
arquivos analíticos de políticas educativas

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



Arizona State University

Volume 33 Número 45

5 de agosto de 2025

ISSN 1068-2341

Pandemia, Lideranças Locais, e Respostas Educativas: O Caso Português

João Sebastião

I ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Portugal

Eva Gonçalves

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
Portugal



Luísa Delgado

ESE – Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Santarém
Portugal

Citação: Sebastião, J., Gonçalves, E., & Delgado, L. (2025). Pandemia, lideranças locais, e respostas educativas: O caso português. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 33(45).
<https://doi.org/10.14507/epaa.33.8637>

Resumo: Este artigo analisa os impactos da crise pandémica no sistema educativo português, a eficácia das políticas então tomadas para os enfrentar e o modo como os atores locais implementaram as medidas de política nacional. Em Portugal, como em muitos outros países, a adoção de soluções educativas baseadas em plataformas digitais foi a alternativa principal. Globalmente as políticas implementadas pelo governo central mostraram possuir respostas genéricas, pouco adequadas às situações dos alunos e famílias com maiores necessidades materiais ou socioculturais. A resposta à acumulação de diferentes formas de desigualdade, foi construída nas próprias comunidades, tendo as situações de carência sido, sobretudo, resolvidas por municípios, associações comunitárias ou de pais, permitindo minimizar os seus

efeitos no acesso à educação. A colaboração entre escolas e comunidades permitiu ainda o desenvolvimento de competências digitais pelos diversos atores educativos e a uma melhor percepção pelas escolas das desigualdades de oportunidade educativas resultante da pandemia, gerando adaptações curriculares e a dinamização de aulas com metodologias inovadoras e participativas.

Palavras-chave: pandemia; implementação de políticas educativas; comunidades; desigualdades educativas

Pandemic, local leadership, and educational responses: The Portuguese case

Abstract: This article analyses the impacts of the pandemic crisis on the Portuguese education system, the effectiveness of the policies taken at the time to deal with them, and how local actors implemented national policy measures. In Portugal, as in many other countries, the adoption of educational solutions based on digital platforms was the main alternative. Overall, the policies implemented by the central government have proved to be generic responses that are poorly suited to the situations of pupils and families with the greatest material or socio-cultural needs. The response to the accumulation of different forms of inequality was built in the communities themselves, with situations of deprivation being resolved above all by municipalities, community or parents' associations, making it possible to minimize their effects on access to education. Collaboration between schools and communities has also enabled the development of digital skills by the various educational actors and a better perception by schools of the inequalities in educational opportunities resulting from the pandemic, generating curricular adaptations and the dynamization of classes with innovative and participatory methodologies.

Keywords: pandemic; implementation of educational policies; communities; educational inequalities

Pandemia, liderazgo local, y respuestas educativas: El caso portugués

Resumen: Este artículo analiza las repercusiones de la crisis pandémica en el sistema educativo portugués, la eficacia de las políticas adoptadas en su momento para hacerles frente y la forma en que los agentes locales aplicaron las medidas de política nacional. En Portugal, como en muchos otros países, la adopción de soluciones educativas basadas en plataformas digitales fue la principal alternativa. En general, las políticas aplicadas por el gobierno central han resultado ser respuestas genéricas poco adaptadas a las situaciones de los alumnos y de las familias con mayores necesidades materiales o socioculturales. La respuesta a la acumulación de diferentes formas de desigualdad se construyó en las propias comunidades, resolviéndose las situaciones de privación sobre todo por los municipios, las asociaciones comunitarias o de padres, lo que permitió minimizar sus efectos en el acceso a la educación. La colaboración entre las escuelas y las comunidades también posibilitó que los diversos actores educativos desarrollaran competencias digitales y que las escuelas percibieran mejor las desigualdades de oportunidades educativas resultantes de la pandemia, generando adaptaciones curriculares y la dinamización de las clases con metodologías innovadoras y participativas.

Palabras-clave: pandemia; aplicación de políticas educativas; comunidades; desigualdades educativas

Pandemia, Lideranças Locais, e Respostas Educativas: O Caso Português

O aparecimento da crise pandêmica da COVID-19 a partir do início de 2020, trouxe consigo um conjunto global de disrupções na economia, no funcionamento das instituições assim como no decorrer da vida quotidiana. O que se iniciou como uma crise sanitária limitada a uma cidade chinesa, rapidamente se transformou numa crise pandêmica global com consequências econômicas e sociais profundas. Tratou-se de uma situação crítica que não pode ser considerada inesperada, apesar do seu irromper súbito e incontrolado. A existência de riscos, produzidos pelo homem ou naturais, mas cujas consequências são severamente ampliadas pela ação humana, tem sido alvo de intenso debate científico e social nas últimas décadas, no quadro da discussão sobre a transição das sociedades modernas industriais para as sociedades pós-industriais, da modernidade avançada ou reflexiva (Beck, 1992, 2009; Bell, 1973; Giddens, 1992; Touraine, 1969).

O aparecimento de novos tipos de riscos coloca o problema de saber como podem as sociedades e as instituições confrontar um conjunto alargado de situações críticas, que, na perspetiva de Beck (2009), resultam não de falhas nos processos de modernização, mas pelo contrário, do seu sucesso pleno. As fronteiras entre riscos naturais e tecnológicos desaparecem, naquilo que Giddens designa por “fim da natureza” ou “cientização da natureza”, expressando a transição de sociedades que encaravam os riscos naturais como incontroláveis, para sociedades que se preocupam com as consequências da ação humana sobre a natureza, “É uma sociedade que vive para lá da natureza” (Giddens, 1998, p. 26). As transformações da modernidade avançada colocam problemas novos, pois a imprevisibilidade resulta dos efeitos agregados não esperados, característicos do funcionamento destas sociedades (Giddens, 2000). Como sublinham Sørensen e Christiansen (2013, p. 22) “Os riscos são efeitos secundários não intencionais: efeitos que não podiam ter sido planeados, desejados ou necessários e que não podiam ter sido previstos. Surgiram simplesmente onde a sociedade industrial prosperou e teve sucesso”.

Apesar do debate sobre a possibilidade de uma pandemia vir a ter grande visibilidade científica e política na última década e meia, com sucessivos avisos por parte da Organização Mundial de Saúde (OMS) tal não permitiu antecipar o aparecimento, expansão ou impactos desta crise. A incapacidade das sociedades para prever e enfrentar riscos como a crise da COVID-19 constitui uma inevitabilidade para a qual aquelas não encontrarão respostas, o que se associa, no entender de Beck (2009) ao carácter funcionalmente diferenciado dos sistemas e, por essa via, à prevalência de lógicas setoriais (financeiras, sanitárias, políticas ...) que tornam impossível enfrentar riscos globais. A pandemia realçou igualmente a forma contraditória como num contexto de crescente influência e impacto da ciência e da tecnologia no quotidiano, entre os quais na prevenção de riscos, se tornam cada vez mais populares concepções e movimentos de deslegitimação da ciência, tendência já anteriormente apontada por Van Loon (2000).

Apesar de um certo tom pessimista, Beck (2009) coloca-nos perante as consequências das transformações decorrentes da utilização extensiva e intensiva da ciência e tecnologia de forma não controlada, nem controlável, devido à globalização e à erosão dos mecanismos de regulação nacionais associadas ao predomínio da agenda política neoliberal nas últimas décadas.

Esse duplo processo traduziu-se no âmbito global pelo enfraquecimento ou reorientação do papel das instituições globais, como a ONU, BM, FMI, OMS ou UNICEF¹ que perderam capacidade de intervenção e regulação, e a subsequente dificuldade para enfrentar situações críticas de carácter global como a pandemia da COVID-19, e, no âmbito nacional, pela degradação dos mecanismos democráticos com o crescimento de movimentos nacionalistas e xenófobos, assim

¹ ONU – Organização das Nações Unidas, BM – Banco Mundial; FMI – Fundo Monetário Internacional, OMS – Organização Mundial de Saúde, UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância.

como diferentes formas de autoritarismo. Mas esta situação contraditória com o surgimento da crise pandêmica mostrou igualmente a centralidade e resiliência dos estados e das instituições públicas, mesmo num contexto de globalização acelerada e aparentemente imparável, em que “as instituições reguladoras e monetárias, que no auge neoliberal da década de 1990 eram orgulhosamente agnósticas quanto a quem deveria “ganhar” na “corrida global”, foram gradualmente reorientadas (ou ignoradas) nos últimos anos para enfrentar crises de estagnação econômica, coesão social, COVID-19 e alterações climáticas” (Davies & Gane, 2021, p. 23). Mas, trata-se de uma situação instável e com consequências pouco previsíveis, já que as respostas à pandemia aceleraram mudanças que já estavam em curso (comércio eletrônico, digitalização do dinheiro, teletrabalho, etc.) pois, como Huang & Höllerer (2020) chamam a atenção, trouxeram igualmente para a superfície muitas “fissuras” institucionais até aí pouco consideradas. “Outras mudanças, mais transformadoras, resultaram das próprias fissuras produzidas pelas contradições, heterogeneidade e multiplicidade das disposições institucionais existentes, e potencialmente colocaram-nos num novo caminho” (p. 295). O encerramento unilateral de fronteiras na Europa² e os sucessivos incidentes xenófobos por ele gerados; as dificuldades na universalização da utilização das vacinas, confrontada com lógicas de “nacionalismo das vacinas” e de “economia das vacinas”; a limitação dos direitos básicos dos cidadãos por períodos relativamente longos ou a fragilidade das cadeias de abastecimento, constituem algumas das “fissuras” evidenciadas pela pandemia.

Estas diferentes dimensões exemplificam as contradições da modernidade avançada e dos riscos que ela gera, e que foram realçados por esta crise global. Os impactos globais desta situação única só poderão ser entendidos no quadro de uma matriz de efeitos complexos, já que, simultaneamente, grande parte das atividades econômicas, culturais, políticas e sociais foram remetidas para o contexto digital. Tal alteração do quotidiano não poderia deixar de ter consequências profundas no funcionamento das sociedades, com impactos imediatos e outros que apenas poderão ser aferidos no longo prazo. A ruptura dos processos de socialização institucional, seja do ponto de vista da socialização política, fundamental à existência de sociedades democráticas e ao funcionamento das suas instituições; seja do ponto de vista grupal-relacional, fundamental ao funcionamento dos diferentes quadros de interação social, constituem sérios desafios à estabilidade do tecido social. Nesta perspetiva o encerramento dos sistemas educativos constituiu um dos impactos mais significativos da disrupção criada pela pandemia, já que cerca de 1.6 milhares de milhões de alunos e respetivos professores, em todo o mundo, foram circunscritos a casa, genericamente sem qualquer tipo de preparação prévia (Organização das Nações Unidas, 2020).³

Enquadramento Teórico

O facto de existir pouco conhecimento sobre o vírus, as suas consequências e os instrumentos necessários para o seu tratamento, levou a que, globalmente, os governos tomassem medidas preventivas imediatas, tendo-se passado rapidamente de uma situação de ensino presencial

² O Acordo de Schengen, assinado por 25 países da União Europeia (EU) e 4 países terceiros: Islândia, Noruega, Suíça e Lichtensteim é um espaço de livre circulação de cidadãos, sejam nacionais dos países da EU, estrangeiros residentes, turistas ou estudantes. Com este acordo foram eliminados os controlos de fronteiras internas, o que só pode ser alterado com acordo prévio e depois de informar Conselho Europeu, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, bem como o público. Durante a pandemia, vários países europeus fecharam unilateralmente as fronteiras desrespeitando os mecanismos políticos e processuais do Acordo de Schengen.

³ Neste texto abordaremos os impactos educativos da pandemia de COVID-19 apenas nos níveis de ensino não superior, deixando de fora, pelas suas características específicas, as medidas tomadas no quadro do Ensino Superior.

para formas de ensino remoto de emergência (Bozkurt et al., 2020; Hodges et al. 2020). O recurso a esta forma de ensino não encontra paralelo em modalidades anteriormente adotadas para fazer frente a momentos de crise resultantes de catástrofes naturais ou de conflitos armados, nem igualmente encontra semelhança nas diferentes formas de e-learning ou ensino a distância já existentes e consolidadas. Como sublinha Kerres (2020) “essas atividades apressadas não devem ser equiparadas a e-learning, educação a distância ou outra forma de experiência de aprendizagem on-line cuidadosamente planeada e administrada” (p. 692), já que a transição de uma situação de ensino presencial para uma utilizando plataformas digitais se realizou sem preparação, e, em geral, com uma quase nula experiência de ensino a distância por parte de professores e alunos. A investigação disponível evidencia que o lançamento do ensino remoto de emergência se realizou sem qualquer avaliação prévia das capacidades das infraestruturas ou dos recursos pedagógicos disponíveis. A pesquisa comparativa mais abrangente, realizada por Bozkurt et al. (2020) em 31 países nos cinco continentes, mostrou realidades e formas de organizar o ensino remoto de emergência muito diferentes, nomeadamente no que respeita à disponibilidade de infraestruturas tecnológicas e à sua distribuição pelo território de cada país, e, em segundo lugar, às diferenças no planeamento, comunicação e gestão do processo de transição e implementação das modalidades de ensino a distância pré-existentes ou implementadas de emergência. Outras pesquisas entretanto realizadas, embora com um âmbito mais restrito, mostram diferentes impactos sobre a igualdade de oportunidades educativas como resultado das medidas para enfrentar a pandemia.

A primeira dimensão identificada por Bozkurt et al. (2020) evidenciou as desigualdades no acesso e uso das tecnologias digitais e o seu impacto no alargamento das desigualdades educativas. As soluções utilizadas durante os períodos de confinamento adotaram o uso isolado ou em diferentes arranjos, de sistemas de gestão da aprendizagem, plataformas on-line de vídeo, de trabalho colaborativo, aplicações móveis, distribuição porta a porta de instruções educativas em papel, ou, ainda de televisão e rádio, o que permitiu abranger a grande maioria dos alunos nos diferentes países, assinalando que “nesta perspetiva, a crise mostrou-nos que nenhuma tecnologia é superior às outras e que as diferentes tecnologias, se forem utilizadas de forma adequada e com objectivos definidos, podem ser úteis para facilitar a educação” (Bozkurt et al., 2020, p. 10). Contudo, este processo desenvolveu-se com muitas assimetrias, resultantes das desigualdades na distribuição das infraestruturas entre regiões, no acesso a eletricidade, internet de banda larga ou aos dispositivos para acessar às plataformas digitais, situação transversal aos diversos países participantes no estudo, com impacto significativo junto das camadas mais desfavorecidas. Conclusões no mesmo sentido foram assinaladas por outras pesquisas que mostraram a situação de “pobreza digital” de muitas famílias e a forma como esta veio acumular e potenciar outras formas de pobreza pré-existentes. Numa pesquisa realizada em quatro países do leste europeu, Mitescu-Manea et al. (2021) concluiu que a transição quase imediata para o ensino on-line provocou significativas desigualdades, principalmente devido à ausência de equipamentos e acessos à internet. A mesma situação é constatada em Espanha por Diez-Gutierrez e Gajardo-Espinoza (2020), nos Estados Unidos da América por García e Weiss (2020) ou no Québec/Canadá por Russo et.al (2020), sendo que em todas as situações são constatados problemas na capacidade de intervenção e na eficácia das políticas públicas para os enfrentar. Situação inversa foi identificada num estudo comparativo entre a eficácia das políticas promovidas na Suécia e Finlândia (Loima, 2020), em que não existiram problemas com equipamentos ou infraestruturas, tendo as dificuldades surgido na orientação e implementação das políticas, nomeadamente no que respeita ao diálogo das autoridades educativas nacionais com os diferentes intervenientes locais. Na Suécia, colocando graves problemas devido às incoerências da política de diálogo sobre a decisão política de não encerramento das escolas, embora no âmbito local com sucesso na sua concretização. Na Finlândia, devido à desatualização dos dados utilizados pelo governo central, embora com sucesso na relação escolas—famílias e na concretização curricular

utilizando competências digitais. Uma conclusão central da análise das políticas seguidas em ambos os países, diz respeito à utilização operacional das orientações médicas anglo-saxónicas sobre a pandemia, pois “Em vez de colocar médicos em organizações educacionais, como foi proposto no *The Lancet* (2020), os casos dos países nórdicos sugeriram o oposto. Os cientistas comportamentais deveriam estar presentes nos conselhos e órgãos epidemiológicos. Seriam especialmente necessários quando o futuro é importante. Isso melhoraria a compreensão mútua em circunstâncias excepcionais” (Loima, 2020, p. 68).

No que respeita à segunda dimensão, Bozkurt et al. (2020) realçam que a informação recolhida mostrou que, quando consideramos a utilização de plataformas digitais na educação, necessitamos de reequacionar a forma como pensamos as competências digitais, já que na maior parte dos casos são deixadas de fora as competências específicas necessárias aos alunos para aprender de forma autodirigida, as competências necessárias aos professores para organizar o processo de aprendizagem em processos digitais não presenciais e, ainda, as competências necessárias aos pais para apoiarem as aprendizagens dos filhos. A pesquisa mostrou que “em alguns países, onde não havia orientação e apoio suficientes, muitos educadores em todo o mundo reproduziram práticas presenciais durante o processo de transição para o ensino on-line, o que, não inesperadamente, acabou por resultar em experiências de aprendizagem insatisfatórias” (Bozkurt et al., 2020, p. 10). No mesmo sentido Mîtescu-Manea et al. (2021) evidenciaram a disparidade de competências digitais e a forma como os atores públicos estatais encararam esta mudança como uma intervenção de curto prazo. Em geral os professores não possuíam as competências digitais ou pedagógicas para lidar com as novas formas de organizar a aprendizagem, sendo principalmente os atores educativos não estatais a promover formas de normalização da digitalização na educação e de promoção do ensino híbrido. Analisando a situação na província canadiana do Québec, Russo et al. (2020) salientam a forma como as consequências educativas da pandemia ampliaram de forma exponencial as desigualdades resultantes de políticas neoliberais de escolha de escola traduzidas por escolas socialmente homogêneas. Contrariamente a outras províncias canadianas, as sucessivas hesitações do governo provincial do Québec relativamente ao ensino remoto de emergência colocaram as famílias e alunos numa situação precária, com indicações genéricas e poucos recursos, e um número limitado de contactos por semana dos professores com os alunos. Numa perspetiva diversa, Miranda e Baum (2024) realçam os impactos frequentemente contraditórios, resultantes da pandemia e da forma como as políticas públicas a enfrentaram. Numa pesquisa realizada em Brasília, Brasil, concluem que as principais perdas nas aprendizagens se produziram nos grupos de maior desempenho escolar originários de grupos sociais com alto rendimento, como resultado do encerramento das escolas de melhor qualidade, e, dessa forma, perdendo as vantagens estruturais sobre os alunos de famílias de baixo rendimento. No entender destes autores esse facto resulta das profundas desigualdades que marcam o sistema educativo brasileiro traduzidas pelo acesso circunscrito dos grupos sociais desfavorecidos a escolas com baixos níveis de desempenho escolar, em que os encerramentos não se traduzem por perdas significativas nas aprendizagens (Miranda e Baum, 2024, p. 16).

Uma publicação posterior de revisão de literatura (Betthäuser et al., 2023), debruçou-se sobre artigos analisando a evolução da aprendizagem dos alunos em 15 países, concluindo pela existência de défices maiores em matemática do que em leitura, e atingindo sobretudo crianças de meios socioeconómicos mais baixos, embora refiram uma significativa sub-representação nas pesquisas de dados relativos a países e populações socialmente desfavorecidas.

Globalmente, podemos concluir que as diversas pesquisas analisadas se centraram inicialmente na forma como foram elaboradas alternativas ao ensino presencial e à acessibilidade aos recursos digitais, para posteriormente abordarem as consequências nas aprendizagens, e, nalguns casos, as suas consequências sociais.

É significativo que a tomada em consideração pela literatura do contexto político e institucional em que a pandemia se desenvolveu, marcado pelo recrudescimento dos nacionalismos, de desvalorização dos mecanismos de resposta global e pelo questionamento do conhecimento científico, seja quase inexistente na literatura educativa. A forma como as respostas educativas à pandemia se desenvolveram, não se constituíram apenas respostas nacionais não articuladas globalmente, mas principalmente como competição entre países pelos recursos necessários às respostas sanitárias e pelo fornecimento de equipamentos e serviços digitais, fundamentais para a substituição do ensino presencial, e com efeitos diretos nas desigualdades de acesso à educação por via digital.

Uma segunda limitação das pesquisas relaciona-se com a pouca informação sobre a forma como as políticas educativas durante a pandemia foram implementadas a nível local e as diferenças nessa implementação, tomando em consideração os contextos políticos, sociais e culturais locais. Trata-se de uma dimensão relevante, pois como afirma Barrios (2017), “os usos correntes da crise na esfera política apresentam frequentemente acontecimentos catastróficos como o resultado de erros e disfunções, desviando a atenção das práticas e políticas quotidianas e normativamente aceites que os produzem” (p. 151). A falta de preparação dos sistemas educativos foi evidente, contudo estas insuficiências expressaram-se em soluções muito diferenciadas, contribuindo assim, para o aprofundamento das desigualdades de oportunidades educativas.

Com este artigo procuramos, em primeiro lugar, caracterizar as políticas educativas definidas pelo governo central português como resposta a um contexto inesperado e fortemente desafiador, já que eram conhecidas as desigualdades de recursos e de qualificações entre regiões de Portugal, através da análise dos objetivos e dos tipos de medidas previstas nos documentos legais publicados. Em segundo lugar, aferir quais os efeitos daquelas políticas sobre os desafios colocados às escolas, na sequência do ensino remoto de emergência, e sobre as desigualdades sociais e educativas já existentes, através da análise de resultados nacionais de estudos realizados pelo Ministério da Educação e pelo seu órgão de consulta, o Conselho Nacional de Educação; e, posteriormente, através da análise dos discursos de Diretores de Escolas em função durante o contexto pandémico que explicassem os efeitos efetivos das políticas educativas emanadas pelo governo central sobre a forma como as escolas responderam aos desafios, considerando as desigualdades sociais e educativas. Assim, partindo destas considerações, procuramos responder às seguintes questões:

1. Como é que as políticas educativas em Portugal abordaram os desafios colocados pela pandemia e quais os seus sucessos e limitações?
2. De que forma foram enfrentados a nível local os desafios colocados pela implementação do ensino remoto de emergência?
3. Quais os impactos da crise pandémica sobre a igualdade de oportunidades educativas?

Tomando como ponto de partida a revisão da literatura foi elaborado um modelo de análise que possibilitasse a resposta às questões colocadas. Este integrou conceitos como o de risco e modernidade avançada, tendo sido considerada nesta dimensão a relação entre ciência, natureza e sociedade, e os seus impactos sobre o funcionamento das sociedades e das instituições sociais. Num segundo momento foram utilizados os conceitos de políticas públicas e de implementação, desenvolvendo uma abordagem sobre como as políticas educativas, a nível internacional, nacional e local, abordaram os desafios do contexto pandémico, as suas limitações e sucessos. Foram abordadas a eficácia das medidas de política educativa implementadas, nomeadamente no que respeita ao ensino remoto de emergência, à participação dos atores educativos, e o impacto nas aprendizagens das desigualdades socioeducativas e territoriais. Como última dimensão de análise no campo da implementação das medidas de política, importava também aferir a aquisição de novas

competências em termos organizacionais, nomeadamente o desenvolvimento de metodologias colaborativas que escolas e comunidades locais adquiriram, potencialmente mobilizáveis como ferramentas no futuro.

Metodologia

Para responder às questões de pesquisa desenvolvemos um plano metodológico assente numa abordagem qualitativa realizada em duas fases distintas. A primeira centrada nas políticas educativas emanadas pelo governo central como resposta aos desafios colocados pelos confinamentos, e consequente transição para o ensino remoto de emergência, e nos sucessos e constrangimentos dessas políticas educativas específicas.

Numa segunda fase, a análise focou-se nos impactos detetáveis daquelas respostas de política educativa sobre o funcionamento das escolas e o desempenho dos alunos de forma a avaliar quanto à respetiva eficácia em tornar o sistema educativo português capaz de: I) recuperar e/ou manter as atividades educativas no cenário de crise; II) dar respostas educativas e formativas de qualidade e inovadoras face aos constrangimentos resultantes da pandemia, nomeadamente à passagem para o ensino remoto de emergência; III) criar soluções para, pelo menos, não ampliar as diferenças sociais entre alunos oriundos de diferentes contextos.

Recolha e Análise e Confiabilidade da Informação

Na primeira fase do estudo, recorremos à técnica da pesquisa documental, especificamente da pesquisa e análise de: I) legislação promulgada durante a pandemia para lidar com as exigências sanitárias e enfrentar os desafios trazidos pelos confinamentos com o objetivo de identificar e caracterizar as medidas de política tomadas; II) de relatórios institucionais do Ministério da Educação (ME) ou de organismos consultores, como o Conselho Nacional de Educação (CNE), devidamente reconhecidas no contexto português (Bryman, 2012; Creswell, 2014), que avaliaram a adesão das escolas às medidas de política decretadas, assim como os impactos do contexto pandêmico e consequentes alterações à realidade escolar sobre as escolas e as aprendizagens dos alunos a nível nacional.

A análise de conteúdo dos documentos selecionados foi organizada a partir das dimensões indicadas, ou seja, na legislação, a identificação das medidas que foram posteriormente categorizadas por nós quanto à sua natureza; na produção científica procurámos identificar: 1) a adesão das escolas às medidas sugeridas pelo governo central; 2) os impactos da passagem ao ensino remoto de emergência sobre as aprendizagens dos alunos.

Após a análise das políticas educativas nacionais, da adesão das escolas às mesmas e dos impactos nas aprendizagens descritos em estudos nacionais, quisemos aprofundar o estudo no âmbito escolar. Com esse objetivo, entrevistámos as lideranças das escolas—os Diretores—sobre como as escolas lidaram com os desafios decorrentes da pandemia e para aferir que avaliação faziam das medidas de política educativa emanadas pelo governo central naquele contexto específico. Optámos por realizar entrevistas semi-diretivas seguindo um guião organizado de acordo com as dimensões de análise previamente apresentadas (Guerra, 2006), mas que permitiu total liberdade aos entrevistados na formulação das suas respostas (Bryman, 2012; Guerra, 2006).

A aplicação das entrevistas foi organizada mobilizando o desenho de pesquisa denominado por estudo de casos múltiplos para recolher informação sobre diferentes realidades educativas do sistema educativo público português e comparar respostas em busca de semelhanças (Bryman,

2012). Para isso, selecionaram-se seis Agrupamentos de Escolas,⁴ de forma intencional (Bryman, 2012; Creswell, 2014), de acordo com as suas características geográficas, dimensionais e socioeconômicas que, no seu conjunto, representam os principais perfis de escolas em Portugal. Em termos geográficos, selecionámos três Agrupamentos de Escolas do Litoral, três do Centro e dois do Interior de forma a integrar no estudo as diferentes realidades territoriais que caracterizam Portugal e que se traduzem em desigualdades territoriais em várias dimensões, incluindo a educativa, entre litoral e interior, já identificadas em vários estudos, alguns longitudinais (Justino et al., 2017).

Os seis Agrupamentos de Escolas apresentam também diferenças dimensionais (verificar Tabela 1) —dois de reduzida dimensão com menos de 100 docentes e 700 alunos (3 e 6), duas de dimensão intermédia, entre 100 e 200 docentes e entre 700 e 1600 alunos (2 e 5) e duas com maior dimensão, com mais de 200 docentes e mais de 2000 alunos (1 e 4).

Por último, na seleção dos Diretores também considerámos os contextos socioeconômicos dos alunos a partir de dois indicadores, a percentagem de alunos com apoios sociais (Ação Social Escolar – ASE) e a escolaridade média das mães medida em anos escolares. Os Agrupamentos de Escolas 5 e 6 são caracterizados por corpos discentes de origens mais desfavorecidas, o 1 e o 4 por contextos socioeconômicos intermédios e os restantes (2 e 3) por contextos mais favorecidos.

Tabela 1

Características dos Agrupamentos de Escolas (AE)

AE	Número de professores*	Número de alunos*	Percentagem de alunos com ASE**	Escolaridade média das mães**
AE 1	229	2432	37,1	10,6
AE 2	112	868	35,6	10,1
AE 3	94	640	20,4	10,2
AE 4	227	2590	38,7	8,9
AE 5	148	1591	41,6	7,4
AE 6	62	464	44,6	9,5

Fontes: * Projetos Educativos do AE (dados coletados em 2023); **Ministério da Educação (dados coletados em 2023).

Os discursos foram recolhidos através da plataforma de videoconferência Zoom, gravados com as devidas autorizações, e posteriormente transcritos de forma integral tendo sido devolvidos aos entrevistados para validação. Todos aceitaram as transcrições tal como foram enviadas.

Os discursos foram posteriormente submetidos a análise de conteúdo, técnica que permite descrever o significado das respostas (Marying, 2000; Schreier, 2014) e reduzir a informação de forma sistemática em forma de categorias (Schreier, 2014).

A análise de conteúdo foi feita com recurso ao programa informático Maxqda,⁵ numa primeira instância numa abordagem dedutiva, considerando as dimensões de análise apresentadas anteriormente (Schreier, 2014); e numa segunda instância, de forma indutiva para sistematizar as respostas obtidas em categorias. O sistema de codificação inicial foi amplamente discutido entre os autores de forma a incorporar as dimensões mais importantes para responder às questões de

⁴ No sistema educativo português, o Agrupamento de Escolas constitui a unidade central de organização das escolas públicas, estruturando verticalmente as escolas de um determinado território desde a educação pré-escolar até ao ensino secundário. Cada agrupamento é dirigido por um Diretor eleito por um Conselho Geral constituído por 50% de representantes da comunidade.

⁵ Programa informático para análise de dados qualitativos em pesquisas académicas, científicas e comerciais.

investigação e a tópicos resultantes da primeira fase de análise deste estudo (análise da legislação e da produção científica). O mesmo procedimento de discussão foi realizado para o sistema de codificação final, após a análise de conteúdo indutiva às respostas obtidas.

Os resultados apresentados resultam de uma análise triangulada das análises realizadas nas duas fases deste estudo.

Resultados

Políticas Nacionais: Medidas pouco Estruturadas

O confronto com a pandemia, caracterizada pelo desconhecimento real sobre o vírus e a total falta de preparação para enfrentar catástrofes ou situações de crise sanitária global, colocaram os sistemas educativos e os decisores políticos numa situação de elevada tensão. Em Portugal, ao longo de dois anos letivos—2019/2020 e 2020/2021—caracterizados por esse contexto de incerteza, o governo central tomou um conjunto de decisões para enfrentar os novos desafios colocados ao sistema educativo. Tal como em todos os domínios da vida pública, e à semelhança do que sucedeu noutros países, as primeiras medidas foram essencialmente reativas ao novo contexto, ou seja, focaram-se na necessidade de reduzir drasticamente os contactos entre indivíduos e na manutenção do “distanciamento social” ao longo de várias semanas. O que confirma a falta de preparação para lidar com riscos (não tão) imprevisíveis resultantes, neste caso, da sociedade globalizada que ajudou a propagar uma doença de forma tão rápida.

A decisão de passar a ensino remoto de emergência levou o governo a promover um conjunto de iniciativas, destacando-se a contratação dos serviços de uma plataforma de videoconferência (Zoom); a implementação de um serviço de aulas televisionadas em canal nacional aberto (#Estudo em Casa); a realização de contratos com operadoras de redes móveis para possibilitar o acesso às famílias sem internet; e o lançamento de um concurso para comprar um número elevado de computadores portáteis e tablets para uso por alunos e professores. Deu-se ainda início à estruturação de um plano de recuperação das aprendizagens, a implementar após o final do primeiro confinamento, o Plano 21 | 23 Escola+⁶ (Ministério da Educação, Ciência e Inovação, 2021). Estas medidas foram ainda conjugadas com a reorganização do calendário escolar e com alterações na avaliação dos alunos, com a decisão de não realização das provas de aferição do 6º ano do Ensino Básico, do exame do 9º ano do Ensino Básico e da manutenção dos exames nacionais de Ensino Secundário, embora apenas para aqueles que pretendessem ingressar no Ensino Superior. Outras medidas concretas para apoio imediato ao ano letivo de 2020/2021 tiveram âmbito limitado, das quais destacamos o reforço dos créditos horários de docentes das escolas⁷ e das equipas de apoio aos alunos com medidas de inclusão e a disponibilização de outros recursos digitais.

Procuraremos em seguida analisar alguns dos resultados mais relevantes da implementação destas medidas, embora a investigação enfrente alguns obstáculos, dos quais o mais relevante, resulta da produção limitada de informação em Portugal sobre os impactos da pandemia. No caso da educação apenas o Conselho Nacional de Educação mostrou iniciativa nesse campo, contrariamente a uma razoável inação por parte do Ministério da Educação e entidades responsáveis pelas estatísticas da educação.

⁶ Plano de recuperação das aprendizagens definido pelo governo central para colmatar as falhas nas aprendizagens dos alunos após período pandémico.

⁷ Conjunto de horas docentes atribuído a cada escola, que acresce ao total da carga horária prevista nas matrizes curriculares, tendo por finalidade o reforço, recuperação ou aprofundamento das aprendizagens dos alunos, bem como o exercício de funções de âmbito organizacional.

Começámos por analisar as condições para a implementação das medidas de política educativa. O desencadear da crise encontrou o sistema educativo português numa situação de grande vulnerabilidade, após uma década de desinvestimento resultante da crise financeira e orçamental e posterior intervenção da Troika.⁸ Num primeiro momento, aquando do primeiro confinamento, a decisão de passar para o ensino remoto de emergência confrontou-se com escolas totalmente despreparadas para enfrentar situações de emergência de larga escala. Os equipamentos informáticos das escolas estavam envelhecidos (Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, 2023c); os docentes possuíam baixas competências digitais (Conselho Nacional de Educação, 2021a) e a posse de recursos informáticos pelas famílias era muito desigual, social e territorialmente, de acordo com dados retirados do PORDATA⁹ (consultado a 19 de outubro de 2023). Foi neste quadro de fracas condições físicas (equipamentos, wifi, etc.) e de baixas competências (formação de professores, por exemplo) que as medidas do governo central foram implementadas, com resultados naturalmente muito diferenciados.

A transição do ensino presencial para ensino remoto de emergência deu-se com relativa rapidez, após uma formação inicial na utilização do Zoom para todos os professores, tendo as escolas ainda recorrido a plataformas colaborativas como o Teams, Moodle ou outras. As fracas competências digitais de grande parte dos docentes e a urgência na transição para o ensino remoto de emergência traduziram-se na prática por uma transposição do ensino expositivo presencial para um contexto digital com pouca utilização de estratégias, recursos e ferramentas de e-learning. As desigualdades entre regiões e grupos sociais foram evidentes, com a quase ausência de apoios do governo para alunos e famílias de baixos recursos e ou para os filhos de minorias étnicas (Mourão et al, 2023), de imigrantes falantes, ou não, de língua portuguesa, para as crianças portadoras de deficiência ou com necessidades educativas mais específicas (Conselho Nacional de Educação, 2021a). A colmatção das carências resultantes das dificuldades em adquirir os equipamentos no mercado global, assim como do incremento das competências informáticas de famílias e alunos através de estratégias educativas ou apoios específicos, quando existentes, foram resultantes de esforços locais, que conjugaram a ação de escolas, câmaras municipais e instituições da comunidade.

O facto de o primeiro confinamento ter resultado numa transição abrupta e fracamente planeada para o ensino remoto de emergência, levou o governo a tentar criar uma resposta adaptada às restrições no funcionamento das escolas e aos problemas de aprendizagem relatados pelos docentes. O já referido Plano 21 | 23 Escola+ (Ministério da Educação, Ciência e Inovação, 2021) constituiu uma tentativa de planeamento estratégico definida pelo governo central, de resposta aos desafios colocados pela pandemia, com uma estrutura que abrangia praticamente todas as dimensões educativas das escolas. De facto, este plano constituiu, mais do que uma experiência de planeamento estratégico inovador e com objetivos específicos para a situação de pandemia, meramente uma tentativa de articular orientações educativas que, em grande parte, já se encontravam em vigor nas escolas na sequência de outros projetos ou programas nacionais, como o da Autonomia e Flexibilidade Curricular¹⁰ ou o Plano Nacional de Leitura,¹¹ por exemplo. No essencial, o Plano

⁸ Troika foi o nome dado ao grupo de contacto político-técnico que liderou o programa de assistência financeira ao Estado Português iniciado em 2011 financiado pela União Europeia, Fundo Europeu de Estabilização Financeira e Fundo Monetário Internacional, tendo durado até 2014.

⁹ Base de dados sobre Portugal contemporâneo com estatísticas oficiais e certificadas sobre o país e a Europa.

¹⁰ Programa que permite, por parte das escolas, uma gestão localmente adaptada de parte do currículo definido pelo governo central.

¹¹ Programa de tipo comunitário, com uma dimensão escolar, cujo objetivo é desenvolver mais competências e hábitos de leitura junto da população em geral.

21 | 23 Escola+ (Idem) propôs às escolas um conjunto genérico de medidas, a que as escolas poderiam, ou não, aderir.

A análise dos relatórios disponíveis de avaliação (Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, 2023a) mostra que a inexistência de metas concretizáveis, a par da ausência de meios de diagnóstico das aprendizagens regulares—antes, durante e após a pandemia—, dificulta a aferição dos resultados e impactos daquelas medidas no processo de recuperação das aprendizagens.

Apesar deste planeamento propor essencialmente linhas de organização pedagógica às escolas, sem particular relação com os efeitos negativos nas aprendizagens resultantes da pandemia e dos constrangimentos que impôs às atividades escolares, que não são identificados, é interessante e desafiante analisar a evolução dos resultados escolares e da sua relação com as origens sociais dos alunos, já que estes colocam questões relevantes do ponto de vista das políticas públicas de educação.

O mais recente relatório de análise dos Resultados Nacionais das Provas de Aferição do Ensino Básico (Instituto de Avaliação Educativa, 2022), que compara as competências demonstradas pelos alunos nas provas realizadas em 2019 e em 2022, evidencia que as percentagens de alunos do 2.º, 5.º e 8.º anos de escolaridade, que concluíram as tarefas com sucesso pouco se alteraram ou inclusive aumentaram entre 2019 e 2022. A maior exceção a esta regra, é a diminuição da percentagem de alunos do 2º ano que concluiu com sucesso as tarefas da oralidade, o que vem corroborar uma das principais preocupações dos diretores entrevistados relativamente às aprendizagens dos alunos – o insucesso no desenvolvimento da oralidade em crianças no início do seu processo de escolarização, um dos critérios de avaliação na língua portuguesa.

No que respeita aos percursos escolares dos alunos, apresentados no relatório Resultados Escolares: Sucesso e Equidade (Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, 2023b) os indicadores fulcrais para a avaliação dos impactos da pandemia nos resultados escolares: “conclusão em tempo esperado” (número de alunos que concluiu o ciclo/nível no tempo esperado e com êxito, ou seja, sem retenções e sem desistências) e “equidade” (a mesma análise para os alunos com apoios sociais), revelam que o contexto pandêmico não interrompeu a tendência de aumento das taxas de conclusão sem retenção, que tem vindo a observar-se, pelo menos, desde o ano letivo de 2017/2018, entre os alunos de todos os contextos socioeconômicos. Apesar dessas melhorias, os mesmos indicadores não deixam de assinalar a manutenção das desigualdades de resultados escolares entre litoral e interior, entre norte e sul, entre escolas situadas em contextos socioeconômicos favorecidos e desfavorecidos, geralmente em desfavor dos segundos, em cada dicotomia.

É importante assinalar que os indicadores permitem afirmar que não houve alterações no ritmo de redução das desigualdades nos percursos escolares, embora não possibilitem a compreensão dos fatores que, em plena situação de pandemia, contribuíram para que tal tendência se mantivesse. A implementação do Plano 21/23 Escola+ (Ministério da Educação, Ciência e Inovação, 2021) não parece ter tido grande impacto neste processo, seja porque foi implementado tardiamente e de forma voluntária pelas escolas, seja porque não estabeleceu qualquer tipo de metas que o permitam avaliar. Outras medidas adicionais, como a compra de equipamentos pelo governo, mostraram ter sido totalmente ineficazes, já que estes apenas começaram a ser distribuídos pelas escolas em 2022, quando as medidas de emergência já tinham sido retiradas e o regresso ao ensino presencial se tinha efetivado.

A este propósito podemos, contudo, levantar algumas hipóteses. A disparidade de recursos materiais, culturais e de competências digitais de crianças e famílias para acompanhar o ensino remoto de emergência confrontou as escolas e professores (com especial acuidade os do 1º ciclo) com uma perceção mais aguda acerca da forma como as escolhas pedagógicas poderiam impactar as desigualdades educativas pré-existentes, assim como sobre as dificuldades das famílias em conjugar o apoio escolar quotidiano com a vida profissional dos pais. Perante esta situação, muitas das escolas

optaram por centrar a sua atividade nas Aprendizagens Essenciais¹² que se constituíram, na prática, como “referentes curriculares” (Conselho Nacional de Educação, 2021b, p. 133). Este facto constituiu um efeito “não esperado” com resultados claramente positivos, já que, desta forma, as escolas passaram a estruturar o processo de aprendizagem não se centrando essencialmente nos referentes seletivos de excelência, mas no núcleo essencial das aprendizagens que todos os alunos devem adquirir. Esta abordagem, conjugada com a redução dos exames nacionais, poderá contribuir para explicar porque a trajetória de redução das desigualdades escolares anterior à pandemia não foi interrompida (Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, 2023b). Tratou-se de uma redução não planeada dos mecanismos de seletividade nas escolas, passando de um registo seletivo e meritocrático individualista para passar a integrar no planeamento das atividades escolares, a preocupação com os diferentes ritmos de aprendizagem e o capital cultural de alunos e famílias.

Acerca das respostas do governo central, os Diretores entrevistados mencionaram: I) a ausência de orientações concretas no início da pandemia, incluindo na dimensão da avaliação e que levou cada Agrupamento a optar por uma solução (uns mantendo os critérios com atribuição de classificações menos exigentes e outros adaptando-os ao ensino a distância); II) que cumpriram as orientações relativas ao regresso dos alunos do Ensino Secundário para preparação para os exames nacionais cuja manutenção dividiu as opiniões (três concordaram e três consideraram errado); III) que algumas das respostas advindas do Plano 21 | 23 Escola+ poderiam ter ajudado o trabalho de reforço das aprendizagens dos alunos (nomeadamente, os recursos humanos e em termos de crédito horário) caso fossem suficientes, algo também constatado por Batista (2022) na sua análise de várias críticas dos docentes ao mesmo plano realizadas em meios de comunicação social; ou não tivessem sido concretizadas tardiamente como foi o caso da entrega dos novos computadores portáteis.

Acerca do segundo confinamento nacional, os Diretores falaram, sobretudo, do facto de o ano letivo de 2020/2021 ter sido caracterizado por constantes “confinamentos individuais” de alunos e profissionais infetados, fora do período vigente entre 22 de janeiro e abril de 2021 (e que durou mais tempo em alguns concelhos do país, onde os surtos se fizeram sentir por tempos mais prolongados), o que pôs em causa a determinação pela preferência do ensino presencial inscrita no Plano 21 | 23 Escola+.

Das Políticas Nacionais à Afirmação do Local

A implementação destas medidas pelo Ministério da Educação, veio a demonstrar um conjunto de limitações no momento da resposta às situações concretas vividas pelas escolas. Isso mesmo está presente nos testemunhos dos Diretores entrevistados sobre a forma como o contexto pandêmico e as políticas de resposta emitidas pelo governo central foram recebidas pelas escolas.

No primeiro confinamento, a passagem acelerada para o ensino remoto de emergência introduziu, de acordo com os Diretores, duas dificuldades principais, uma logística e outra relativa a competências digitais. Relativamente à questão logística, tiveram de lidar com: I) equipamentos tecnológicos insuficientes e obsoletos nas escolas porque, na sequência da total ausência de investimento estatal desde o fim do Plano Tecnológico em 2011, a aquisição e manutenção passou a depender exclusivamente das iniciativas das escolas e de parcerias que iam surgindo no âmbito local; II) alguns professores e muitos alunos não tinham computadores (ou não existiam ou estavam ocupados pelos pais em trabalho a distância) e ou acesso à internet em casa para poderem dinamizar/aceder às aulas digitais; III) além disso, nas escolas do interior, os Diretores perceberam

¹² Documento definido pelo governo central de orientação curricular base na planificação, realização e avaliação do ensino e da aprendizagem de todos os alunos, isto é, o denominador curricular comum. Visa promover o desenvolvimento das áreas de competências inscritas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.

que os alunos das localidades sem rede wifi, muitas vezes os mais carenciados, corriam o risco de ficar totalmente isolados da escola.

No âmbito das competências, os Diretores perceberam que: I) muitos dos seus docentes não tinham a destreza digital necessária para passar rapidamente ao ensino remoto de emergência; II) muitos alunos, sobretudo os mais novos, não sabiam usar o computador, ou, em todas as idades, não tinham as competências para trabalhar em ambientes digitais e com programas profissionais (como o word, power point ou excel e as plataformas digitais) apesar de serem utilizadores regulares das redes sociais; III) muitas famílias não tinham igualmente as competências necessárias para ajudar os alunos a ultrapassar as suas dificuldades de manuseio de computadores, programas, plataformas e internet.

Para os três tipos de problemas, as soluções postas em prática foram criadas e desenvolvidas localmente, principalmente pelas escolas, com recursos internos ou em parceria com as câmaras municipais, mas também pelas redes associativa, social e empresarial, que responderam com:

1. Aquisição de equipamentos para alunos e professores (computadores portáteis e de pontos de acesso à internet).
2. Implementação, em conjunto com as câmaras municipais, de sistemas de entrega de refeições e apoios diversos, já existentes de forma estruturada no sistema educativo português, nas residências dos alunos, como resultado da experiência prévia de apoio escolar e social resultantes dos impactos da crise financeira da década de 2010; a que se acrescentou um sistema de entrega e recolha de tarefas escolares para os alunos manterem a regularidade da sua atividade escolar.
3. Contratação por parte de algumas câmaras municipais de serviços prestados por instituições da área da saúde que dinamizaram linhas de apoio às famílias para questões relacionadas com o vírus, para apoio emocional e mental ou acompanhamento mais próximo de grupos de alunos em maior risco de abandono escolar.
4. Assunção da responsabilidade por parte das escolas da procura de soluções rápidas para a concretização da transição digital, na maioria, recorrendo a docentes, a não docentes e mesmo a grupos de alunos mais competentes no uso do computador, internet, programas e plataformas de trabalho que deram formação a quem precisava por via digital ou por telefone.

É de sublinhar que esta colaboração rápida entre agrupamentos de escolas e autoridades locais resulta de um passado consolidado de colaboração nas áreas social e educativa, a qual se intensificou muito a partir da crise financeira de 2010 e da intervenção da Troika, tendo as câmaras municipais desenvolvido mecanismos de apoio social e escolar a famílias afetadas pela crise, muitas delas implementadas pelas escolas, por exemplo, programas de refeições durante todos os dias da semana.

Os Diretores entrevistados afirmaram que naquela altura se focaram na procura deste tipo de soluções para questões mais práticas, soluções maioritariamente implementadas em parceria com entidades locais com destaque para as câmaras municipais. Porém, todos afirmaram ter percebido que: I) de uma forma geral, no ensino remoto de emergência, não houve utilização das metodologias pedagógicas utilizadas no ensino a distância, mas apenas uma reprodução da aula tradicional no digital; II) a gestão das aulas digitais, síncronas e assíncronas, foi diferenciada por cada professor com regras de comportamento igualmente diferentes; III) alguns grupos de alunos estavam a ser claramente mais prejudicados, nomeadamente, os alunos com necessidades específicas e os mais carenciados, que precisam de um acompanhamento mais personalizado e regular, e que ficaram mais desacompanhados e, por vezes, isolados da escola; os alunos do 1º e do 2º ano de escolaridade, anos

de formação base fundamental a um percurso escolar de sucesso; e os alunos dos cursos profissionais que ficaram privados dos módulos técnicos e dos estágios em ambiente profissional.

No segundo confinamento, declararam os Diretores, com a continuidade dos apoios locais para as questões logísticas e apoios extra, e com os processos de formação de profissionais, alunos e famílias entretanto concretizados com os parceiros locais, e ou recursos internos da escola, já foi possível encontrar algumas soluções para aquelas questões mais preocupantes.

Relativamente aos alunos com necessidades específicas, os alunos carenciados e ou em maior perigo de abandono e, também, nalgumas escolas, para os alunos que se haviam desmotivado do estudo durante o primeiro confinamento, os seis Diretores decidiram que as aulas continuariam a ser presenciais aproveitando o facto de serem escolas de acolhimento para os filhos dos trabalhadores dos serviços decretados como essenciais.

Cada escola acabou por criar conjuntos de regras para normalizar o ensino remoto de emergência e três das escolas criaram horários de aulas que garantiam que todos os alunos tivessem aulas síncronas e assíncronas em todas as disciplinas e que fossem possíveis de utilizar, quer em regime de ensino a distância, quer no ensino presencial.

Além disso, criaram regras de “comportamento”, como manter as câmaras ligadas, manter microfones desligados, por exemplo, para garantir que os alunos estavam a participar na aula de forma ativa e que os professores criavam planos de aula com metodologias ativas em oposição à aula tradicional.

Onde havia cursos profissionais, foram criadas estratégias para que os instrumentos e materiais de trabalho que os alunos precisavam chegassem a suas casas, novamente com o apoio das câmaras municipais, para que os professores dos módulos técnicos pudessem desenvolver os conteúdos.

Aproveitando os créditos horários¹³ cedidos pelo governo criaram planos e aulas extra de apoio para os alunos dos 1º e 2º anos para garantir um maior sucesso na aprendizagem das competências de português, disciplina base para o sucesso escolar, nesses anos e nos subsequentes.

Outra medida, foi o reajustamento dos critérios de avaliação à nova realidade do ensino a distância, embora não tenham ficado claros os objetivos desta alteração nem que efeitos tais mudanças tiveram sobre as classificações internas dos alunos.

Como impactos positivos do contexto pandêmico, os Diretores referiram a aprendizagem sobre as potencialidades do “mundo digital” para a gestão e organização escolar (manutenção das reuniões on-line que, declararam, são mais produtivas porque diminuem as conversas laterais; o compartilhamento de documentos de trabalho em plataformas digitais; a organização e partilha de recursos pedagógicos digitais); e para a dinamização de aulas inovadoras, apesar de revelarem dúvidas quanto à continuidade de utilização dos recursos digitais por parte dos docentes mais resistentes às tecnologias; o desenvolvimento das competências digitais por parte dos alunos; a maior proximidade e conhecimento mútuo entre docentes e famílias e uma maior compreensão da realidade vivida pelo outro, porque pela primeira vez os “pais puderam entrar na sala de aula” (Sintra, 2021) e os professores entrar na casa dos alunos.

Todos os Diretores foram unânimes em responder que os impactos negativos foram sobretudo os sofridos pelos alunos ao nível das aprendizagens, os quais, afirmaram eles, não conseguiam ainda perceber na sua total extensão, para o qual muito contribuiu o facto de em nenhuma destas escolas ter sido implementado um sistema estruturado de monitorização dos processos de ensino e das aprendizagens.

¹³ O crédito horário constitui um conjunto de horas atribuído a cada escola, que acresce ao total da carga horária prevista nas matrizes curriculares, tendo por finalidade o reforço, recuperação ou aprofundamento das aprendizagens dos alunos, bem como o exercício de funções de âmbito organizacional.

Conclusões

Nesta pesquisa procurámos identificar os impactos da crise pandêmica no sistema educativo português e a concluir acerca da eficácia das medidas de política definidas com o objetivo de minimizar os danos causados pela situação vivida, particularmente no que respeita às igualdades/desigualdades de oportunidades educativas.

Uma primeira conclusão diz respeito ao facto de as medidas inicialmente tomadas terem uma natureza essencialmente reativa, no início da pandemia, e pouco estruturada ao longo de todo o contexto pandêmico. O ensino remoto de emergência, a principal medida decretada, utilizou ferramentas e metodologias de ensino-aprendizagem, que embora não sendo novas ou desconhecidas de alguns, estavam quase circunscritas a ofertas educativas no quadro do Ensino Superior, criando assim uma oportunidade para a sua utilização nos diferentes níveis de ensino. Porém, apesar dessa oportunidade, foi visível a falta de condições para a sua implementação célere e de qualidade, não apenas da parte das escolas e dos professores, mas também das famílias e comunidades. São de referir os problemas associados a dificuldades no acesso a recursos tecnológicos imprescindíveis para cada família, já que existiram momentos em que todos estiveram em casa, pais e filhos, tendo de partilhar recursos limitados para estudar ou para teletrabalho. Deste ponto de vista foram as respostas locais que possibilitaram a sua concretização, face à ineficácia das políticas centralizadas para responder às necessidades das famílias e docentes e às desigualdades entre regiões.

Uma segunda conclusão respeita à importância do cruzamento no espaço doméstico dos diversos papéis educativos dos adultos de referência das crianças e dos jovens. Trata-se, neste caso, do cruzamento no espaço doméstico dos processos de socialização primária e secundária, já que a situação então vivida e as medidas tomadas para a enfrentar levantaram questões relativamente às relações entre os diferentes atores educativos, aos espaços, à disponibilidade de equipamentos e recursos; e, por fim, à coerência das metodologias de ensino aprendizagem. Pela primeira vez os professores partilharam parte do seu protagonismo educativo com os pais, que foram convocados para tarefas nunca desempenhadas de modo formal. Professores, alunos e famílias passaram de um dia para o outro a lidar com equipamentos, ferramentas e metodologias de aprendizagem desconhecidas da grande maioria. A sala de aula passou a funcionar no espaço doméstico, o local onde, independentemente das suas condições, todos passaram a coabitar em simultâneo e onde tudo acontecia. Este processo, novo para todos os atores educativos, implicou a utilização de metodologias pedagógicas nunca experimentadas pela grande maioria dos professores e o domínio de competências de autonomia e gestão do trabalho autónomo que a maior parte dos alunos e famílias não possuíam.

Não poderíamos terminar esta reflexão sem realçar o papel determinante dos parceiros locais, particularmente das câmaras municipais, em todo o processo. O poder local em articulação com outros atores do território, perante a relativa ausência de orientações e de meios vindos do poder central, convocaram para si a decisão, gestão e implementação de medidas, que, apesar das dificuldades, mesmo assim, sentidas por muitos, contribuíram para que as consequências deste período não fossem tão gravosas, ao nível educativo e de outras necessidades do quotidiano. Os testemunhos recolhidos junto dos Diretores dos Agrupamentos abrangidos vão, precisamente, neste sentido. De realçar, ainda, que estes foram claros quanto à inexistência ao longo de todo o período pandêmico de medidas inovadoras e específicas suficientes para fazer face à situação grave que se vivia. Mesmo numa segunda etapa, depois de uma compreensível e aceitável resposta de recurso por parte do governo central na primeira fase da pandemia, as medidas tomadas nada tiveram, propriamente, de inovador e específico. Podemos, assim, falar de uma espécie de curva de aprendizagem que as escolas, alunos, famílias e comunidades fizeram entre o primeiro confinamento

(2020) e o segundo confinamento (2021) que lhes permitiu enfrentar com relativo sucesso os desafios colocados pela pandemia.

Em síntese, o desenvolvimento da resposta educativa em Portugal foi marcado pela urgência e a ambiguidade, que embora compreensíveis numa primeira fase de adaptação à nova situação, continuaram, ao longo do tempo a traduzir-se por políticas pouco sensíveis à diversidade social e cultural o que contribuiu para que, apesar das medidas tomadas, estas não tivessem contribuído para a mitigação das dificuldades vividas, especialmente em alguns territórios e famílias estruturalmente desfavorecidos. Em linha com outras pesquisas (Walls e Zuckerman, 2023) constatou-se que os líderes escolares, em colaboração próxima com as autoridades locais, desenvolveram a sua atividade sempre com preocupações de cuidado, centrados na manutenção do equilíbrio social, emocional e educativo dos seus alunos. Esta preocupação foi alargada a outros agentes comunitários resultando em redes locais de entreajuda que contribuíram de forma expressiva para limitar a perda de aprendizagens e para manter o equilíbrio sócio emocional das crianças e, dessa forma, contornar a pouca eficácia das políticas educativas centrais.

Agradecimentos

Agradecemos aos Diretores dos Agrupamentos de Escolas que partilharam connosco as suas experiências e opiniões.

Referências

- Barrios, R. (2017). What does catastrophe reveal for whom? The anthropology of crises and disasters at the onset of the Anthropocene. *Annual Review of Anthropology*, 46, 151–66. <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-102116-041635>
- Batista, S. (2022). Educação. In R. P. Mamede (Coord.), *O estado da nação e as políticas públicas 2022: Recuperação em tempo de incerteza* (pp. 15-20). IPPS-ISCITE – Instituto para as Políticas Públicas e Sociais.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage Publications.
- Beck, U. (2009). *World at risk*. Polity Press.
- Bell, D. (1973). *The coming of post-industrial society*. Basic Books.
- Bethhäuser, B. A., Bach-Mortensen, A. M., & Engzell, P. (2023). A systematic review and meta-analysis of the evidence on learning during the COVID-19 pandemic. *Nature Human Behavior*, 7, 375–385. <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01506-4>
- Bozkurt, A., Jung, I., Xiao, J., Vladimirsch, V., Schuwer, R., Egorov, G., Lambert, S., Al-Freih, M., Pete, J., Olcott, Jr., D., Rodes, V., Aranciaga, I., Bali, M., Alvarez, A. J., Roberts, J., Pazurek, A., Raffaghelli, J. E., Panagiotou, N., de Coëtlogon, ... Paskevicius, M. (2020). A global outlook to the interruption of education due to COVID-19 pandemic: Navigating in a time of uncertainty and crisis. *Asian Journal of Distance Education* 15(1), 1-126. <https://www.asianjde.com/ojs/index.php/AsianJDE/article/view/462>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th ed.). Oxford University Press.
- Conselho Nacional de Educação (CNE). (2021a). *Educação em tempo de pandemia. Problemas, respostas e desafios das escolas*. <https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estudos/1674-educacao-em-tempo-de-pandemia-problemas-respostas-e-desafios-das-escolas>
- Conselho Nacional de Educação (CNE). (2021b). *Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: Desigualdades e medidas de equidade*. https://www.cnedu.pt/content/noticias/estudos/Estudo_AssembleiaRepublica-Efeitos_da_pandemia_COVID-19.pdf

- Creswell, J. W. (2014). *Research design. Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). (2023a) *Plano 21|23 Escola+: Quarto relatório de monitorização*.
<https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/657c76154d00b10314c00a57>
- Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). (2023b). *Resultados escolares: Sucesso e equidade. Ensino básico e secundário*.
<https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/665efc02af3410403fec62ab>
- Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). (2023c). *Recursos Tecnológicos das Escolas 2021/2022*. <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/669a60e7d0f4b165f8a9f883>
- Davies, W., & Gane, N. (2021). Post-neoliberalism? An introduction. *Theory, Culture & Society*, 38(6), 13–28. <https://doi.org/10.1177/02632764211036722>
- Diez-Gutierrez, E., & Gajardo-Espinoza, K. (2020). Educar y evaluar en tiempos de Coronavirus: La situación en España. *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 10(2), 102-134.
<https://doi.org/10.17583/remie.2020.5604>
- García, E., & Weiss, E. (2020). *COVID-19 and student performance, equity, and U.S. education policy Lessons from pre-pandemic research to inform relief, recovery, and rebuilding*. [Report]. Economic Policy Institute. <https://files.epi.org/pdf/205622.pdf>
- Giddens, A. (1992). *As consequências da modernidade*. Celta Editora.
- Giddens, A. (1998). Risk society: The context of British politics. In J. Franklin (Ed.), *The politics of risk society* (pp. 23-35). Polity Press.
- Giddens, A. (2000). Viver numa sociedade pós tradicional. In U. Beck, Giddens, A., & Lash, S. (Orgs.) *Modernização reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna* (pp. 53-104). Celta Editora.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo. Sentidos e formas de uso*. Princípios.
- Hodges, C., Moore, S., Locke, B., Trust, T., & Bond, A. (2020, March 27) The difference between emergency remote teaching and online learning. *EDUCAUSE Review*.
<https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning>
- Huang, H., & Höllerer, M. (2020). The covid-19 crisis and its consequences: ruptures and transformations in the global institutional fabric. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 56(3), 294-300. <https://doi.org/10.1177/0021886320936841>
- Instituto de Avaliação Educativa. (2022). *Provas de Aferição do Ensino Básico 2022. Resultados Nacionais*. IAE. https://iave.pt/wp-content/uploads/2022/12/Relatorio-Provas-de-Afericao-Resultados-Nacionais_2022_Final.pdf
- Justino, D. (Coord.) (2017). *Atlas da educação. Contextos sociais e locais de sucesso e insucesso*. Projeto ESCXEL - Rede de Escolas de Excelência, CICS.NOVA, NOVA FCSH.
<https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/atlasdaeducacao2017.pdf>
- Kerres, M. (2020). Against all odds: Education in Germany coping with Covid-19. *Postdigital Science and Education*, 2, 690-694. <https://doi.org/10.1007/s42438-020-00130-7>
- Loima, J. (2020). Socio-educational policies and Covid-19 – A case study on Finland and Sweden in the Spring 2020. *International Journal of Education & Literacy Studies*, 8(3), 59-75.
<http://dx.doi.org/10.7575/aiac.ijels.v.8n.3p.59>
- Mayring, P. (2000). Qualitative content analysis. *Forum Qualitative Sozialforschung Forum: Qualitative Social Research*, 1(2). <https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089>
- Ministério da Educação, Ciência e Inovação (2021). *Plano 21|23 Escola+, Plano de Recuperação de Aprendizagens*. <https://escolamais.dge.mec.pt/>

- Miranda, E. M., & Baum, D. R. (2024). COVID-19 learning loss and recovery in Brazil: Assessing gaps across social groups. *Education Policy Analysis Archives*, 32. <https://doi.org/10.14507/epaa.32.8082>
- Mitescu-Manea, Mihaela et al. (2021). Teachers' digital competences in the first educational policy responses to the COVID-19 crisis in four countries. *Journal of Educational Sciences*, 43(1). <https://doi.org/10.35923/JES.2021.1.07>
- Mourão, S., Pinheiro, S., Mendes, M.M., Caetano, P. & Magano, O. (2023) How did the COVID-19 pandemic and digital divide impact Ciganos/Roma school pathways? *Social Sciences*, 12(2), 86. <https://doi.org/10.3390/socsci12020086>
- Organização das Nações Unidas. (2020). *Policy brief: Education during COVID-19 and beyond*. <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-education-during-covid-19-and-beyond>
- Russo, K., Magnan, M.O., & Soares, R. (2020). A pandemia que amplia as desigualdades: A Covid-19 e o sistema educativo de Quebec/Canadá. *Práxis Educativa*, (15), 1-28. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.15.15915.073>
- Schreier, M. (2014). Qualitative content analysis. In U. Flick (Ed.), *The SAGE handbook of qualitative data analysis* (pp. 170–183). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446282243.n12>
- Sintra, C. S. N. (2021). *Há distância? O que pensam os docentes do ensino básico Português: Estudo de caso sobre o ensino à distância, implementado durante a crise sanitária, e a sua repercussão na relação aluno professor, no agrupamento de escolas de Ferreira do Alentejo* [Dissertação de Mestrado, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do Iscte. <http://hdl.handle.net/10071/24997>
- Sørensen, M. P., & Christiansen, A. (2013). *Ulrich Beck: An introduction to the theory of second modernity and the risk society*. Routledge.
- Touraine, A. (1969). *La société post-industrielle*. Denoë.
- Van Loon, J. (2000). Virtual risks in an age of cybernetic reproduction. In B. Adam, U. Beck & J. Van Loon (Eds.) *The risk society and beyond: Critical issues for social theory* (pp. 165-182). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446219539.n9>
- Walls, J., & Zuckerman, S. J. (2023). Rural district leaders and place in the shadow of the pandemic: Refining the conceptualization of leadership of place as caring. *Education Policy Analysis Archives*, 31. <https://doi.org/10.14507/epaa.31.8059>

Sobre os Autores

João Sebastião

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

joao.sebastiao@iscte-iul.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2488-8775>

Professor Associado no Departamento de Ciência Política e Política Públicas, Doutorado em Sociologia. Tem como principais áreas de investigação as desigualdades sociais na educação, políticas públicas de educação (ao nível nacional e local) e violência na escola. Colaborou como perito em políticas educativas com a Comissão Europeia, Conselho da Europa e o Governo português.

Eva Gonçalves

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

eva_patricia_goncalves@iscte-iul.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4915-4310>

Professora Auxiliar Convidada no ISCETE – Instituto Universitário de Lisboa, Doutorada em Sociologia. Tem como principais áreas de investigação a educação e políticas públicas de educação. Colaborou como investigadora em estudos de avaliação de políticas públicas e de elaboração de políticas educativas locais.

Luísa Delgado

ESE – Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Santarém

luisa.delgado@ese.ipsantarém.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9065-1218>

Professora Adjunta na ESE – Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Santarém, Doutorada em Sociologia. Tem como principais áreas de investigação a educação, aprendizagem ao longo da vida e intervenção social. Colaborou como investigadora em projetos de monitorização e avaliação de programas educativos e de intervenção social e educativa.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 33 Número 45

5 de agosto 2025

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 College for Teaching and Learning Innovation, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brasil), 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
