueses no PISA.

Palavras-chave: políticas públicas de educação; PISA; qualidade da educação; avaliações internacionais

Relations between public education policies and Portugal's performance on PISA

Abstract: This paper presents the most relevant aspects of a research project conducted between 2017 and 2018 whose primary purpose was to understand better what has changed in the Portuguese school system that may have contributed to the improved performance of Portuguese students in the Programme for International Student Assessment (PISA). The method used, qualitative in nature, was designed to collect data in each of the following domains: knowledge produced within the scope of PISA; public education policies that have developed since the publication, in 1986, of the Basic Law of the Education System (LBSE); perceptions of stakeholders (teachers, principals and school inspectors) about the relationships between public education policies and the improvement of student performance. The research results showed that the programs that have materialized public policies in the last three decades are related to significant improvements in the organization and pedagogical functioning of schools, in teachers' teaching practices, and their cooperation and collaboration processes. These policies and these improvements may help understand the increasingly positive performance of Portuguese students in PISA.

Keywords: public education policy; PISA; quality of education; international assessments

Relaciones entre las políticas educativas públicas y el rendimiento de Portugal en PISA

Resumen: Este trabajo presenta los aspectos más relevantes de un proyecto de investigación realizado entre 2017 y 2018 cuyo objetivo principal era comprender mejor qué ha cambiado en el sistema escolar portugués que puede haber contribuido a la mejora del rendimiento de los estudiantes portugueses en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA). El método utilizado, de naturaleza cualitativa, fue diseñado para recoger datos en cada uno de los siguientes dominios: conocimientos producidos en el ámbito de PISA; políticas educativas públicas que se han desarrollado desde la publicación, en 1986, de la Ley Básica del Sistema Educativo (LBSE); percepciones de los actores (profesores, directores e inspectores escolares) sobre las relaciones entre las políticas educativas públicas y la mejora del rendimiento de los estudiantes. Los resultados de la investigación mostraron que los programas que han materializado las políticas públicas en las últimas tres décadas están relacionados con mejoras significativas en la organización y el funcionamiento pedagógico de las escuelas, en las prácticas de enseñanza de los profesores y en sus procesos de cooperación y colaboración. Estas políticas y estas mejoras pueden ayudar a entender el rendimiento cada vez más positivo de los alumnos portugueses en PISA.

Palabras-clave: políticas públicas de educación; PISA; calidad de la educación; evaluaciones internacionales

Relações entre as Políticas Públicas de Educação e o Desempenho de Portugal no PISA

Integrado num projeto mais amplo que teve como principal propósito investigar relações entre políticas públicas de educação e o desempenho dos alunos portugueses no *Programme for International Student Assessment (PISA)*¹, este artigo apresenta uma pesquisa empírica centrada nas representações de atores escolares sobre evolução dos resultados de Portugal no PISA nos últimos quatro ciclos do programa (2006, 2009, 2012, 2015).

O interesse do artigo decorre, desde logo, pelo facto de Portugal ser um dos países da OCDE que apresenta uma consistente melhoria dos resultados obtidos em matemática, leitura e ciências (Fernandes & Gonçalves, 2018). Este fenómeno tem suscitado interesse tanto por parte de decisores políticos, da academia e da comunicação social nacional e internacional (Carvalho et al., 2017). As autoridades públicas tendem a olhar para estes resultados ora como um elemento de legitimação de medidas de política educativa, ora como um indicador relevante dos efeitos das políticas de educação postas em prática durante os seus governos (Afonso & Costa, 2009).

Por seu turno, a produção científica portuguesa em vindo a centrar a sua atenção em várias dimensões do PISA: seja no foco de análises secundárias, estudos comparados e longitudinais (Conboy, 2011; Ferreira et al., 2017; Flores & Ferreira, 2015), seja no estudo do PISA como um instrumento baseado em conhecimento pericial que participa na regulação da educação (Carvalho, 2009; Carvalho et al., 2017); seja no tratamento mediático dos resultados obtidos (Lemos & Serrão, 2015); seja nas evidências sobre as retenções e desigualdades escolares (Ferrão, 2015). Contudo, existe ainda pouco conhecimento disponível sobre as representações dos atores escolares e os intervenientes mais diretos (e.g., docentes, gestores das escolas, responsáveis da administração, estudantes) sobre o sentido da evolução dos resultados dos estudantes portugueses no PISA (Fernandes & Gonçalves, 2018). Mais precisamente, sobre o modo como estes atores, atendendo às suas experiências e práticas escolares foram recebendo, aplicando e adaptando – num processo de receção local – as políticas educativas que se apresentam com o propósito de melhorar o sucesso escolar em Portugal. Este é o objetivo central do artigo: contribuir para o conhecimento sobre o que, na perspetiva dos atores escolares, terá contribuído para a evolução (positiva) dos resultados dos estudantes portugueses no PISA.

O artigo está organizado em 5 partes. Numa primeira parte apresentamos os objetivos que nortearam o estudo, de seguida damos conta do desenho metodológico seguido, bem como os métodos de recolha e análise de dados adotados. Terminamos com a apresentação e discussão dos dados recolhidos e uma síntese das principais conclusões.

Objetivos do Estudo

O estudo aqui apresentado teve como principal finalidade procurar compreender as relações entre os programas e as políticas públicas implementados em Portugal desde a LBSE em 1986 e os

¹ Este artigo resulta do estudo “Políticas Educativas e Desempenho de Portugal no PISA (2000-2015)”, desenvolvido pelos autores entre 2017 e 2018 e contratualizado ao Instituto da Educação da Universidade de Lisboa pelo Ministério da Educação com financiamento do POCH no âmbito do Fundo Social Europeu.

resultados dos alunos portugueses no PISA, desde a primeira edição em que estes participaram. Para se cumprir esta finalidade foram definidos os seguintes objetivos: a) sistematizar e caracterizar a evolução do sistema educativo, o seu desempenho e as suas relações com as políticas públicas de educação; e b) identificar as políticas públicas de educação, através dos principais programas e projetos que as materializaram, que poderão estar mais associadas aos progressos verificados, nomeadamente no que se refere aos desempenhos dos alunos portugueses no PISA.

A consecução destas finalidades e objetivos pressupõe, obviamente, uma aprofundada análise do conhecimento que tem sido produzido, quer nacional quer internacionalmente, no âmbito das avaliações externas em larga escala, muito particularmente no âmbito do PISA. Pressupõe igualmente que se identifiquem e estudem em profundidade os programas e os projetos que foram dando expressão concreta às políticas públicas de educação em Portugal sobretudo a partir da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), Lei n.º 46/1986, que, então, estabeleceu uma importante agenda para a educação portuguesa.

Igualmente relevante foi conhecer perceções e perspetivas de uma diversidade de intervenientes (e.g., diretores de agrupamentos/escolas, docentes em geral, coordenadores de departamentos) acerca das relações entre aqueles programas e projetos e a melhoria da qualidade da educação em geral e, em particular, a melhoria das aprendizagens dos alunos. Nestes termos, assumiu-se como pertinente estudar aquelas perceções junto de intervenientes privilegiados em cinco agrupamentos/escolas a selecionar para o efeito tendo em conta, entre outros critérios, o seu envolvimento em programas e projetos tais como os que acima se referiram.

Desenho Metodológico

Tal como referido na Introdução, os resultados que se apresentam neste artigo decorrem de um projeto mais amplo, onde se pretendeu compreender melhor o que terá mudado no sistema escolar português que possa ter contribuído para a melhoria do desempenho dos alunos portugueses no PISA (Fernandes et al., 2018). Os dados que aqui se apresentam referem-se a duas das dimensões específicas do projeto, centradas na identificação dos programas que materializaram as políticas públicas de educação deste a LBSE (1986) e nas perceções de intervenientes (docentes, diretores e inspetores de escolas) acerca da evolução da melhoria do desempenho dos alunos portugueses no PISA.

Para esse efeito, seguimos uma abordagem geral de carácter qualitativo, descritivo e interpretativo (Bogdan & Biklen, 1994), baseada na recolha de informação detalhada, rica e contextualizada onde o instrumento principal de recolha e análise de dados é o investigador, neste caso, uma equipa de investigadores. Por outro lado, salienta-se o facto da importância dada à perspetiva dos sujeitos e aos significados que atribuem a determinados fenómenos, particularmente, na dimensão do estudo que aqui apresentamos.

O design metodológico baseou-se, assim, na análise do conhecimento produzido, na identificação e análise das políticas públicas desde a LBSE (1986) e na condução de entrevistas (individuais e em grupo) a atores e intervenientes na vida escolar (ver Tabela 1).

Foi a partir da *massa* de dados gerada que se analisaram e discutiram as relações que se pretendiam conhecer, nomeadamente as que se referiam às medidas de política que, eventualmente, poderão estar mais associadas à melhoria da qualidade do sistema educativo. A matriz de investigação que orientou todo este processo de investigação foi a seguinte:

Tabela 1*Matriz da Investigação*

Objetos	Dimensões	Objetivos	Operacionalização e Instrumentos
Conhecimento Produzido	Natureza das investigações realizadas (em Portugal e noutros países)	Analisar o conhecimento que tem sido produzido, quer nacional quer internacionalmente, no âmbito das avaliações externas em larga escala, muito particularmente no âmbito do PISA.	Recolha de informação relevante acerca de conhecimento produzido no âmbito do PISA, através de leituras sistemáticas e comparativas de revisões de literatura consideradas credíveis de acordo com critérios normalmente utilizados na comunidade científica.
	Caraterísticas das investigações realizadas		
	Resultados/Desempenhos dos países/alunos		
	Utilização dos resultados		
	Relações entre os resultados e as caraterísticas dos sistemas educativos (e.g., estudantes, escolas, gestão)		
	Relações entre os resultados e as políticas públicas de educação		
	Resultados do PISA e resultados obtidos através de outras fontes		
	Significado(s) dos resultados		
Políticas Públicas de Educação (pós Lei de Bases)	Políticas públicas de educação em Portugal pós Lei de Bases	Identificar e estudar em profundidade os programas e os projetos que foram dando expressão concreta às políticas públicas de educação em Portugal sobretudo a partir da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), Lei n.º 46/1986, que, então, estabeleceu uma importante agenda para a educação portuguesa.	Definição de critérios de identificação dos principais programas e políticas públicas de Educação. Análise e caraterização dos programas/políticas identificados com base numa grelha definida para o efeito. Descrição e evidência das dimensões relevantes em relação a cada um dos programas/políticas com base em relatórios de avaliação ou outros documentos.
	Caraterização de programas e projetos de materialização das políticas públicas de âmbito nacional		
	Categorização dos programas e projetos		
	Análise de estudos de avaliação e de outra documentação referente aos programas e projetos caraterizados		
	Análise de legislação considerada fundamentalmente relevante para o desenvolvimento do sistema educativo português (e.g., formação de professores; avaliação interna e externa das aprendizagens; revisões		

Objetos	Dimensões	Objetivos	Operacionalização e Instrumentos
	curriculares; gestão, organização, funcionamento e autonomia das escolas; diversificação das ofertas educativas e formativas; alargamento da escolaridade obrigatória; equipamentos)		
Perceções de Intervenientes	<p>Programas e/ou projetos mais significativos no domínio da melhoria do ensino e/ou das aprendizagens</p> <p>Programas e/ou projetos mais significativos no domínio da formação e qualificação dos docentes</p> <p>Programas e/ou projetos que mais têm contribuído ou que estão mais relacionados com a melhoria global da educação e formação dos alunos</p> <p>Evolução das aprendizagens dos alunos</p> <p>Evolução da qualidade do ensino</p> <p>Evolução da organização e funcionamento pedagógico das escolas</p> <p>Significado e real utilidade dos estudos de avaliação internacional, nomeadamente o PISA</p> <p>Relações entre os programas e/ou projetos e os resultados dos alunos portugueses no PISA</p> <p>Justificação para a evolução positiva do desempenho de Portugal no PISA (2000-2015)</p> <p>Conhecimento acerca do PISA (e.g., propósitos, natureza das provas, amostragem e amostra, significado, efeitos, relações com as políticas)</p>	<p>Conhecer perceções e perspetivas de uma diversidade de intervenientes (e.g., diretores de agrupamentos/escolas, docentes em geral, coordenadores de departamentos) acerca das relações entre aqueles programas e projetos e a melhoria da qualidade da educação em geral e, em particular, a melhoria das aprendizagens dos alunos.</p> <p>Estudar aquelas perceções junto de intervenientes privilegiados em cinco agrupamentos/escolas a selecionar para o efeito tendo em conta, entre outros critérios, o seu envolvimento em programas e projetos tais como os que acima se referiram.</p>	<p>Desenvolvimento de 5 estudos de caso em agrupamentos/escolas com alunos que participaram no PISA.</p> <p>Realização e análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas a intervenientes privilegiados com base num guião de entrevista.</p> <p>Realização e análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas com grupos focais com base num guião de entrevista</p>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos objetivos do estudo

Métodos de Recolha e Análise de Dados

Durante este estudo recolheu-se informação relevante acerca de conhecimento produzido no âmbito do PISA, nomeadamente através de leituras sistemáticas e comparativas de revisões de literatura consideradas credíveis de acordo com critérios normalmente utilizados na comunidade científica (Domínguez et al., 2012; Hopfenbeck et al., 2017; Hopfenbeck & Baird, 2014; Lindblad et al., 2015; Pinto et al., 2016). A análise da informação recolhida neste âmbito permitiu enquadrar e delimitar conceitualmente a investigação realizada.

Na análise das políticas públicas de educação que se desenvolveram a partir da publicação da LBSE foram selecionados e analisados 15 programas que materializavam essas políticas. Este conjunto de programas era de âmbito nacional, com vigências iniciadas após a publicação da Lei de Bases, tendo-se identificado para cada um o seu respetivo relatório de avaliação ou, no caso deste não existir, artigos ou outros documentos relevantes que permitissem a sua caracterização e a identificação dos seus principais impactos. Na verdade, nem sempre foram identificados relatórios formais de avaliação verificando-se, no entanto, que outra literatura (e.g., trabalhos académicos, artigos de opinião, ensaios, brochuras) e informações constantes em sítios em linha, continham elementos importantes para formular apreciações úteis e significativas acerca de um dado programa. Para analisar e caracterizar cada um dos 15 programas identificados foi construída uma grelha a partir de um conjunto de categorias criadas para aquele efeito, que permitiu descrever e evidenciar o que de mais relevante podia ser referido em relação a cada um dos mencionados programas. De seguida apresenta-se a grelha de análise dos programas e a seleção dos programas analisados.

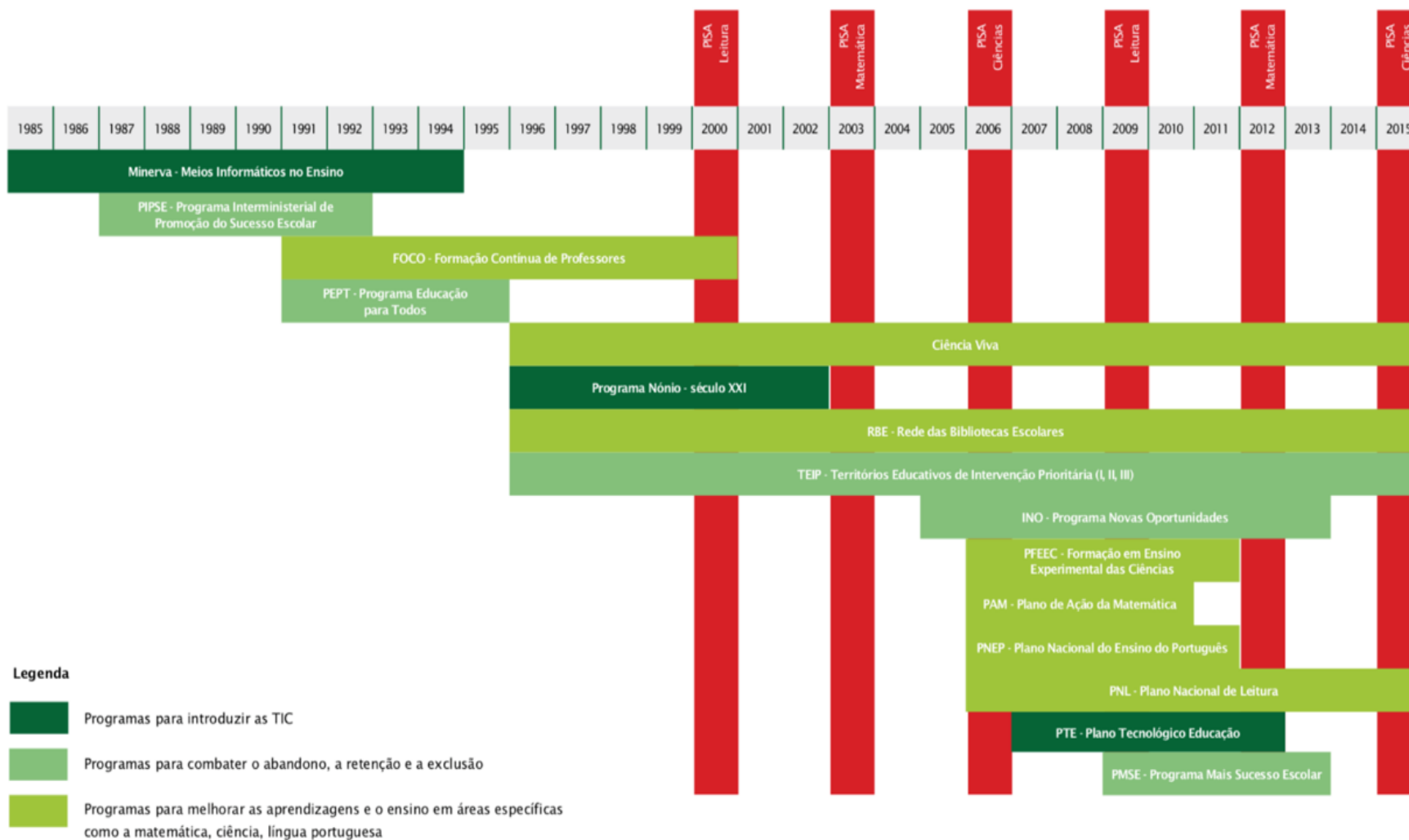
Tabela 2

Grelha de Análise Programas e Projetos de Educação

Identificação do programa/projeto
Categoria I. DESCRIÇÃO PROGRAMA/PROJETO
Anos de vigência
População alvo
Propósitos principais
Relação com as literacias do PISA
Estratégias e Métodos de Concretização e Desenvolvimento
Principais intervenientes
Categoria II. ENQUADRAMENTO SOCIOPOLÍTICO
Instituições e/ou Entidades Responsáveis pelo Programa/Projeto:
Fundamentos:
Categoria III. AVALIAÇÃO GLOBAL
Referências e publicações mais relevantes

Fonte: Elaboração própria, a partir dos objetivos do estudo e dos dados analisados.

Figura 1
Distribuição dos Programas Analisados



Para estudar as percepções dos intervenientes privilegiados organizou-se o trabalho em duas fases. Numa primeira fase, foram identificadas cinco escolas pertencentes a cada uma das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, a saber, Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, pretendendo-se assim recolher elementos de diferentes contextos geográficos. As escolas foram ainda selecionadas de modo a assegurar que os seus diretores escolares tivessem, pelo menos, dez anos de experiência no cargo de gestão, procurando desse modo garantir que tivessem uma visão mais diacrónica da evolução dos resultados dos alunos portugueses no PISA.

Tabela 3*Atores Inquiridos*

Inquiridos	N.º de inquiridos	Técnica de recolha de dados	Crítérios de seleção
Diretores de escola	5	Entrevista individual	Diretores com mais de 10 anos de experiência
Professores	37	10 grupos focais	Professores de diferentes áreas do conhecimento (língua portuguesa, francês, inglês, matemática, geografia, história, biologia e educação moral e religiosa) e de anos de escolaridade (27% dos entrevistados eram professores do 1.º ciclo de escolaridade; 41% no 2.º e 3.º ciclos; 30% no ensino secundário; 3% da educação pré-escolar); professores que tivessem desempenhado cargos de gestão intermédia ou que fossem membros de atuais ou anteriores órgãos colegiais de direção do agrupamento (por exemplo, serem membros da equipa de avaliação docente ou autoavaliação da escola, professores bibliotecários, coordenadores de projetos).
Inspetores	6	Entrevistas individuais	Inspetores com longa experiência profissional (em média, os entrevistados exerciam as suas funções há 25 anos); profissionais que atuassem diferentes áreas territoriais
Total	48		

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos durante o estudo.

Numa segunda fase, e uma vez identificadas as cinco escolas, foi solicitada uma entrevista individual ao seu diretor, a quem foi ainda pedido que constituísse um grupo de professores, atendendo aos seguintes critérios: pertença a diferentes áreas de conhecimento e de diversos anos de escolaridade; participação em cargos de gestão intermédia, projetos da escola, projetos nacionais, atuais ou anteriores membros de órgãos colegiais de gestão. Como resultado, foram compostos dez grupos de docentes, dois em cada escola, o que correspondeu a concretização de dez grupos focais. Paralelamente, e com o apoio da Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), foram identificados seis inspetores, a entrevistar individualmente, utilizando como critérios principais para a escolha: a) a sua longa experiência profissional nas atividades de acompanhamento, controlo e fiscalização e avaliação; b) a atuação em cada umas das três áreas territoriais da IGEC.

As entrevistas e os grupos focais foram gravados com o devido consentimento dos entrevistados, após uma informação detalhada acerca dos propósitos da investigação e das normas éticas observadas. Em média, as entrevistas tiveram a duração de 60 a 90 minutos e foram orientadas por um guião semiestruturado (Tabela 2), organizado em dois grandes blocos. No primeiro pretendia-se recolher representações sobre o PISA, nomeadamente sobre o significado atribuído aos instrumentos de avaliação internacional e sobre os propósitos, foco e objetivos do PISA. No segundo bloco as questões estavam centradas nas relações percebidas entre ações concretas que pudessem explicar a evolução positiva do desempenho dos estudantes no PISA, designadamente de programas de âmbito nacional ou local considerados como mais significativos no domínio da melhoria do ensino e/ou das aprendizagens dos estudantes, da formação e qualificação dos docentes e da qualidade do ensino.

Depois de transcritas, e numa primeira fase, as entrevistas foram analisadas de acordo com uma estratégia dedutiva e indutiva. Dedutiva procurando identificar nos discursos dos entrevistados as dimensões (categorias) definidas no guião; indutiva deixando a possibilidade de incluir novas categorias que fossem consideradas relevantes pelos entrevistados.

Tabela 4

Guião Entrevista Semiestruturada - Entrevistas Individuais e Grupos Focais

Tema	Objetivos	Tópicos
Caracterização socio profissional	Caracterizar o percurso de vida pessoal e profissional dos entrevistados	Idade
		Sexo
		Profissão (detalhada)
		Anos de serviço
		Instituição (detalhada)
Perceções socioeducativas sobre programas e políticas públicas com impacto na educação em geral	Identificar perceções sobre programas e políticas públicas que sejam considerados relevantes para várias dimensões educativas.	Concelho de trabalho (atual e anterior)
		programas / projetos significativos para a melhoria do ensino (ex. formação e qualificação de professores)
		programas / projetos significativos para a melhoria global da educação / formação dos alunos
	Identificar o entendimento/justificação dos entrevistados para a evolução das aprendizagens dos alunos em geral	programas / projetos significativos para a melhoria da organização e funcionamento pedagógico das escolas
		programas / projetos significativos para a melhoria das aprendizagens
		programas / projetos significativos para a melhoria da evolução das aprendizagens dos alunos
		programas / projetos significativos para a melhoria da qualidade do ensino

Tema	Objetivos	Tópicos
Percepções socioeducativas sobre programas e políticas públicas que justificam a evolução dos resultados no PISA.	Identificar o entendimento/justificação para a evolução dos resultados no PISA.	Significado atribuído aos estudos de avaliação internacional (ex. PISA) Conhecimento acerca do PISA – propósitos, natureza das provas, competências... Quais as relações percebidas entre os programas / projetos e os resultados dos alunos no PISA – evolução positiva do desempenho de Portugal (2000-2015)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos durante o estudo.

Apresentação e Discussão dos Dados Recolhidos

Nesta secção apresenta-se uma síntese das conclusões resultantes da caracterização das políticas públicas (1986-2015) e os resultados da análise das perspectivas de intervenientes (diretoras e diretores de agrupamentos, docentes, inspetores) relativamente às políticas e programas que foram implementados nos últimos anos e que poderão ter impacto no desempenho dos estudantes portugueses nas várias edições do PISA.

Sobre a Caracterização das Políticas Públicas (1986-2015)

A análise realizada aos 15 programas que se selecionaram para efeitos desta investigação permite constatar que a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), publicada em 1986 e 12 anos após um período em que, de certo modo, não houve propriamente uma agenda que orientasse o curso da educação escolar, constituiu um referente incontornável que marcou e ainda marca a evolução do sistema educativo. Efetivamente, foi na sequência da sua publicação que, de uma forma deliberada e sistemática, as políticas públicas de educação começaram a ser materializadas através de programas que, por um lado, estavam claramente orientados para combater o insucesso e o abandono escolar e o número de repetências que, desde os anos 50 do século passado, eram inaceitáveis no contexto europeu e ainda mais no contexto de um país democrático integrado na então emergente comunidade europeia. O Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Escolar (PIPSE) e o Projeto MINERVA – Meios Informáticos no Ensino; Racionalização/Valorização/Atualização, constituem dois exemplos de programas que foram lançados no último lustro dos anos 80 e que, de algum modo, lançaram as bases de uma nova geração de políticas públicas de educação. Na verdade, aqueles dois programas possuíam características até então pouco comuns tais como a proximidade e contextualização real das suas ações, o debate participado com os principais intervenientes, o envolvimento das instituições do ensino superior, a gestão bastante descentralizada, a aposta na formação de professores e margens de autonomia por parte das estruturas existentes no terreno. Eram programas de “proximidade” que decorreram da óbvia constatação da necessidade de agir e formar no contexto em que decorriam as ações pedagógicas. Num certo sentido, a maioria dos programas que se seguiram foram indelevelmente influenciados por estes dois e pelas suas marcas inovadoras.

Noutra perspetiva, facilmente se constata que o país, desde então até ao presente, ou seja, há mais de três décadas, nunca deixou de ter programas propositadamente orientados para áreas tais como o combate ao insucesso e ao abandono escolares (e.g., Programa Educação Para Todos

(PEPT), Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), Programa Mais Sucesso Escolar); a utilização pedagógica das tecnologias de informação e comunicação (e.g., Nónio-Século XXI, Plano Tecnológico da Educação); a aprendizagem e o ensino das ciências e da matemática (e.g., Formação em Ensino Experimental das Ciências, Programa Ciência Viva, Plano de Ação para a Matemática); a literacia de leitura e, em geral a aprendizagem e o ensino da Língua Portuguesa (e.g., Plano Nacional de Leitura (PNL), Plano Nacional para o Ensino do Português (PNEP), Programa da Rede de Bibliotecas Escolares).

A grande maioria destes programas têm tido uma importante componente de formação de professores e, em geral, modos de funcionamento pouco dependentes das tradicionais hierarquias da administração e, por isso, com apreciáveis margens de autonomia. Estas e outras características já acima identificadas são sistematicamente referidas nas avaliações efetuadas e na literatura consultada e são igualmente subscritas por uma diversidade de participantes nesta investigação.

Interessa também referir que a génese da grande maioria destes programas é anterior à emergência e ao impacto nas sociedades das avaliações externas internacionais, sobretudo as que são da iniciativa da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), como é o caso do PISA, e da *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), como é o caso do TIMSS. Este facto ilustra, de algum modo, a capacidade revelada pela sociedade portuguesa e, em particular, pelos responsáveis das políticas públicas e pelos educadores e académicos, para conceber e concretizar programas deliberadamente orientados para melhorar a qualidade da educação sem a pressão exercida por programas de avaliações externas internacionais como os anteriormente referidos.

Sem prejuízo de aprofundamentos que serão elaborados noutros contextos, há algumas características que foram identificadas nos programas analisados que, de certo modo, traduzem o sentido das políticas públicas, muito particularmente no que diz respeito às questões do abandono escolar precoce e da retenção. Na verdade, desde a publicação da LBSE, há mais de 30 anos, sempre existiram programas que tinham como principal propósito desenvolver ações para combater aqueles problemas endémicos do sistema escolar português. Assim, parece ter havido um consenso tácito na sociedade portuguesa relativamente à necessidade de lidar com aqueles problemas. A continuidade dos programas e o consenso parecem ser características relevantes pois podem ter contribuído para que, por um lado, se compreendessem a verdadeira dimensão dos problemas e as suas causas e, por outro lado, se instituísem formas de trabalhar que no sentido de os debelar. Também devem ser referidas os níveis de autonomia de funcionamento dos programas, a participação dos principais intervenientes, particularmente ao nível local, o acompanhamento e a formação de professores e os sistemas de avaliação que, em geral, lhes estavam associados.

Sobre as Perceções dos Intervenientes Privilegiados

Analisamos, de seguida, algumas das principais conclusões mais relevantes que resultaram da análise das entrevistas e grupos focais. Durante a análise destes dados, surgiram algumas questões que foram transversalmente referidas em todas as entrevistas realizadas e que se relacionam com as principais dimensões dos programas políticos analisados na investigação. Foi na interseção entre as dimensões dos programas políticos e a sua referência nos discursos dos entrevistados que se baseou esta seleção de conclusões, apresentadas de seguida.

A Importância dos Programas que Incluem o Acompanhamento e a Formação dos Professores

Os programas que na opinião dos intervenientes estão mais associados a efeitos positivos na qualidade da educação, nomeadamente ao nível das aprendizagens dos alunos e do ensino dos professores, são os que, de algum modo, integram um qualquer sistema de acompanhamento e/ou

de formação de professores. Parece que as dinâmicas de formação e a sua contextualização no ambiente escolar favorecem a criação de condições subjetivas importantes que permitem que as escolas e os/as docentes se apropriem dos propósitos, dos métodos e dos conteúdos dos respetivos programas. Quer o *Projeto Minerva* (1985-1994) quer o *Plano Nacional para o Ensino do Português* (PNEP, 2006-2011) quer ainda o *Plano de Ação para a Matemática* (PAM, 2006-2010) são exemplos de programas que foram referidos por diversos intervenientes como tendo tido um significativo impacto na qualidade da vida pedagógica das escolas. Precisamente porque congregavam uma variedade de linhas de ação das quais as dinâmicas inovadoras de formação e acompanhamento dos professores tiveram um papel claramente destacado, como se ilustra pelo excerto seguinte:

O PAM teve uma grande repercussão que deu aos professores formação de muita qualidade. Associado ao novo programa da matemática deu uma nova maneira de ver a matemática. Havia muita formação com grupos de formação que proporcionavam muita colaboração entre professores e isso ficou.

A chamada formação contínua dos professores foi efetivamente uma mais valia reconhecida. Essa mais valia foi particularmente sentida pelo facto de a formação ter ocorrido no contexto das escolas e das salas de aula e, por isso, muito orientada para as aprendizagens dos alunos e para os problemas que podem ser suscitados durante os processos inerentes ao seu desenvolvimento. Nestas condições, os professores fizeram considerações francamente positivas ao facto de terem tido oportunidades para dialogar e trabalhar com os formadores, para selecionarem, produzirem e partilharem materiais em colaboração com os seus colegas, para poderem refletir aprofundadamente acerca das aprendizagens, do ensino e da avaliação e também acerca do currículo e dos seus domínios mais relevantes.

Para muitos dos participantes nesta investigação, as estratégias, os contextos e os modos de formação utilizados no âmbito da maioria dos programas referidos foram considerados novos e inovadores, pois partiram das suas próprias experiências, da análise das suas práticas pedagógicas e do currículo, para as poderem reformular e reinventar em contextos em que se sentiam apoiados pelos colegas e pelos formadores.

O projeto veio quebrar o que estava instituído. Mexer nisto das turmas. Considero que foi importante e ajuda agora a caminhar para a autonomia e flexibilidade. Veio particularizar muito, chegarmos aos alunos, a cada um deles, com o mesmo conjunto de professores a trabalhar as mesmas turmas, com tempos para trabalharmos em conjunto. E isso é uma mais valia extraordinária.

Em suma, a formação dos professores que tem decorrido ao longo das últimas décadas no âmbito dos programas que foram objeto de análise nesta investigação foi, em geral, considerada como um *elemento* importante para melhorar a qualidade da educação nos agrupamentos e nas escolas. Para a maioria dos intervenientes, os professores melhoraram os seus conhecimentos e as suas competências para ensinar e isso, na sua opinião, foi importante para melhorar a vida pedagógica nas salas de aula e nas escolas.

Benefícios dos Programas que Envolvem as Instituições do Ensino Superior

Muitos dos programas mencionados pelos participantes, desde os mais antigos (e.g., *Meios Informáticos no Ensino: Racionalização, Valorização, Atualização* (MINERVA, 1985-1994), *Programa de Educação para Todos* (PEPT, 1991-1995), *Programa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP, Desde 1996)) aos mais recentes (PNEP, 2006-2011, PAM, 2006-2010) previam, num qualquer domínio do seu desenvolvimento, a participação e o envolvimento mais ou menos profundos das instituições do ensino superior, através dos seus docentes e investigadores. Este facto

foi, em geral, considerado um fator muito positivo tendo em conta, na perspetiva dos intervenientes no estudo, as condições que as instituições do ensino superior puderam criar para que a maioria dos programas pudesse ter a qualidade e a utilidade que lhes foi e tem sido reconhecida.

Tento sempre procurar, na academia, seminários e encontros, procuro outras experiências que possam ser enriquecedoras, não para replicar, mas para conhecer o que se passa no país. Para tentar influenciar os outros. Prepara o terreno para que eles vejam. E depois fazemos formação interna a partir dessas experiências e práticas.

A formação que as instituições de ensino superior puderam proporcionar aos docentes dos agrupamentos foi um dos fatores mais mencionados para realçar a relevância da sua participação nos referidos programas. Mas, para além disso, parece que os professores e as escolas em geral sentiram que a colaboração ativa e em contexto com investigadores e formadores das instituições do ensino superior lhes proporcionou a segurança e a confiança que por vezes lhes faltava para prosseguirem numa dada linha de ação. Parece ter ficado claro que as escolas e os seus profissionais reconheceram que as visões externas especializadas lhes permitam discutir e aprofundar o conhecimento acerca dos fenómenos de interesse e, conseqüentemente, agir mais fundamentadamente no sentido de melhorar as realidades pedagógicas.

Em suma, a proximidade com as universidades e com os seus docentes e investigadores foi considerada por muitos participantes como relevante para que as escolas e os seus professores pudessem ter interlocutores especializados que os ajudaram a analisar e a refletir sobre as suas práticas a todos os níveis. Mas, foi igualmente referido, numa perspetiva como a que tem sido utilizada em programas como o *TEIP* (desde 1996), o *PAM* (2006-2010) ou o *PNEP* (2006-2011), isto é, de colaboração, de cooperação e de acompanhamento no contexto real das escolas e das salas de aula.

A Relevância do Alargamento da Rede da Educação Pré-Escolar

Os dados recolhidos, analisados e interpretados no âmbito desta investigação, que resultaram das entrevistas aos diferentes intervenientes evidenciaram a real importância que a frequência da educação pré-escolar tem efetivamente no desenvolvimento das aprendizagens dos alunos. Os professores do 1.º ciclo do ensino básico sublinharam enfaticamente as diferenças substanciais existentes entre as aprendizagens das crianças que frequentaram a educação pré-escolar e as que não a frequentaram.

É fundamental o envolvimento dado aos primeiros anos de ensino, nomeadamente o pré-escolar e o 1º ciclo, envolvendo-os em várias iniciativas que depois os alunos prosseguem ao longo dos anos de ensino. Este esforço é fundamental para o sucesso no resultado das aprendizagens com o envolvimento emocional logo nos primeiros anos.

Trata-se, assim, de uma tendência credível e consolidada que pode orientar o curso de algumas linhas de ação no domínio das políticas públicas de educação desde a consolidação e alargamento da rede à articulação entre a educação pré-escolar e o primeiro ciclo do ensino básico e à formação articulada dos respetivos profissionais.

O Renovado e Apreciado Papel da Inspeção Geral de Educação e Ciência (IGEC)

Desde a década de 90 do passado século que a IGEC desenvolve um alargado programa de avaliação externa das escolas do ensino não superior que tem vindo a evoluir, tornando-se simultaneamente mais simples e mais claro e também mais útil para as escolas e para a sociedade. A verdade é que os resultados deste estudo mostram que quer os diretores e diretoras dos

agrupamentos participantes quer os respetivos e respetivas docentes, fizeram referências particularmente positivas ao papel que os inspetores e inspetoras da IGEC têm desempenhado no âmbito da chamada avaliação externa das escolas. Entre outras referências são de assinalar o valor formativo das referidas avaliações que têm impulsionado as escolas a desenvolver esforços no sentido de prestarem um melhor *serviço educativo* e de melhorarem os seus sistemas de organização e de funcionamento pedagógico.

O que também se deve assinalar é o facto do discurso dos diferentes intervenientes incorporar um conjunto de dimensões estreitamente relacionadas com os esforços necessários para que os alunos e alunas aprendam mais e com mais significado e para que os/as docentes melhorem as suas estratégias e métodos de ensino.

Muito provavelmente, ao longo de cerca de duas décadas, a IGEC trabalhou com as escolas de uma forma que pode ter gerado o estabelecimento de um clima de confiança que acabou por gerar as perceções positivas que hoje parecem existir, pelo menos nos participantes nesta investigação, em relação às suas ações avaliativas.

Não será propriamente muito comum que os/as docentes se refiram a um órgão inspetivo de forma tão positiva, reconhecendo-o mesmo como *parceiro* nos esforços que desenvolvem para melhorar a qualidade da educação. A verdade é que tal foi feito de forma inequívoca e deste facto será importante retirar as necessárias ilações, nomeadamente no que se refere à consolidação e disseminação das estratégias que vêm sendo utilizadas pela IGEC no que concerne à sua relação com as escolas e os seus diferentes órgãos. Do mesmo modo, é interessante verificar que os próprios inspetores entrevistados reconheceram uma reconfiguração no seu papel perante das escolas.

Relações Positivas entre os Programas e a Organização e Funcionamento das Escolas

Os programas postos em prática nas escolas nas últimas décadas tiveram consequências nas escolas que, não sendo propriamente fáceis de evidenciar, acabaram por ser recorrentemente referidas por praticamente todos os intervenientes. Para além dos seus propósitos mais específicos (e.g., melhorar o ensino e as aprendizagens da matemática; melhorar competências na utilização das tecnologias de informação e comunicação; combater o abandono precoce), todos os programas acabaram por ter efeitos colaterais reconhecidamente positivos por quase todos os entrevistados. Vejamos os excertos em baixo que ilustram as dinâmicas que os diversos programas e projetos deixaram nas escolas:

O projeto veio quebrar o que estava instituído. Mexer nisto das turmas. Considero que foi importante e ajuda agora a caminhar para a autonomia e flexibilidade. Veio particularizar muito, chegarmos aos alunos, a cada um deles, com o mesmo conjunto de professores a trabalhar as mesmas turmas, com tempos para trabalharmos em conjunto. E isso é uma mais valia extraordinária.

Os alunos não aprendem todos da mesma forma. Como é que eu tenho capacidade de chegar aos alunos mais atrasados? Porquê tratar da mesma forma o que é diferente? Foi isto que este projeto nos permitiu pensar e refletir. Criar um espaço, a ideia do ninho e ensinar a voar para depois se juntarem ao resto do bando foi muito importante. Se não lhes dermos as competências eles não apanham os restantes e temos de ir lá ao ponto onde eles estão.

Este projeto inaugurou o trabalho colaborativo. Não estávamos habituados. Eu preparava as minhas aulas solitariamente em casa e pouco mais. Este caráter do Fénix desafiou-nos muito para o trabalho colaborativo.

Refiram-se a título de exemplo dois desses efeitos: a progressiva melhoria no trabalho colaborativo entre os professores e a crescente autonomia para conceber novas e inovadoras formas de gerir o currículo, nomeadamente através da elaboração e desenvolvimento de projetos de índole didática e pedagógica. Na verdade, o discurso dos professores/as, diretores/as e inspetores/as participantes nesta investigação foi sempre no sentido de referir que “hoje trabalha-se muito mais em conjunto”, ainda que se esteja aquém do que eventualmente se pudesse desejar. Ou seja, apesar de se reconhecer que, muitas vezes, os professores estão ainda muito sós com o seu ensino e a sua avaliação, também se afirma que houve uma sensível evolução e que, cada vez mais, se trabalha em colaboração. Este resultado associado à capacidade existente nas escolas para cada vez mais, produzir projetos deliberadamente desenhados para resolver problemas concretos de ensino e de aprendizagem, podem contribuir igualmente para compreender a evolução do desempenho de Portugal no PISA.

Acerca das Relações dos Programas com a Melhoria da Qualidade da Educação

Ao longo de cerca de 30 anos, foram criados e postos em prática programas que, em geral, promoveram a formação de professores em domínios tão reconhecidamente relevantes como a inovação e melhoria das práticas pedagógicas e do ensino, as TIC, a literacia da leitura, o ensino da matemática e o ensino das ciências experimentais. Para muitos dos participantes e entrevistados estes programas contribuíram para melhorar a qualidade da educação em Portugal nomeadamente ao nível das práticas pedagógicas no contexto das salas de aula e no contexto da organização e funcionamento pedagógico dos agrupamentos e das escolas, ao nível das aprendizagens dos alunos, ao nível das estratégias utilizadas para lidar com as dificuldades e ao nível da qualidade e sofisticação dos projetos educativos. Na verdade, foi muitas vezes afirmado que as escolas e os professores hoje estão em muito melhores condições para desempenhar as suas funções por conta de todo o conjunto de intervenções realizadas ao longo destas últimas três décadas, com evidência para os programas que têm vindo a ser referidos.

Importa ainda referir que se os atores entrevistados sublinharam estes programas como muito importantes para a melhoria dos resultados dos alunos, também traçaram duas linhas reflexivas. Uma primeira refere-se à questão da continuidade dos programas, como nos foi exemplarmente relatado por uma das diretoras entrevistadas:

Mal comparado, isto dos programas é com as dietas. [Enquanto a dieta dura] a pessoa fecha a boca. Mas a partir do momento em que [acaba a dieta e] abre a boca volta tudo ao mesmo. Porquê? Porque não mudamos os hábitos de vida. Aqui acaba por ter resultados, mas devia ter muito mais, e ainda não se chegou lá.

Uma segunda linha reflexiva prende-se com aquilo a que os entrevistados se referiram como as “marcas” que os programas deixam na escola. Este fenómeno foi dado a conhecer através de duas modalidades. Em primeiro lugar, pela criação de modalidades de trabalho que permanecem mesmo que os programas tenham terminado, ao nível pedagógico, quando as “dinâmicas já estão enraizadas (...) e os professores aplicam as suas aprendizagens noutros projetos ou ao nível organizacional, quando, por exemplo, as escolas passaram a desenvolver mecanismos progressivamente mais sofisticados de monitorização e avaliação interna”. Em segundo lugar, através da manutenção de programas, entretanto terminados, mas que são adaptados ativamente em função das necessidades percecionadas pela escola, como por exemplo constitui a criação de um “Fénix à nossa maneira”.

Estes fenómenos conduziram-nos à identificação de um outro reportório de programas mencionados pelos entrevistados como centrais para a melhoria dos resultados escolares dos alunos e que decorrem da iniciativa da própria escola. Para além dos programas e projetos com origem na administração central, os entrevistados deram conta de um conjunto muito diversificado de

programas e projetos da iniciativa das suas escolas e, muito principalmente, de um fenómeno de reconceptualização da importância do sucesso escolar como missão da sua escola em concreto e da escola pública em geral. Conforme nos relatou uma das entrevistadas,

O que tem trazido as melhorias não é o PAM ou outro programa em concreto. O que tem trazido as melhorias tem sido a mudança de paradigma do ensino. Do olhar para o aluno como pessoa. No seu plano, plano de recuperação. O aluno tem dificuldades específicas, então vamos tentar... quisemos sempre envolver todos em larga escala em todos os projetos e programas por causa disso. A preocupação dos resultados dos alunos. Quando comecei a dar aulas, corríamos tudo a negativar e não havia problema nenhum. O que passou a haver foi uma política de recuperar alunos e aprendizagens em alunos. É um conjunto integrado de respostas da escola em que os projetos ajudam.

No mesmo sentido, uma das diretoras refletiu:

As coisas têm acontecido mais a nível da escola. Escolas preocupadas com o que se passa no seu seio. As escolas estão mais recetivas à mudança. Já viram que aquilo que está não dá resultado. Estes projetos e as políticas fizeram a diferença (...). Mas [outras iniciativas] são as escolas.

Neste registo, realçam-se projetos muito variados quer centrados em áreas disciplinares dos alunos, quer em termos da organização interna das escolas.

Os Programas e a Melhoria da Organização e Funcionamento Pedagógico dos Agrupamentos

Ao longo da realização desta investigação foi possível compreender o desenvolvimento dos agrupamentos e das escolas como instituições de educação e formação. Na verdade, os participantes na investigação, em geral, referiram como inegável a influência determinante de muitos programas na melhoria da organização e do funcionamento pedagógico dos agrupamentos e das escolas. Em muitos casos, os recursos disponíveis e disponibilizados passaram a ser pensados como importantes mais valias que podiam ser postas ao serviço dos alunos, dos professores e da comunidade em geral. Progressivamente, os professores foram melhorando as suas estratégias de comunicação e de colaboração para desenvolverem e concretizarem projetos tendo em vista a resolução de problemas de natureza diversa, muitas vezes relacionados com as aprendizagens dos alunos.

Isto já não são duas escolas. É uma escola só. Há um entrosamento uns com os outros. Quando o agrupamento foi criado, foi imposto, havia duas culturas escolas completamente diferente. Mas agora já se vai diluindo (...). Ao nível dos resultados escolares, há influência na forma como os professores trabalham.

Num certo sentido, pode afirmar-se que os agrupamentos e as escolas passaram a ser organizações com projetos mais sofisticados e também mais exequíveis porque os programas, muito por via da formação, permitiram que os professores adquirissem conhecimentos e competências que permitiram que assim fosse. Na verdade, foi recorrente a ideia transmitida pelos participantes de que os programas “obrigaram as pessoas a pensar a escola de outra maneira”. Ou seja, mais uma vez tem de se referir que a aposta na formação de professores, em quase todos os programas e ao longo de mais de 30 anos, parece ter contribuído para que as instituições evoluíssem e melhorassem os seus procedimentos e ações pedagógicas. Há, naturalmente, para além dos programas, outras razões para explicar esta ideia do desenvolvimento de agrupamentos e escolas mais inteligentes. O programa da

Avaliação Externa das Escolas, da responsabilidade da IGEC, e a forte participação das instituições superior em muitos programas são talvez os exemplos mais significativos.

Os TEIP: Lições e Reflexões para o Sistema Escolar Português

O programa TEIP lançado, na sua primeira edição, em 1996, foi sempre referenciado muito positivamente pela maioria dos intervenientes nesta investigação, particularmente por parte dos que, de algum modo, o conheciam a partir da sua experiência real nas escolas. Ainda que se possa considerar que os resultados escolares propriamente ditos, expressos através das classificações internas e dos resultados das provas externas, possam ser considerados aquém do que seria desejável, a verdade é que os agrupamentos TEIP foram, entre outras realizações, comprovadamente capazes de: a) estancar o abandono escolar precoce; b) reduzir as taxas de retenção dos alunos; c) melhorar sensivelmente o ambiente escolar, reduzindo os níveis de indisciplina e de comportamentos considerados desviantes; d) tornar os professores mais conscientes acerca de uma diversidade de problemáticas relacionadas com o ensino e a aprendizagem de crianças e jovens provenientes de meios sociais, culturais e económicos desfavorecidos, assim como reforçando o trabalho colaborativo entre si; e) enquadrar, acompanhar e apoiar com assinaláveis níveis de eficiência e eficácia crianças e jovens que apresentam uma ampla diversidade de problemas (e.g., saúde, pobreza, enquadramento familiar); e f) melhorar significativamente as relações com a comunidade e, muito particularmente, com os pais e encarregados de educação.

Com os TEIP estamos numa frente muito mais desenvolvida de alertas relativamente a coisas que podem existir para melhorar os resultados escolares dos alunos e do sucesso dos alunos.

Pode assim dizer-se que o programa TEIP tem sido fundamental para regular situações escolares que, num certo sentido, pareciam bastante difíceis de gerir e de fazer regredir. Para os participantes nesta investigação, os técnicos que foi possível recrutar ao abrigo do “estatuto TEIP” explicam em muito boa medida o sucesso do programa nos aspetos acima referidos. Na verdade, são eles que concretizam uma miríade de ações junto de outras instituições das áreas da saúde, da justiça, da segurança social e da proteção de crianças e jovens que, depois, permitem acompanhar os alunos e enquadrá-los nas atividades escolares. Talvez por esta razão, vários entrevistados fizeram referência à imprescindibilidade destes técnicos que, afirmaram, são a grande mais valia do programa TEIP. Mas, naturalmente, outras contribuições podem ser consideradas relevantes tais como a relação com as instituições do ensino superior, os processos de formação e as condições criadas pelo Ministério da Educação em termos de recursos de diversa natureza. Mas, ainda assim, a colaboração dos técnicos acima referidos é, de longe, a mais valorizada e aquela de que não seria possível abdicar.

Refletindo acerca deste programa, a partir das entrevistas realizadas no âmbito desta investigação, parece ser relevante aprofundar o conhecimento acerca dos seus reais efeitos e acerca das medidas que permitiram ultrapassar problemas que, afinal, são comuns a muitas escolas e agrupamentos que não estão integrados no programa. Tal como em muitas outras situações de natureza social, é trabalhando com a diversidade, com as reais dificuldades, que se gizam estratégias que podem ser aplicadas, com sucesso idêntico, noutros contextos. O trabalho que se tem desenvolvido no âmbito dos TEIP pode conter indicações relevantes para lidar com questões críticas como, por exemplo, o abandono, a retenção e a indisciplina.

Conclusões

A massa de dados que foi possível trabalhar neste estudo permitiu compreender a existência de tendências claras no que se refere às relações entre as políticas públicas, através de programas que as materializaram, e a evolução da qualidade da educação e, em particular, a evolução do desempenho dos alunos portugueses no PISA.

A ideia de uma nova geração de políticas públicas de educação em Portugal começou a ser desenhada e implementada após a publicação da LBSE, em 1986, baseando-se em princípios que, de certo modo, contrariavam o tradicional centralismo que tanto caracterizou a forma de governar a educação em Portugal antes de 1974 e que, de algum modo, ainda persistiu durante alguns anos já na vigência do regime democrático.

A referida nova geração de políticas públicas de educação está associada a medidas de política e a programas que, por natureza, têm um conjunto de características comuns e marcantes, nomeadamente: a) *Continuidade*; b) *Consensualidade*; c) *Abrangência Nacional*; d) *Adesão Voluntária*; e) *Autonomia*; f) *Articulação e Colaboração*; e g) *Avaliação*.

A adesão dos agrupamentos e das escolas a tais medidas e programas é, em regra, de natureza voluntária, sendo, nalguns casos, feita através da submissão de projetos sujeitos a concurso. Além disso, os programas são muitas vezes pensados e desenvolvidos em estreita articulação e colaboração com outras entidades, sobretudo instituições do ensino superior, e objeto de avaliações internas e/ou avaliações externas.

Da análise das perceções dos diferentes intervenientes selecionados para este estudo torna-se evidente que as características das designadas políticas educativas de nova geração contribuíram positivamente para o reconhecido sucesso da maioria dos programas que foram postos em prática desde a publicação da LBSE. Importa apenas referir que aquelas características nem sempre se mantiveram e que, num certo período mais recente, alguns programas emblemáticos chegaram a ser descontinuados e a política adotada foi de uma certa rutura com os consensos que se foram naturalmente construindo. No entanto, pensando nos mais de 32 anos que passaram após a publicação da Lei de Bases, o que prevalece são realmente os resultados dos programas e as políticas públicas, com aquelas características, que se foram pondo em prática.

As análises efetuadas no âmbito desta investigação, permitem afirmar que os agrupamentos e as escolas e, naturalmente, os seus professores, evoluíram muito positivamente numa diversidade de domínios fundamentais tais como as formas de colaboração entre pares, a capacidade para conceber e desenvolver projetos para resolver problemas de aprendizagem, as relações com os pais e encarregados de educação, as competências para refletir acerca dos problemas pedagógicos e, em geral, as práticas pedagógicas. A ênfase das políticas públicas na formação de professores, que se traduziu no desenvolvimento de programas específicos de financiamento muito significativos, ajuda a compreender a melhoria das competências pedagógicas e organizacionais dos agrupamentos e das escolas que são reconhecidas na “voz” dos seus atores. Mas o trabalho dos professores e dos diretores tem, com certeza, algo a ver com as melhorias assinaladas, considerando o desenvolvimento de ações contextualizadas e que partem das necessidades percecionadas, em cada escola, para os seus públicos. O trabalho desenvolvido pela IGEC no âmbito da *Avaliação Externa das Escolas* parece igualmente ter contribuído para essa melhoria. Consequentemente, pode dizer-se que os agrupamentos e as escolas prestam melhores serviços educativos e que têm sido capazes de gerar melhores resultados.

Apesar da qualidade do ensino e das aprendizagens ter melhorado mais ou menos significativamente (de acordo com as perceções analisadas) e, concomitantemente, os resultados dos alunos no PISA terem vindo a melhorar de forma que se pode considerar consistente, há ainda uma

diversidade de pontos críticos que impedem que o nosso sistema escolar seja mais democrático. Um dos pontos mais referenciado é a retenção dos alunos que tem vindo a decrescer, mas que pode ainda ser considerado um flagelo sob muitos pontos de vista. O sistema escolar português continua a ter bastantes dificuldades em lidar com as diferenças e com práticas pedagógicas que sejam capazes de ganhar todos e cada um dos alunos para percursos livres de retenções.

Um certo número de programas foram objeto de particular destaque quer nas intervenções dos participantes no estudo, quer nas avaliações, estudos ou reflexões que se consultaram acerca dos mesmos. O programa TEIP foi igualmente objeto de reações muito positivas e tem de ser aqui devidamente referenciado pois é um programa claramente orientado para apoiar os agrupamentos, as escolas, os seus docentes e demais intervenientes a desenvolverem as ações que se impõem para apoiar as crianças e jovens que, por qualquer razão, têm assinaláveis desvantagens dos pontos de vista social, económico e cultural em relação à generalidade dos alunos. Trata-se, assim, de um programa que se destina a tornar o sistema escolar português mais inclusivo e, por isso, mais democrático. Em termos de resultados, medidos através das classificações internas e dos resultados das avaliações externas, os agrupamentos e escolas TEIP ainda estarão aquém do que se poderá considerar mais desejável. Porém, há assinaláveis resultados alcançados em aspetos tão relevantes como a redução do abandono e da retenção, a participação das famílias na vida das escolas, a significativa melhoria da vida pedagógica das instituições e a qualidade do acompanhamento e apoio social, psicológico e pedagógico aos alunos. Os professores destes agrupamentos e escolas sentem-se melhor preparados para lidar com as diferenças, colaboram mais uns com os outros na criação e desenvolvimento de projetos e melhoraram as suas práticas pedagógicas. Diretores e professores participantes nesta investigação consideram que os técnicos das áreas sociais disponibilizados às escolas no âmbito do programa constituem o *elemento* que tem feito a diferença. Também o *amigo crítico*, as ações da IGEC e as relações com as universidades foram igualmente considerados importantes mais valias para que o programa tenha vindo a cumprir muitos dos objetivos que levaram à sua criação há mais de 22 anos. Devem aqui ser igualmente mencionados dois programas nos domínios da língua portuguesa e da matemática, o PNEP e o PAM, tendo em conta o facto dos seus efeitos terem sido unanimemente considerados bastante positivos, muito particularmente ao nível da formação dos professores. São programas de índole bastante diferente da RBE e dos TEIP, mas que pareceu relevante mencionar aqui para sublinhar a sua natureza inovadora em domínios tais como as estratégias utilizadas na formação dos professores, a relação entre formadores e formandos, os processos de acompanhamento das práticas pedagógicas, a produção e partilha de materiais e o trabalho colaborativo entre os professores. Dir-se-á que estes programas, sem qualquer desvalorização de todos os outros, constituem um exemplo muito positivo de materialização de políticas públicas orientadas para a melhoria das práticas pedagógicas e das aprendizagens dos alunos e, conseqüentemente, para a democratização do sistema escolar português.

O estudo evidenciou que é necessário aprofundar a investigação das relações que aqui se procuraram estabelecer, através do trabalho pedagógico desenvolvido nas escolas. Ainda que seja inevitável e relevante a realização de estudos baseados na análise secundária dos dados produzidos pelo PISA, é necessário compreender com a necessária profundidade o que, de facto, acontece nos mais variados contextos escolares. Na verdade, a investigação em domínios tais como a organização e funcionamento pedagógico das escolas, o desenvolvimento curricular, a autonomia e a flexibilidade curricular, a avaliação das (e para as) aprendizagens e, em geral, as práticas pedagógicas, será fundamental para compreender e melhorar as políticas públicas de educação.

Referências

- Afonso, N., & Costa, E. (2009). The influence of the Programme for International Student Assessment (PISA) on policy decision in Portugal: The education policies of the 17th Portuguese Constitutional Government *Revista Portuguesa De Educação*, 10, 53-63
- Baird, J.-A., Johnson, S., Hopfenbeck, T., Isaacs, T., Sprague, T., Stobart, G., & Yu, G. (2016). On the supranational spell of PISA in policy. *Educational Research*, 58(2), 121-138. <https://doi.org/10.1080/00131881.2016.1165410>
- Carvalho, L. M. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: Uma análise do PISA como instrumento de regulação. *Educação e Sociedade*, 30(109), 1009-1036. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400005>
- Carvalho, L. M., Costa, E., & Gonçalves, C. (2017). Fifteen years looking at the mirror: On the presence of PISA in education policy processes (Portugal, 2000-2016). *European Journal of Education*, 52(2), 154-166. <https://doi.org/10.1111/ejed.12210>
- Carvalho, L. M. (2020). Revisiting the fabrications of PISA. In G. Fan, & T. S. Popkewitz (Eds.), *Handbook of Education Policy Studies* 2, 259-273. Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-13-8343-4_14
- Conboy, J. (2011). Retention and science performance in Portugal as evidenced by PISA. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 12, 311-321. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.02.040>
- Domínguez, M., Vieira, M. J., & Vidal, J. (2012). The impact of the Programme for International Student Assessment on academic journals. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 19(4), 393-409. <https://doi.org/10.1080/0969594X.2012.659175>
- Fernandes, D. (2010). Reflexões acerca das relações entre os estudos internacionais de avaliação das aprendizagens e as políticas educativas. In A. M. Bettencourt, M. Miguéns & G. Ramalho (Orgs.), *Impacto das avaliações internacionais nos sistemas educativos* (pp. 395-412). Conselho Nacional de Educação.
- Fernandes, D., Neves, C., Tinoca, L., Viseu, S., & Henriques, S. (2018). *Políticas educativas e desempenho de Portugal no PISA (2000-2015)*. Ministério da Educação/POCH.
- Fernandes, D., & Gonçalves, C. (2018). Para compreender o desempenho dos alunos portugueses no PISA (2000-2015). In M. I. Ramalho Ortigão (Org.), *Políticas de avaliação, currículo e qualidade: Diálogos sobre o PISA* (pp. 39-68). Editora CRV.
- Ferrão, M. E. (2015). Tópicos sobre retenção escolar em Portugal através do PISA: Qualidade e equidade. *Education Policy Analysis Archives/Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23, 1-19. <https://doi.org/10.14507/epaa.v23.2091>
- Ferreira, A. S., Flores, I., & Casas-Novas, T. (2017). *Porque melhoraram os resultados PISA em Portugal. Estudo longitudinal e comparado (2000-2015)*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Flores, I., & Ferreira, A. S. (2015). *Resultados PISA e desenvolvimento económico de diversos países*. Conselho Nacional de Educação.
- Goldstein, H. (2004). International comparisons of student attainment: Some issues arising from the PISA study. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 11(3), 319-330. <https://doi.org/10.1080/0969594042000304618>
- Hopfenbeck, T., & Baird, J.-A. (2014). International tests. In J.-A. Baird, T. Hopfenbeck, P. Newton, G. Stobart & A. Steen-Utheim (Eds.), *State of the field review: Assessment and learning* (pp. 60-77). Oxford University Centre for Educational Assessment.
- Hopfenbeck, T., Lenkeit, J., El Masri, Y., Cantrell, K., Ryan J., & Baird, J.-A. (2017). Lessons learned from PISA: A systematic review of peer-reviewed articles on the Programme for

- International Student Assessment. *Scandinavian Journal of Educational Research*.
<http://dx.doi.org/10.1080/00313831.2016.1258726>.
- Lemos, V., & Serrão, A. (2015). O impacto do PISA em Portugal através dos media. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (78), 87-104. <https://doi.org/10.7458/SPP2015783310>
- Lindblad, S., Pettersson, D., & Popkewitz, T. (2015). *International comparisons of school results: A systematic review of research on large scale assessments in education*. Swedish Research Council.
- OECD. (2014a). *PISA 2012 results: Creative problem solving (Volume V)*. OECD.
- OECD. (2014b). *PISA 2012 technical report*. OECD.
- OECD. (2017). *PISA 2015 results (Volume IV)*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264270282-en>
- OECD. (2016). *PISA 2015 Assessment and analytical framework: Science, reading, mathematics and financial literacy*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264255425-en>
- Pinto, J., Carvalho e Silva, J. & Bixirão Neto, T. (2016). Fatores influenciadores dos resultados de matemática de estudantes portugueses e brasileiros no PISA: Revisão integrativa. *Ciência e Educação*, 22(4), 837-853. <http://dx.doi.org/10.1590/1516-731320160040002>.
- Thomas, S., & Goldstein, H. (2008). International comparative studies of achievement - re-examining the issues and impacts. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 15(3), 211–213. <https://doi.org/10.1080/09695940802417277>

Sobre os Autores

Domingos Fernandes

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-ISCTE), Lisboa, Portugal
domingos.fernandes@iscte-iul.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3713-6484>

Domingos Fernandes é professor catedrático na Escola de Sociologia e Políticas Públicas do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE–IUL) e Investigador Integrado no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES). Os seus principais interesses nos domínios da investigação e do ensino, com cerca de 200 trabalhos publicados, são a *Avaliação de Políticas Públicas de Educação*, as *Políticas Curriculares e de Formação de Professores*, a *Teoria da Avaliação*, as *Políticas e Práticas de Avaliação Pedagógica* e os *Processos de Inovação Pedagógica*.

Cláudia Neves

LE@D, Laboratório de Educação a Distância e eLearning, Universidade Aberta (Uab)
claudia.neves@uab.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8175-4749>

Cláudia Neves é professora auxiliar no Departamento de Educação e Ensino a Distância e investigadora integrada no LE@D, Laboratório de Educação a Distância e eLearning. Atualmente é diretora do Departamento de Educação e Ensino a Distância da Universidade Aberta e integra a direção do Fórum Português de administração educacional. As suas publicações e interesses de investigação centram-se em torno das *políticas educativas, atores e processos em educação* numa abordagem complexa.

Luís Tinoca

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

ltinoca@ie.ulisboa.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6950-3245>

Luís Tinoca é professor auxiliar no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. É Investigador Integrado na Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação e colaborador do LE@D (Laboratório de Educação a Distância e eLearning). Integra o Special Interest Group on Teacher Education da European Association for Research on Learning and Instruction (EARLI). As suas publicações e interesses de investigação centram-se na formação de professores, no currículo, na inovação em educação e na pedagogia do ensino superior.

Sofia Viseu

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

sviseu@ie.ulisboa.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0059-9717>

Sofia Viseu é professora auxiliar no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. É Investigadora Integrada da Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação e co-convenor da Network 23 Policy Studies and Politics of Education da EERA. A sua investigação e publicações recentes centram-se na política de educação, redes de políticas, novos atores intermediários na regulação da educação.

Susana Henriques

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa / Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte); Universidade Aberta (UAb), Portugal

susana.henriques@uab.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7506-1401>

Susana Henriques é Professora Auxiliar com Agregação na Universidade Aberta (UAb), Departamento de Educação e Ensino a Distância. É investigadora do Cies-Iscte (Centro de Investigação e Estudos de Sociologia) e colaboradora do LE@D (Laboratório de Educação a Distância e eLearning) e do Centro de Estudos Globais. Atualmente integra a equipa de coordenação do mestrado em Administração e Gestão Educacional e a equipa de coordenação do curso Microcredencial em Educação a Distância e Digital. Os domínios de especialização e áreas de interesse na investigação passam pelas questões da educação digital em rede, literacia em saúde e literacia digital, prevenção de comportamentos aditivos e dependências e metodologias de investigação.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 30 Número 168

15 de novembro 2022

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados

em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu

EPAA Facebook (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa_aape.