



Estado da Educação 2021

Edição 2022



CNE CONSELHO
NACIONAL DE
EDUCAÇÃO



Estado da
Educação **2021**

Edição 2022

Título: *Estado da Educação 2021*

Direção: Domingos Fernandes, Presidente do Conselho Nacional de Educação

Coordenação: Manuel Miguéns, Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação

Organização e análise dos dados, produção do texto e apoio à edição:

Alcina Lobo, Ana Rodrigues, Ana Sérgio, António Dias, Carmo Gregório, Conceição Gonçalves, Ercília Faria, Marta Procópio e Rute Perdigão

Secretariado: Cristina Brandão e Rita Vinhas

Serviços administrativos e financeiros: Paula Barros

Expedição: Ana Estríbio

Agradecimentos:

O Conselho Nacional de Educação agradece a todos quantos deram o seu contributo para o presente relatório, a título individual ou institucional, designadamente, Alcina Cardoso, Alexandra Teixeira, Ana Canelas, Ana Cátia Capelo, Ana Luísa Neves, Ana Odília Figueiredo, Ana Paula Monteiro, António Bulcão, António Lucas, Ema Silva, Fernanda Bertinetti, Filipa de Jesus, Filomena Assunção, Florbela Valente, Hermínia Gaspar, Joana Gião, João Gonçalves, Joaquim Santos, Jorge Carvalho, José Passos, José Reis, José Vítor Pedroso, Luís Jacob, Madalena Alves, Manuela Pargana Silva, Marco Gomes, Maria Amélia Fernandes, Maria da Conceição Bento, Maria Emanuel Albergaria, Maria João Filipe, Nuno Rodrigues, Nuno Xavier Abreu, Pedro Barrias, Rita Carvalho, Rosa Maria Veiga, Sara Drummond, Sónia Pereira, Sofia Heleno Ribeiro, Susana Castanheira Lopes, Teresa Tomás, Vanda Lourenço e aos seguintes serviços: Alto Comissariado para as Migrações, IP; Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP; Direção-Geral da Administração Escolar; Direção-Geral de Educação; Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência; Direção-Geral do Ensino Superior; Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares; Direção Regional de Qualificação Profissional e Emprego da RAA; Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP; Rede de Universidades da Terceira Idade; Rede Nacional de Bibliotecas Escolares, Rede Regional de Bibliotecas Escolares da RAA, Plano Nacional das Artes, Secretaria Regional da Educação e dos Assuntos Culturais - Governo Regional dos Açores; Secretaria Regional da Juventude, Qualificação Profissional e Emprego – Governo Regional dos Açores; Secretaria Regional de Educação e Tecnologia - Governo Regional da Madeira.

O Conselho Nacional de Educação agradece igualmente aos Reitores das Universidades, aos Presidentes dos Institutos Politécnicos, aos Diretores de Faculdades, Escolas e Institutos que colaboraram com a disponibilização de informação, bem como aos autores dos artigos incluídos na parte III deste relatório.

A parte III – Pensar a educação: contributos para a reflexão do CNE – integra artigos da autoria de Amélia Lopes, Ariana Cosme, Cristina Mesquita, Fátima Suleman, João Teixeira Lopes, José Augusto Pacheco, Leonor Lima Torres, Maria Alfredo Moreira, Maria Pacheco Figueiredo, Natália Pires, Pedro Abrantes, Rui Canário, Rui Trindade, Susana Martins e Teresa Carvalho.

As opiniões expressas nos artigos da parte III são da responsabilidade dos respetivos autores, não refletindo necessariamente a opinião ou orientação do Conselho Nacional de Educação.

Editor: Conselho Nacional de Educação (CNE)

Design gráfico: Finepaper, Lda.

Paginação e Impressão: ACD PRINT, S.A.

Tiragem: 500 exemplares

1ª Edição: Dezembro 2022

ISBN: 978-989-8841-41-4

ISSN: 1647-8541

Depósito Legal: 337048/11

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217 935 245

Endereço eletrónico: cnedu@cnedu.pt

Sítio: www.cnedu.pt

| | |
|---|------------|
| Apresentação | 04 |
| Sumário Executivo | 06 |
| PARTE I – ESTADO DA EDUCAÇÃO: DADOS DE REFERÊNCIA | 10 |
| 1. População, qualificação e emprego | 12 |
| 2. Educação e formação de crianças, jovens e adultos | 24 |
| 2.1 Educação e cuidados para a primeira infância | 27 |
| 2.2 Ensino Básico Crianças e Jovens | 50 |
| 2.3 Ensino Secundário Jovens | 79 |
| 2.4. Ensino pós-secundário e ensino superior | 101 |
| 2.5. Educação e formação de adultos | 147 |
| 3. Recursos humanos | 180 |
| 3.1. Docentes da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário | 181 |
| 3.2. Docentes do ensino superior | 203 |
| 3.3. Não docentes | 209 |
| 4. Recursos financeiros | 216 |
| 4.1. Despesas do Estado em educação | 216 |
| 4.2. Despesas do Estado com a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário | 217 |
| 4.3. Despesa do Estado com ciência, tecnologia e ensino superior | 223 |
| 4.4. Programa Operacional Capital Humano | 229 |
| 4.5. PRR investimento na educação | 234 |
| 5. Recursos para a aprendizagem | 238 |
| 5.1. Manuais escolares | 239 |
| 5.2. Recursos tecnológicos e digitais | 243 |
| 5.3. Plano Nacional das Artes | 251 |
| 5.4. Rede de Bibliotecas Escolares | 253 |
| 5.5. Plano Nacional de Leitura | 255 |
| 5.6. Plano Nacional de Cinema | 258 |
| 5.7. Rede Portuguesa de Museus | 259 |
| 6. Equidade | 262 |
| 6.1. Medidas de equidade para a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário | 267 |
| 6.2. Medidas de equidade para o ensino superior | 298 |
| PARTE II – FUTUROS E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO | 312 |
| Disrupções: um mundo diferente | 315 |
| Desideratos da educação: visões prospetivas | 317 |
| Renovações e metamorfoses: desafios para os sistemas educativos | 321 |
| Renovação, compromisso e continuidade | 329 |
| PARTE III – PENSAR A EDUCAÇÃO: CONTRIBUTOS PARA A REFLEXÃO DO CNE | 334 |
| 1 Currículo: mudanças transformadoras em tempos de (pós) pandemia José Augusto Pacheco | 340 |
| 2 Desenvolvimento do currículo e construção de conhecimento profissional específico: uma exploração da relevância do estudo sobre as práticas docentes no contexto curricular português Maria Pacheco Figueiredo | 356 |
| 3 ... Inovação curricular e pedagógica: uma reflexão sobre o Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular Ariana Cosme e Rui Trindade | 370 |
| 4 Inovação pedagógica nas escolas: em defesa de uma orientação transformadora da pedagogia Maria Alfredo Moreira | 380 |
| 5 Organização escolar e democracia: A temporalidade nos processos de consolidação democrática Leonor L. Torres | 390 |
| 6 Escola e Sociedade Rui Canário | 400 |
| 7 Professoras e professores portugueses 2021 – “que caminho tão longo” Amélia Lopes | 408 |
| 8 A formação de educadores de infância e professores do 1º e 2º CEB: contributos para pensar um novo modelo Cristina Mesquita | 422 |
| 9 Ser professor hoje: por mares já navegados rumo às (in)certezas do futuro Natália Albino Pires | 430 |
| 10 Percursos “inesperados” no feminino: elogio e prática de uma etnografia com biografias participadas João Teixeira Lopes | 440 |
| 11 Democratização e desigualdades educativas Pedro Abrantes | 448 |
| 12 Democratização e desigualdades no sistema educativo português: atender ao presente e perspetivar o futuro Susana da Cruz Martins | 458 |
| 13 Empregabilidade dos graduados em Portugal: Dados, debates e desafios Fátima Suleman | 474 |
| 14 A sociedade do conhecimento e a rutura com a “torre de marfim” – Uma análise da relação do ensino superior com a sociedade em Portugal Teresa Carvalho | 486 |
| Referências bibliográficas | 494 |
| Glossário | 498 |
| Siglas e acrónimos | 502 |

5

Organização escolar e democracia: A temporalidade nos processos de consolidação democrática

Leonor L. Torres¹

1. Introdução

Tema clássico no âmbito das ciências da educação e, em particular, no âmbito da administração educacional, a problemática da democracia escolar ganhou relevância acrescida com o eclodir da pandemia COVID-19. Dois anos intensos de crise pandémica, que impuseram confinamentos generalizados e o encerramento das escolas por longos períodos, destaparam situações de injustiça e desigualdade social há muito identificadas nas investigações na área da educação. Esta conjuntura particular visibilizou como nunca antes o papel da organização escolar no processo de democratização social, evidenciando os seus limites e potencialidades na construção do bem público. Com efeito, no meio da turbulência pandémica, a organização escolar renasceu como um espaço simbólico de partilha e de aprendizagem da cooperação. Mas, como fabricar o bem comum, quando a nível mais amplo da sociedade a tendência é para fabricar o bem do mesmo (*bien du mème*)?, nas palavras de Meirieu (2020, p.15). Como tornar a escola num espaço de aprendizagem da participação democrática, quando os atores (professores, alunos, famílias) vivem, cada vez mais, em permanente estado de virtualização das interações, transição entre contextos e micro decisões que empurram para a individualização e hiperpersonalização?

O vasto espólio de estudos produzidos sobre a democratização escolar tem privilegiado a análise dos *inputs* (igualdade de acesso) e dos *outputs* (igualdade de sucesso), relegando para um plano secundário os processos organizacionais internos, que possibilitam a efetiva construção da cidadania democrática. A educação escolar é quase sempre percebida como sinónimo de “aulas”, currículo, disciplina, programa, que decorrem num espaço organizacional supostamente neutro e desprovido de sentido político e educativo. Todavia, como demonstram alguns estudos, as técnicas de gestão escolar são, acima de tudo “[...] práticas educativas e de aprendizagem da democracia através do exercício da participação nos

¹ Professora e investigadora no CIEd, Instituto de Educação, Universidade do Minho

processos de tomada das decisões e um direito de professores, alunos, famílias e entorno comunitário.” (Lima, 2018: 24). Nesta linha de pensamento, a vivência democrática proporcionada pelo contexto escolar constitui um pilar central no desenvolvimento da democratização, no sentido em que “[...] a democracia encerra uma dimensão claramente educativa e, pelo menos em sentido metafórico, também uma didática própria, baseada no exercício continuado da participação ativa, do diálogo e do debate entre posições distintas ou em conflito.” (Lima, 2018: 25).

Muito embora os efeitos da pandemia tenham mostrado a importância da construção do bem comum, numa lógica de inclusão e equidade, na realidade, a vivência democrática no espaço escolar permanece demasiado subordinada a outras agendas e prioridades ditadas por orientações gerencialistas. Indagar quais os fatores e processos que se interpõem na concretização da missão democratizadora da escola constitui o eixo condutor do presente texto. Em jeito de ensaio, reflete-se nas secções seguintes sobre as dificuldades em passar de uma democracia como mero procedimento para uma democracia como cultura (cultura democrática) enraizada nas práticas de participação e nas vivências quotidianas das organizações escolares. Como auxiliar heurístico, mobiliza-se a noção de tempo ou de temporalidade, como dimensão estruturante do desenvolvimento democrático da escola.²

2. O tempo como regulador social e cultural

O tempo, como categoria sociológica, afigura-se central na compreensão dos processos de escolarização contemporâneos e das suas relações com o sistema político e económico, as famílias e a comunidade envolvente. Enquanto processo de aprendizagem social e organizacional, o tempo estrutura o universo simbólico dos atores, conferindo sentido à ação e definindo os horizontes de participação nos vários espaços sociais. Dois estudos publicados originalmente nas décadas de 80 e 90 serviram de inspiração a esta abordagem: *Du temps*, de Norbert Elias (versão original de 1984) e *Democracy and time: An invitation*, um artigo de Andreas Schedler e Javier Santiso publicado em 1998 na *International Political Science Review*. Ao enfatizar o tempo como regulador do comportamento humano, o primeiro estudo realça o efeito poderoso do tempo na estruturação das experiências de vida individual e social. De forma complementar, embora com outro enfoque, o segundo estudo aborda a gestão do tempo como recurso e constrangimento na política democrática.

O processo de democratização escolar em Portugal não pode ser desligado das condições socioculturais que historicamente influenciaram os seus rumos e definiram os seus horizontes de referência. Avanços, recuos e lutas simbólicas com alguma envergadura sedimentaram, na *longue durée*, regularidades culturais que importa não descurar na análise das atuais dinâmicas escolares. Não sendo o foco desta abordagem, a consideração desta contextualização revela-se fundamental na análise da democratização escolar, evitando a tendência para o acantonamento analítico da organização escolar e dos processos de administração e gestão aos seus limites físicos e formais.

A partir deste entendimento, optou-se por abrir o olhar a processos sociopolíticos mais amplos que, no quadro de um sistema centralizado da educação, definem os constrangimentos estruturais a que as organizações escolares se submetem, com efeitos particulares na democratização. Entre a diversidade de processos e mecanismos que condicionam a democraticidade da “forma escolar”, focou-se a observação em três pilares fundamentais, que decorrem da expansão da Nova Gestão Pública: racionalização, resultados e digitalização. A sua força regulatória (em intensidade e extensividade) resulta do seu mútuo reforço – juntos produzem efeitos que se agigantam ao nível dos modos de governação e gestão escolares.

O aprofundamento da análise de cada um destes pilares fez emergir o tempo (e a temporalidade) como categoria omnipresente, com pertinência e relevância na compreensão sociológica dos processos de democratização escolar. No mesmo sentido, resultados de pesquisas desenvolvidas nos últimos anos convergiam e ilustravam justamente a centralidade do tempo como fator estruturador do universo cultural da organização escolar, exigindo mesmo a sua revisitação à luz deste filão teórico. Assim, a exploração analítica da dimensão temporal será, sempre que possível, ilustrada com resultados de pesquisas realizadas quer a título individual, quer no âmbito de equipas mais alargadas.

² Este ensaio reflexivo aprofunda as ideias recentemente apresentadas no IV Colóquio Internacional de Ciências Sociais da Educação – *A Educação como um bem público: Políticas, Tendências e Controvérsias*, painel temático “Democracia, novas cidadanias e o bem público”, Instituto de Educação da Universidade do Minho, 12-14 de maio de 2022.

3. Uma visão ecossistémica: O peso das condicionantes político-sociais no processo de democratização escolar

O processo de racionalização educativa (pilar 1) vem ocorrendo em Portugal há vários anos e a partir de diversas estratégias e medidas, sendo as mais expressivas a reorganização da rede escolar, com a constituição dos (mega) agrupamentos e a implementação do modelo unipessoal de gestão, ambas intensificadas na primeira década deste século. Este movimento racionalizador reconfigurou e agigantou a organização escolar, reduzindo a oferta a 713 agrupamentos e 95 escolas não agrupadas (Lima & Torres, 2020) e, paradoxalmente, encolheu a estrutura de gestão ao instituir um modelo de governação unipessoal, em substituição da estrutura colegial de gestão que perdurou durante mais de três décadas. A diversidade e complexificação da organização escolar passou a coabitar, doravante, com uma estrutura de gestão singular, concentrada na figura do diretor, cujos poderes se fortaleceram para *dentro* e enfraqueceram para *fora* (Lima, Sá & Torres, 2020), no contexto mais amplo de reforço da centralização do sistema escolar e de erosão da democracia escolar.

A par da racionalização, assiste-se à proliferação de orientações e medidas políticas focadas nos resultados escolares (pilar 2), de que são exemplo a centralidade conferida à avaliação externa e interna, ela própria ancorada em mensurações e indicadores quantitativos, aos exames estandardizados, que desencadeiam lógicas comparativas baseadas nos *rankings* escolares e em testes internacionais (PISA, TIMSS, ...) e, ainda, às distinções académicas, um ritual que se intensificou e generalizou, nos últimos anos, a praticamente todos os níveis do sistema de ensino (Torres & Palhares, Orgs., 2017). Acresce que a pressão para a produção de resultados, em grande medida impulsionadora da progressiva incorporação de uma cultura meritocrática, encontra forte adesão nas famílias e comunidades locais, que se organizam e ajustam a este imperativo *resultadista*, ao promoverem a oferta de múltiplas atividades de complemento e reforço das aprendizagens escolares (centros de explicações, escolas de línguas, escolas de música, espaços desportivos, entre outros). Este movimento focado nos resultados desencadeia lógicas de competição e emulação (mais ou menos dissimuladas) a vários níveis do sistema – entre alunos, professores, agrupamentos e escolas, municípios, regiões e países, com efeitos no desenvolvimento da cultura democrática.

O terceiro pilar, a digitalização (cf. Figura 1), intensificou ainda mais os pilares anteriores. A disseminação de uma cultura digital na organização, quer ao nível da gestão escolar, quer do trabalho pedagógico e do quotidiano social (não obstante os inquestionáveis efeitos ao nível da democratização do acesso à informação e do suporte e inovação pedagógica) tem vindo, por outro lado, a acentuar o controlo externo e interno e a enfraquecer as interações face a face (Fenwick & Edwards, 2016; Williamson, 2016). De resto, pesquisas recentes mostram que esta última face vem ganhando terreno, ao gerar novas formas de burocratização (digital) e ao contribuir para a intensificação do trabalho docente e para a fragmentação cultural decorrente de práticas profissionais progressivamente mais individualistas (Meira, 2019; Lima, Sá & Torres, 2020), com efeitos visíveis ao nível da democratização escolar.

Figura 1. Sinopse analítica

| PILARES | | EFEITOS |
|--|---|--------------------------------------|
| 1. Racionalização | T | 1. (Re)centralização |
| – Constituição dos agrupamentos | | – Enfraquecimento da autonomia |
| – Gestão unipessoal | | – Concentração de poderes no diretor |
| 2. Resultados | E | 2. Competição |
| – Rituais de distinção académica | M | – Concorrência interescolas |
| – Avaliação externa | | – Competição individual |
| – Exames nacionais | P | 3. Controlo |
| 3. Digitalização | O | – Reforço da burocratização |
| – Gestão digital | | – Intensificação do trabalho |
| – Tecnologia dos processos e pedagógicos | | – Focos de individualismo |

É a conjugação simultânea destes três fatores (racionalização, resultados e digitalização), fortemente impulsionados por orientações políticas de âmbito transnacional, que importa considerar em termos analíticos, uma vez que os seus efeitos plurais nos contextos escolares ocorrem de forma sincrónica e paralela. Todavia, entre estes fatores e os seus efeitos nas organizações escolares, o tempo impõe-se como uma categoria relevante na compreensão dos processos de democratização, em particular no deslindamento das relações sociais que configuram o espaço escolar e que são determinantes na consolidação da cultura democrática.

4. Os efeitos multiformes do tempo no desenvolvimento da democracia escolar

Quase meio século de democratização política representa um marco histórico relevante na sociedade portuguesa. Um arco temporal amplo para a concretização formal de alguns princípios democráticos, mas ainda estreito para o amadurecimento e consolidação de uma cultura democrática ancorada na incorporação de valores e práticas participativas. À semelhança de outras instituições sociais, o percurso de democratização da organização escolar tem sido lento, com avanços notáveis no plano da igualdade de acesso à educação e à cultura, com alguns progressos na garantia de igualdade de sucesso, mas com dificuldades (e alguns recuos) na democratização política, em particular no que respeita ao modelo de governação escolar. Considerado politicamente um pilar adjacente do processo de democratização, frequentemente independente e desligado das demais dimensões da democratização, o modelo de gestão escolar não só determina a democraticidade dos processos internos, como condiciona as vivências e o envolvimento participativo nos contextos escolares. Acresce que estas várias dimensões da democratização sedimentadas no tempo se confrontam, hoje, com novos constrangimentos e tensões de ordem temporal, que se sobrepõem e reconfiguram os quadros culturais orientadores da ação no espaço escolar.

Os horizontes temporais que sempre estruturaram o universo simbólico (presente, passado e futuro) adquirem novos contornos. A partir do momento em que o passado e o futuro se complexificam – o passado ao tornar-se um terreno contestado, desvalorizado e fonte de crises de identidade; o futuro, ao perder o sentido de promessa, de certeza e de unidade – o presente torna-se no principal referente do desenvolvimento democrático (Beck, 1992; Schedler & Santiso, 1998). Ou seja, à medida que o passado e o futuro ficam desprovidos de sentido prático, “[...] as políticas democráticas são crescentemente forçadas a viver e atuar no ‘aqui e agora’” (Schedler & Santiso, 1998: 7). Como consequência, os atores são forçados a mover-se num rápido “presente estendido” (Nowotny, 1988), ainda que o peso do passado (a tradição na construção de identidades coletivas) seja poderoso nos processos de democratização.

Sendo o passado uma marca determinante no desenvolvimento democrático das organizações, importa não perder de vista, em termos analíticos, o peso dos sedimentos temporais na regulação do próprio presente. A observação dos anéis de crescimento das árvores pode ser um recurso heurístico inspirador para refletir sobre as *nuances* do tempo no desenvolvimento democrático. De facto, os círculos concêntricos que formam os anéis visíveis num tronco de árvore guardam evidências do passado, sendo que o número, a cor e a espessura dos anéis podem determinar a sua idade e vários tipos de ocorrências que marcaram o seu crescimento. De modo similar, o desenvolvimento da cultura democrática nas organizações escolares é fortemente condicionado pelas suas condições sociais e políticas de produção, sejam estas de alcance (trans)nacional, sejam mais estritamente relacionadas com os contextos organizacionais concretos e as suas comunidades envolventes.

Tendo como pano de fundo os efeitos de longa duração, importa aprofundar as diversas faces do tempo e as suas implicações nos processos de democratização. Mobiliza-se, para o efeito, a proposta concetual de Schedler e Santiso (1998), procurando transpor para o campo educativo algumas pistas apresentadas pelos autores na análise da ciência política.

4.1. As “regras do tempo” institucional: o efeito de participação subordinada

No quadro de uma administração centralizada e burocrática, como é o caso do sistema educativo português, as regras formais imperam como principal dispositivo de controlo e regulação. Entre as diversas regras, as “regras do tempo” (*time rules*) definem a sequência e o ciclo das ações, incluindo a duração dos mandatos dos órgãos de gestão e respetivos processos eleitorais, uma condição essencial da governação democrática. Enquanto as “regras de competência” (*rules of competence*) determinam a natureza das tarefas associadas a cada função ou cargo, as “micro regras temporais” (*temporal micro-rules*) orientam verdadeiramente o fluxo contínuo das atividades quotidianas nos contextos escolares, ao fixarem horários, calendários letivos e avaliativos, reuniões, rotinas e outros procedimentos internos. A força disciplinadora das “regras do tempo” abre e fecha oportunidades de participação democrática, não só na configuração das estruturas de governação, como nos processos operacionais internos. Por exemplo, as “regras do tempo” podem congelar as estruturas de poder, ao eternizar os mandatos e limitar o poder de oposição que, em grande medida, impele a participação e intervenção dos atores na organização. Por outro lado, o desenvolvimento democrático esbarra frequentemente com

obstáculos temporais, que impõem a prevalência da eficiência democrática (que requer decisões rápidas) sobre a construção de consensos democráticos (que requerem discussões longas).

O que nos dizem os estudos sobre os constrangimentos (temporais) à participação democrática nas organizações escolares? No plano macro, o movimento racionalizador e o foco nos resultados escolares imprimiram um ritmo de trabalho e de aprendizagem acelerado, difícil de conciliar com os tempos mais lentos de envolvimento e participação individual e coletiva. Convém realçar que as dinâmicas escolares não podem ser desligadas dos processos sociais mais amplos. A dispersão dos atores por vários contextos de socialização (que se sobrepõem e competem entre si) induz um maior investimento nos projetos de vida e nas identidades singulares, retirando a força simbólica da instituição (neste caso, escolar) como espaço de socialização, coesão e integração. Este olhar intersectorial permite compreender que os constrangimentos temporais ao desenvolvimento democrático são transversais e estruturantes da própria ordem social, impondo reconfigurações decisivas nas organizações escolares. Entretanto, o agigantar da organização escolar com a constituição de (mega)agrupamentos e a concentração de poderes no diretor exerceu o efeito de “congelamento” das estruturas de governação, induzido pelos mandatos longos do diretor e pelo enfraquecimento da participação dos atores na vida escolar (Lima, Sá & Torres, 2020). Pesquisas recentes mostram que a longevidade da carreira de diretor, e da equipa por si nomeada, constitui um traço da sua (nova) identidade profissional (Afonso & Torres, 2020), que o remete para uma posição de *centralidade subordinada*: “o diretor situa-se no centro da escola que dirige e na periferia do sistema educativo a que se subordina” (Torres, Sá & Lima, 2020: 285). A concentração de poderes na figura do diretor tende, naturalmente, a desvitalizar politicamente os órgãos de gestão intermédios, incluindo aquele que é considerado, pelo menos do ponto de vista formal, o símbolo maior da democracia escolar – o conselho geral.

No mesmo sentido, estudos de caso baseados na recolha das perceções dos professores (Lima, Sá & Torres, 2020) apontam para a prevalência de formas instrumentais e procedimentais de democracia, que se restringem à mera representatividade dos atores nos órgãos e ao seu papel consultivo e executivo. Os órgãos intermédios de gestão (conselho pedagógico, departamentos curriculares, conselhos de turma, conselhos de diretores de turma, ...) tornaram-se mais instrumentais e menos espaços de discussão política, impelidos por lógicas de eficiência democrática. Importa salientar que estas autoperceções dos professores como atores passivos e distantes da vida democrática da organização traduzem, de resto, um ideário democrático minimalista, construído no tempo longo e no quadro de uma administração fortemente centralizada e burocrática. As “regras do tempo” atuam, assim, como reguladoras do conflito entre a racionalidade substantiva e a racionalidade técnica, fazendo com que esta última prevaleça e restrinja as possibilidades de participação.

4.2. As “estratégias do tempo”: o efeito de participação calculada

Para além de regulado por diversas regras, o tempo é também objeto de múltiplas estratégias que interferem com o desenvolvimento democrático. Os atores lidam quotidianamente com os constrangimentos temporais impostos pelas “regras do tempo”, sendo imperativo usar estratégias que potenciam o uso do tempo. Tal como sublinham Schedler e Santiso (1998), o tempo constitui um recurso-chave valioso da competição política, que os atores podem manipular com o objetivo de lidar com os vários constrangimentos do tempo que enfrentam no dia a dia e ajustar ou priorizar agendas. O controlo da velocidade dos processos e das decisões (mais veloz ou mais lento) é fundamental para responder às *exigências de sincronização* externa e internamente impostas à organização. Neste sentido, mesmo em tempos dominados pelo cruzamento de vários mundos temporais (família, lazer, trabalho, política, ...), o controlo do tempo nas organizações escolares é um atributo importante de poder e uma expressão de autoridade, que pode ser usado para sincronizar as decisões políticas de âmbito central com as lógicas temporais das esferas de ação. A escolha do tempo “certo” pode determinar a eficácia e a aceitação de determinadas políticas, sejam elas externas ou internas. Por outras palavras, as “estratégias do tempo” e sua sincronização ocupam o centro do palco da política democrática: uma política rápida e acelerada pode criar resistências à participação e o contrário pode promover uma implicação progressiva dos atores do devir democrático.

Retomando a sinopse analítica, agora com o eixo do tempo desdobrado em diferentes faces (cf. Figura 2), é possível depreender que as “estratégias do tempo” ajudam a compreender a relação entre o foco nos resultados académicos e o aumento da competição escolar. O que sugerem os estudos em relação a esta matéria? Há mais de duas décadas que as pesquisas de S. Ball (2002, 2015) vêm sublinhando que uma das tecnologias políticas mais poderosas – a performatividade – exerce efeitos avassaladores sobre as identidades profissionais docentes e as formas de interação social. A pressão para a produção de resultados, sempre sujeita a processos avaliativos e inspetivos, não só intensificou o trabalho docente (muito para além da escola), como introduziu lógicas individualistas e de competição crescente e transversal a várias escalas: micro (entre alunos e docentes), meso (entre turmas e cursos), macro (entre escolas, agrupamentos e regiões) e mega (entre países e continentes). A tirania das métricas e das evidências alastra a todas as esferas sociais (em particular a escolar), sendo incorporado como uma meta, um indicador de triunfo individual e institucional. Desenvolve-se, assim,

uma cultura performativa, estrategicamente instilada pela gestão escolar, com recurso às “estratégias do tempo” como um catalisador da competição.

Figura 2. As faces do tempo na regulação do desenvolvimento democrático

| PILARES | TEMPO | EFEITOS |
|--|------------------------|---|
| 1. Racionalização <ul style="list-style-type: none"> – Constituição dos agrupamentos – Gestão unipessoal | “Regras do tempo” | 1. (Re)centralização <ul style="list-style-type: none"> – Enfraquecimento da autonomia – Concentração de poderes no diretor |
| 2. Resultados <ul style="list-style-type: none"> – Rituais de distinção académica – Avaliação externa – Exames nacionais | “Estratégias do tempo” | 2. Competição <ul style="list-style-type: none"> – Concorrência interescolas – Competição individual |
| 3. Digitalização <ul style="list-style-type: none"> – Gestão digital – Tecnologização dos processos e pedagógicos | “Discurso do tempo” | 3. Controlo <ul style="list-style-type: none"> – Reforço da burocratização – Intensificação do trabalho – Focos de individualismo |
| Diferenciação | “Traços do tempo” | Fragmentação |

Pesquisas várias têm evidenciado, por exemplo, que as escolas de perfil meritocrático, que privilegiam a produção de resultados em detrimento da inclusão e participação democrática, centram toda a atividade educativa nas atividades estritamente letivas (sala de aula), priorizando a avaliação em exames como meta (cf. Torres & Palhares, Org., 2017). A gestão do tempo torna-se crucial, quer por parte dos gestores e professores, quer por parte dos alunos e famílias – as aulas transformam-se em “campos de treino intensivo”, com recurso a “aceleradores da aprendizagem” (internos ou externos à escola), procurando canalizar todos os tempos e espaços educativos para a produção de resultados académicos. Por exemplo, o recurso a explicações privadas, a frequência de escolas de línguas, a formação musical e a prática desportiva, figuram entre as estratégias de reforço escolar mais utilizadas pelos alunos de excelência do ensino secundário (Palhares, 2014, 2017). Por sua vez, os professores são impelidos a usar estrategicamente o tempo para maximizar os resultados dos seus alunos e turmas, sabendo *a priori*, que a sua imagem como profissionais depende fortemente destes indicadores. Os usos do tempo são também cruciais para os gestores escolares, no sentido em que, no jogo político, a capacidade de antecipação de ações e decisões (por exemplo, a captação de melhores alunos) posiciona estrategicamente as organizações, conferindo-lhes uma vantagem competitiva. O acionamento de uma racionalidade estratégica, alicerçada num cálculo permanente da relação custo-benefício, desfaz solidariedades profissionais, corrompe as relações de confiança interpares (cf. Daliri-Ngametua, Hardy & Creagh, 2021) e afasta os atores de um envolvimento mais ativo na instituição. O trabalho permanente para as métricas e para o jogo competitivo retira as energias para o envolvimento e participação democrática, acentuando a alienação e enfraquecendo os vínculos à organização. O contexto específico dos agrupamentos de escolas, devido à sua dimensão, dispersão geográfica e estrutura de governação centrada na escola-sede, propicia a atomização dos laços de camaradagem e fraternidade, dimensões constitutivas da participação democrática.

4.3. Os “discursos do tempo”: o efeito de participação alienada

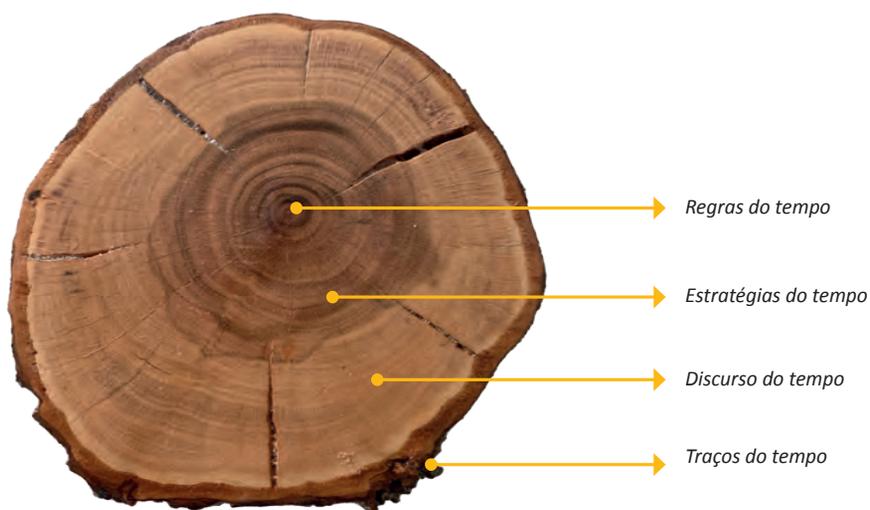
No contexto de organizações cada vez mais competitivas e digitalizadas, os *discursos do tempo* acionados pelos atores para sustentar as decisões e a sequência temporal de ações a desenvolver, ganham uma centralidade acrescida. A racionalidade invocada para legitimar a necessidade de execução de determinadas diretivas em prazos curtos é fundamental para obter adesão imediata, sem atritos nem desfasamentos temporais.

Observando a Figura 2, depreende-se que os “discursos do tempo” são sobredeterminados, em grande medida, pelo processo de digitalização das organizações, que impõe ritmos e cadências nas dinâmicas de trabalho e de gestão. De resto, a tecnologização da vida social e organizacional, ao reduzir as formas de interação social, acelera a racionalização e fortalece a cultura performativa, que se alimenta de estratégias instrumentais e de ímpetos individualistas. A compressão dos tempos de decisão constitui, hoje, um traço das sociedades contemporâneas, com forte impacto no modo de gestão das organizações, em particular as escolares. No contexto dos agrupamentos escolares, a urgência ditada pelas plataformas digitais tem vindo a acentuar uma cultura centralizadora de cujos confins burocráticos não se sai, que germina e cresce nos vários recantos do sistema escolar, desde as estruturas de gestão à sala de aula. Os imperativos ditados pela ordem digital ditam e constroem a ação, exigindo “discursos do tempo” que se refugiam nos labirintos da tecnologia, seja para legitimar decisões de curto prazo, seja para restringir o vazamento de informação que possa fragilizar a imagem da instituição.

Vários estudos empíricos sinalizam tendências e regularidades que evidenciam o poder da digitalização na regulação das organizações escolares (Meira, 2019; Catalão & Pires, 2020; Lima, 2021; Afonso, 2021). A “ditadura das plataformas”, expressão frequentemente usada pelos diretores escolares, exige uma planificação estratégica das próprias prioridades digitais, como recurso de sobrevivência à pulverização das plataformas que absorvem todas as energias e tempo disponível. De resto, inúmeros depoimentos de diretores e professores realçam o desperdício de tempo associado à alimentação das plataformas, quase sempre de sentido único e sem retorno, para além da dessincronização temporal decorrente da ausência de intercomunicação entre os diferentes dispositivos tecnológicos. A expansão desregulada deste novo capitalismo digital, mais do que promover a simplificação dos processos, parece impor-se como uma nova forma de escravatura digital, tantas vezes expressada pelos diretores escolares nos seguintes termos “atualmente, os diretores são escravos das plataformas”. Pode afirmar-se que, no contexto escolar pós-pandémico, existem evidências de uma subordinação do ato educativo, pedagógico e didático aos imperativos digitais, com efeitos visíveis nas formas de participação na vida organizacional. Nesta linha, Lima (2021) alerta para “[...] a necessidade de estudar as novas formas de dominação digital das organizações e da administração da educação, as quais podem configurar uma burocracia aumentada” (p. 5).

Em síntese, retomando a metáfora dos anéis da árvore como recurso heurístico para abordar o desenvolvimento da democracia escolar (cf. Figura 3), compreende-se que a dimensão temporal nas suas diferentes facetas estrutura e sedimenta disposições individuais e coletivas dos professores, gestores, alunos e famílias. Em particular, as diferentes *camadas* do tempo, desde as fundadoras da organização (*regras*) às sustentadoras do seu desenvolvimento (*estratégias e discursos*), deixam marcas na cultura escolar e nos processos democráticos (*traços do tempo*).

Figura 3. Os anéis de desenvolvimento da *árvore democrática*



Fonte: Autoria própria.

5. Reflexões finais: “traços do tempo” na consolidação democrática

Sabe-se que a passagem do tempo afeta os mapas mentais, a memória institucional, a capacidade de aprendizagem, as percepções e expectativas, em síntese, o *stock* de experiências na organização escolar. Nas últimas décadas, o modelo centralizado de governação escolar, com mais ou menos retoques ou modulações, nunca deixou de se reger por uma lógica política centrípeta unidirecional de prestação de contas, que cavou uma distância entre o centro decisor e as periferias escolares. Este traço cultural sedimentou no tempo um *ethos* escolar de feição técnica e burocrática, assente em padrões de participação passiva e convergente (Formosinho, 1986; Lima 1992; Torres, 2004), que tendem a ser naturalizados e representados pelos atores como práticas efetivamente democráticas, ainda que distantes de um ideal de democracia participativa. Não estranha, por isso, que, no domínio das representações, os professores partilhem um “[...] ideal democrático assente em bases minimalistas e procedimentais [...], uma conceção instrumental de democracia, reduzida à esfera representativa, consultiva e executiva” (Torres, Sá & Lima, 2020: 294). A naturalização desta visão retarda e enfraquece o potencial democrático da escola, já não somente devido aos efeitos nefastos da centralização, mas precisamente porque triunfa uma *disposição organizacional* que fomenta aquilo que deveria provocar atrito. Mesmo em momentos de viragem política, que pareciam abrir espaço à democratização da estrutura de governação, os impasses transicionais não resistiram aos imperativos de uma cultura centralista incorporada nos diferentes patamares do sistema educativo.

Perspetivando o processo de consolidação democrática da escola à luz das dimensões temporais, pode-se afirmar que, no plano histórico, o processo é ainda recente. Temos efetivamente mais tempo de democracia, mas teremos mais democracia nas organizações escolares? Não restam dúvidas de que nos planos da igualdade de acesso e sucesso escolar os progressos têm sido significativos. Todavia, as dúvidas multiplicam-se quando se dirige o olhar para o plano da democratização da gestão e da vivência democrática. Como educar para e pela democracia e a participação numa organização que não pratica a participação ativa? Se a gestão é uma dimensão constitutiva do processo educativo, como não “[...] correr o risco de transformar a gestão escolar num ato deseducativo”? (Lima, 2018: 23)

A abordagem temporal mostra que as *disposições organizacionais* (Torres, 2017) enraizadas na organização escolar decorrem de vivências no espaço escolar fugidias e distantes, de modos de trabalho tendencialmente individualistas e competitivos e, no caso específico dos professores, de uma visão despolitizada da organização escolar (Lima, Sá & Torres, 2020). Vários estudos destacam a presença de focos de fragmentação crescentes, que inibem a consolidação de uma cultura democrática alicerçada numa ampla participação e envolvimento dos atores na vida organizacional. O tempo curto, fugidio e fugaz constrange a ação e luta permanentemente contra a imponência secular de uma “forma escolar”, que dificulta a exploração de brechas participativas e a dilatação das margens de autonomia. A ditadura dos tempos curtos parece encolher a participação democrática. Perante este quadro, como alargar o campo de possibilidades da democracia escolar? Como resistir e romper com o culturalmente enquistado, que extravasa as próprias fronteiras escolares?

Parece claro que, por muito que vinguem políticas educativas assertivas e voluntariosas, a democracia não se desenvolve sem vontade, implicação, envolvimento e participação dos atores. Mas, trabalhar nas margens de um sistema escolar centralizado poderá ser uma das possibilidades de desenvolvimento democrático? Dubet e Duru-Bellat (2020), numa obra recente *L'école peut-elle sauver la démocratie?*, referem que uma das dificuldades históricas no domínio da educação reside na tentação de “fazer mais, com mais meios e não fazer outra coisa”. Ou seja, “combinamos facilmente um radicalismo ideológico com um certo conservantismo prático” (pp. 211-212). Os autores alertam para a necessidade de “renunciar ao imaginário escolar e parar de inovar na margem, multiplicando os dispositivos que, na realidade, nunca afetam o coração do sistema” (Dubet & Duru-Bellat, 2020: 221). Refletindo sobre a questão central do referido livro *L'école peut-elle sauver la démocratie ?*, concluem que “A escola não pode tudo, ela não tem nem a vocação nem a capacidade para ‘salvar’ as sociedades democráticas. Mas uma escola mais justa e mais sensível aos seus próprios efeitos pode não contribuir, frequentemente sem saber, para os infortúnios e crises que ela acredita estar a combater” (p. 223).

Mesmo que se possa admitir, numa perspetiva mais cética, que a cultura democrática vem perdendo as suas próprias condições de possibilidade, convém não esquecer que na base constitutiva da cultura escolar figuram os atores (no terreno) como elementos centrais e motores de transformação com uma expressão institucional óbvia. Ainda que o sistema escolar esteja na convergência de uma constelação de fatores que a regulam, é inegável a sua intervenção concreta e específica nos processos de socialização, na transmissão intergeracional de saberes, valores e competências. Neste sentido, o profundo entrosamento da Escola nos sistemas de relações sociais existentes coloca-a num lugar institucional de referência no desenvolvimento da cultura democrática. Por isso, o reconhecimento e a apropriação da reflexividade na ação, nos termos propostos por Pinto (2007), poderá constituir uma força de resistência e efetiva transformação do espaço escolar. A acumulação de saber científico e o capital de energia crítica hoje disponíveis sobre os processos educativos traçam inúmeros caminhos que podem e devem ser considerados neste percurso de ampliação democrática. Na verdade, a *compreensão* (suportada em estudos científicos) pode ser um importante mecanismo de aprofundamento

da democracia. Entre as inúmeras janelas que se podem abrir, sinaliza-se apenas uma que está ao alcance de todas as organizações escolares: a possibilidade de olhar para as estruturas físicas, organizacionais e relacionais das escolas como contextos ricos e significativos de aprendizagem dos valores democráticos, em articulação com os processos pedagógicos privilegiados na sala de aula.

Agradecimentos

Trabalho financiado pelo CIED – Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

Referências bibliográficas

- Afonso, A. J. (2021). Novos caminhos para a sociologia: tecnologias em educação e *accountability* digital. *Educação & Sociedade*, 42, e250099. <https://doi.org/10.1590/ES.250099>
- Afonso, A. J., & Torres, L. L. (2020). Accountability múltipla, gerencialismo e identidade do diretor da escola pública portuguesa. In J. A. Pacheco & J. Sousa (Orgs.), *Avaliação institucional e Inspeção: Perspetivas teórico-conceituais* (pp. 121-140). Porto Editora.
- Ball, S. J. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, 15(2), 3-23.
- Ball, S. J. (2015). Education, governance and the tyranny of numbers. *Journal of Education Policy*, 30(3), 299-301.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage.
- Catalão, A. P. X., & Pires, C. A. (2020). As plataformas informáticas como instrumentos de regulação da organização e gestão escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, nº especial, 85-110. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2020.8502>
- Daliri-Ngametua, R., Hardy, I., & Creagh, S. (2021): Data, performativity and the erosion of trust in teachers. *Cambridge Journal of Education*, 52(3), 391-407. Doi: 10.1080/0305764X.2021.2002811
- Dubet, F., & Duru-Bellat, M. (2020). *L'école peut-elle sauver la démocratie?* Éditions du Seuil.
- Elias, N. (2018). *Du temps*. Librairie Arthème Fayard/Pluriel (Ed. original de 1984).
- Fenwick, T., & Edwards, R. (2016). Exploring the impact of digital technologies on professional responsibilities and education. *European Educational Research Journal*, 15(1), 117-131. <https://doi.org/10.1177/1474904115608387>
- Garnier, B., Derouet, J.-L., & Malet, R. (Dirs.). (2020). *Sociétés inclusives et reconnaissance des diversités. Le nouveau défi des politiques d'éducation*. Presses Universitaires de Rennes.
- Lima, L. C. (2021). Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. *Educação & Sociedade*, 42, e249276. <https://doi.org/10.1590/ES.249276>
- Lima, L. C. (2018). Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista*, 34(68), 15-28.
- Lima, L. C., & Torres, L. L. (2020). Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal. *Análise Social*, LV(4), 237, 748-774. <https://doi.org/10.31447/as00032573.2020237.03>
- Lima, L. C., Sá, V., & Torres, L. L. (Orgs.) (2020). *Diretores escolares em ação*. Fundação Manuel Leão.
- Meira, M. V. (2019). A difícil relação entre burocracia eletrónica e democracia na administração educativa em Portugal. *Educação & Sociedade*, 40, e0206742. Doi: 10.1590/ES0101-73302019206742
- Meirieu, P. (2020). *Ce que l'école peut encore pour la démocratie. Deux ou trois choses que je sais (peut-être) de l'éducation et de la pédagogie*. Éditions Autrement.
- Nowotny, H. (1988). From future to the extended present: Time in social systems. In G. Kirsch, P. Nijkamp & K. Zimmermann (eds.), *The formulation of time preferences in a multidisciplinary perspective* (pp. 17-31). Gower.
- Palhares, J. A. (2014). Centralidades e periferias nos quotidianos escolares e não-escolares de jovens distinguidos na escola pública. *Investigar em Educação*, IIª série, 1, 51-73.
- Palhares, J. A. (2017). Os desempenhos académicos no ensino secundário: entre o centro e a periferia, entre o formal e o informal. In L. L. Torres & J. A. Palhares (Orgs.), *A excelência académica na escola pública portuguesa* (pp. 157-180). Fundação Manuel Leão.
- Pinto, J. M. (2007). *Indagação científica, aprendizagens escolares, reflexividade social*. Edições Afrontamento.
- Schedler, A., & Santiso, J. (1998). Democracy and time: an invitation. *International Political Science Review*, 19(1), 5-18.

Torres, L. L. (2004). *Cultura organizacional em contexto educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho.

Torres, L. L., & Palhares, J. A. (Orgs.). (2017). *A excelência académica na escola pública portuguesa*. Fundação Manuel Leão.

Torres, L. L., Sá, V., & Lima, L. C. (2020). Concentração de poderes, autonomia operacional, erosão democrática. In L. C. Lima, V. Sá & L. L. Torres (Orgs.), *Diretores escolares em ação* (pp. 283-298). Fundação Manuel Leão.

Williamson, B. (2016). Digital methodologies of education governance: Pearson plc and the remediation of methods. *European Educational Research Journal*, 15(1), 34-53. <https://doi.org/10.1177/1474904115612485>