

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**Políticas Públicas de Educação: o papel dos diretores na redução da
retenção precoce**

Pedro Nuno Perdigão de Castro Soares

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientadora:

Professora Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, Professora Associada com Agregação,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientadora:

Doutora Maria Luísa Ferreira de Araújo, Investigadora,
CIES - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2018

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**Políticas Públicas de Educação: o papel dos diretores na redução da
retenção precoce**

Pedro Nuno Perdigão de Castro Soares

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientadora:

Professora Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, Professora Associada com Agregação,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientadora:

Doutora Maria Luísa Ferreira de Araújo, Investigadora,
CIES - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2018

AGRADECIMENTOS

Não poderia, neste momento, e por ser o local público próprio para o fazer, deixar o meu agradecimento, não a ninguém do meu foro pessoal, que seria certamente injusto, mas sim às pessoas que acreditaram em mim para desenvolver este trabalho académico.

Na pessoa da Professora Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, ex-Ministra da Educação (2005-2009) e atualmente Reitora do ISCTE-IUL, enquanto orientadora, e também à coorientadora, Doutora Luísa Araújo, pela paciência e prontidão com que se disponibilizou, sempre, a colaborar, principalmente na reta final do trabalho. Agradecer também à Dr^a. Anabela Serrão que, a título totalmente voluntário, disponibilizou o seu tempo para auxiliar na seleção, preparação e marcação das entrevistas. Sem o vosso apoio, este trabalho não teria sido realizado.

Agradecer também ao Fórum de Políticas Públicas pelo facto de, em parceria com a EPIS, ter subsidiado a dissertação, o que tornou possível a realização deste trabalho.

a ti,
que desde o meu primeiro minuto,
até o teu último,
acreditaste,
mãe.

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

Portugal regista o segundo pior registo dos países da OCDE relativamente à retenção precoce, apenas ultrapassado pela Bélgica. Este problema dificulta o desenvolvimento social das crianças, uma vez que a retenção precoce trás consigo efeitos que não podem nem devem ser negligenciados. Muitas vezes, a retenção precoce acontece por falta de diagnóstico das dificuldades de aprendizagem, ou por este diagnóstico ser já tardio.

No estudo das políticas públicas, ao longo das últimas décadas, tem sido frequente a publicação de artigos que atribuem importância aos atores locais, e que confrontam a tipologia de implementação top-down com a bottom-up. Em Portugal, a área da educação tem sido pioneira no processo de descentralização, estando hoje muitas competências de política educativa confiadas aos organismos de intervenção local.

Ao longo deste trabalho, foi analisado, através do estudo Aprender a Ler e Escrever em Portugal, o papel do diretor escolar, figura criada pelo decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, na redução da retenção precoce.

Quando confrontadas 5 escolas que continuaram a ser escolas do insucesso durante os anos em análise e 5 escolas que o deixaram de ser, vemos que a direção escolar desempenha um papel determinante no percurso académico dos alunos, podendo tomar medidas e adotar programas para que a melhoria dos resultados e uma convergência com a média da OCDE seja uma realidade.

Palavras-chave: Sucesso Educativo, Retenção Precoce, Diretores Escolares; Gestão Escolar

ABSTRACT AND KEY-WORDS

Portugal registers the second worst OECD registration in relation to early retention, only surpassed by Belgium. This problem hinders the children social development because the retention brings up on the society effects that cannot and should not be neglected. Very often school retention occurs due to lack of diagnosis of learning difficulties, or because this diagnosis is already late.

In the public policies study, over the last decades, articles have been written very often showing the importance to the local actors, those who go against the typology of top-down implementation with the bottom-up. In Portugal, the area of education has been a pioneer in the decentralization process, and many educational policy competences are now given to local intervention agencies.

Throughout this work, the role of the school director, figure created by decree law number 75/2008, of April 22, was analysed through the study Learning to Read and Write in Portugal, in the cutback of school retention.

When we compare 5 schools that carried on to be failure schools during the years under review and 5 schools that no longer have this record, we see that school management plays an important key role in the students' academic career taking actions and adopting programs to improve the results and a convergence with the OECD average becomes a reality.

Key-words: Educational Success, Early Retention, School Leaders; School Management

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	3
Políticas Públicas na teoria.....	3
Autonomia e gestão escolar.....	9
Sucesso educativo e liderança escolar.....	15
CAPÍTULO II - METODOLOGIA.....	22
CAPÍTULO III - APLICAÇÃO EMPÍRICA.....	27
O terreno percorrido	27
O que foi encontrado	27
Do que foi encontrado	36
Do insucesso ao sucesso escolar – a direção.....	36
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS	41
FONTES.....	44
ANEXOS.....	I
Anexo A - Momentos das Políticas sobre autonomia das escolas em Portugal (1974-2008).I	
Anexo B - Caracterização dos agrupamentos e das escolas entrevistadas – ano 2015	II
Anexo C – Truth Table.....	III
Anexo D – Diagrama de Venn	IV
Anexo E – Quadro Síntese	V
CURRICULUM VITAE	VI

INDICE DE QUADROS

QUADRO 1.1 : Dois tipos de abordagem na análise da implementação de políticas públicas .	7
QUADRO 1.2 - Evolução Normativa	14
QUADRO 2.1 - Construção do modelo de análise baseado no enquadramento teórico.....	25

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ASE – Ação Social Escolar

DGEEC – Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

DL – Decreto-Lei

EU – União Europeia

GEPE – Gabinete de Estatística da Educação e Ciência

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ME – Ministério da Educação

MEC – Ministério da Educação e Ciência

MISI – Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação e
Ciência

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária

INTRODUÇÃO

O presente trabalho académico pretende perceber qual o papel dos diretores escolares na redução da retenção precoce, uma vez que este é um dos problemas identificados no ensino básico e que é limitador dos percursos escolares dos estudantes.

Portugal tem hoje a segunda taxa de retenção precoce mais elevada dos países da OCDE, apenas ultrapassado pela Bélgica, o que significa que carece de soluções que contribuam para a aproximação da média dos restantes parceiros.

A figura de diretor é criada pelo DL nº 75/2008 de 22 de abril, que pretende atribuir a cada agrupamento um rosto responsável, criando um órgão unipessoal, e que rompe com o modelo instaurado desde o 25 de abril de 1974, que era assente num modelo colegial.

O objetivo de estudar o papel dos diretores escolares na redução da retenção precoce é uma via deixada em aberto por um estudo que foi coordenado pela Professora Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, e que identifica, no ano letivo 2013/14, 541 escolas do insucesso. É importante neste momento salientar que este estudo referido subsidiou o trabalho que agora é apresentado, e que este trabalho é, assim, um aprofundamento do estudo referido e que tem este como base da sua fundamentação, principalmente na definição dos objetivos de investigação, assim como também definições – como é o exemplo de escolas do insucesso – e também na aplicação empírica que o trabalho irá apresentar.

Este trabalho é elaborado à luz das teorias de políticas públicas, uma vez que é pretendido com ele a obtenção de grau de mestre em políticas públicas, nomeadamente a análise de medidas de política através do ciclo político. O ciclo político, que tem sido alvo de vários estudos das suas diferentes fases, que são distintas consoante os autores, é o enquadramento teórico-científico no qual este trabalho se insere. No entanto, uma das fases consensuais entre os principais contributos nesta matéria é a fase da implementação. Ao longo do presente trabalho, serão expostos os principais contributos e será também aprofundado o estudo dos atores na implementação de medidas de política.

No primeiro dos três capítulos do trabalho, será feito três tipos de enquadramento, um enquadramento teórico, onde será exposto o conhecimento acerca das teorias de políticas públicas, com especial atenção à fase de implementação de tipologia *top-down*, *bottom-up* e modelos síntese e também o papel dos atores na implementação da cada uma das diferentes tipologias. O segundo enquadramento será normativo, em que se enquadrará o Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril e a evolução do sistema educativo em matéria de autonomia e gestão

das escolas desde o 25 de abril de 1974, e que contou com a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 como momento reformador do sistema educativo, depois da reforma Veiga Simão, de 1973. Por último, será apresentado aquilo que têm sido as medidas de política levadas a cabo ao longo dos últimos anos que tiveram como objetivo incidir sobre o sucesso educativo.

O segundo capítulo pretende dar nota metodológica da análise empírica que se seguirá. Isto é, é neste capítulo que será feita a ponte entre o conhecimento académico e a aplicação empírica, o lugar onde, depois dos diferentes enquadramentos assimilados, dar-se-á conta do percurso percorrido e as escolhas que foram feitas para dar corpo à análise empírica. Este capítulo é onde se faz sentir mais a influência e dependência empírica do estudo *Aprender a Ler e Escrever em Portugal*, que tal como já foi referido, é a base do trabalho agora apresentado.

Por último, o terceiro capítulo é dedicado à aplicação empírica, ou seja, o lugar onde se procura a verificação daquilo que foi exposto e defendido nos diferentes enquadramentos. Para tal, e uma vez que este trabalho vem no seguimento do estudo *Aprender a Ler e Escrever em Portugal*, foram escolhidas dez escolas, pelo método de amostragem por conveniência, das 127 que foram visitadas no âmbito do referido estudo. Das dez escolas, entre os anos letivos 2013/14 e o 2015/16, cinco deixaram de ser escolas do insucesso e outras cinco mantiveram-se com esses critérios. O objetivo é verificar o que é que aconteceu com influência do diretor de agrupamento nas cinco escolas que deixaram de ser escolas do insucesso que não aconteceu nas restantes cinco escolas e assim contribuir para a identificação de potenciais caminhos a seguir pelas direções escolares com o objetivo de reduzir a retenção precoce. Será ainda neste capítulo feita uma caracterização das escolas que foram visitadas pelo estudo referido e também dos agrupamentos, nos anos em que foram visitadas pelo estudo.

A dissertação termina com uma conclusão, onde é sintetizado aquilo que foi identificado ao longo da pesquisa para o trabalho e onde é resumido o potencial caminho a seguir naquilo que poderá ser a redução da retenção precoce.

CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Políticas Públicas na teoria

O objetivo da análise e interpretação das políticas públicas passa por compreender o funcionamento, na forma e no conteúdo da ação pública, assim como interpretar os momentos de continuidade e de rutura política, e os seus processos e desenvolvimentos (Rodrigues(coord.), 2014, p. 17).

O estudo das ações governativas permite abrir a *caixa negra*, desenvolvida por David Easton, que é composta por *inputs* e *outputs*, ou seja, as preocupações, anseios e necessidades das populações e aquilo que são as respostas encontradas para as mesmas. Ao estudar a ação do Estado, por via das tomadas de decisão dos governos e dos seus processos, a análise das políticas públicas afirma-se como um campo de estudo multidisciplinar e complexo.

A análise das políticas públicas, enquanto ciência social, contou com o importante desenvolvimento de quadros teóricos e de conceitos de outras disciplinas, sendo vasto o seu património teórico sistematizado em contributos de referência como por exemplo Parsons (1995), Hill (2009), Knoepfel (2011), Lipsky (1980), Matland (1995), Sabatier (2007) e Fischer (2003) (Araújo & Rodrigues, 2017).

A pertinência do estudo de políticas públicas pode ser motivada por diversas razões, podendo estas serem razões científicas, profissionais ou políticas. Científicas para melhor se perceber o impacto das mesmas, a sua eficácia, as suas causas e consequências. O estudo profissional pretende complementar o estudo científico, uma vez que o que motiva este estudo é propor melhores políticas e estimar os impactos diretos e indiretos, assim como o seu sucesso e insucesso e como foi gerido o problema desde a sua perceção até à avaliação das medidas adotadas. Quando as razões que motivam o estudo das políticas públicas são razões políticas, é com o intuito de aumentar a probabilidade de adotar políticas que vão ao encontro dos anseios dos cidadãos e assim aumentar a popularidade e probabilidade de reeleição.

Nesta fase da exposição teórica, pode-se identificar a existência da complexidade subjacente à análise e interpretação de políticas públicas, acompanhada da sua multidimensionalidade e ainda diferentes tipologias de políticas públicas. O contributo de referência nesta área, remeto-nos a Theodore Lowi (1964) que define as diferentes tipologias, sendo elas a distribuição, redistribuição, regulação e autorregulação ou constitutivas.

A abordagem ao processo de análise e interpretação de políticas públicas pode seguir diferentes metodologias. No entanto, aquela que vários autores identificam como sendo a que

mais contribui para a desconstrução da complexidade de análise e interpretação de políticas públicas, é o modelo das etapas, desenvolvido por Lasswell (1956). Este modelo de análise, é composto por sete fases: informação, iniciativa, prescrição, invocação, aplicação, avaliação e cessação.

Porém, as fases definidas por Lasswell não são consensuais, são propostas por vários autores, novas divisões, desta vez, mais consensuais e comuns a todos os autores. Assim, surge a divisão de análise em quatro fases, a *definição de problema e agendamento*; *formulação das medidas de política e legitimação da decisão*; *implementação*; e *avaliação e mudança*. Este modelo de análise, sequencial, será o aprofundado ao longo deste trabalho.

A identificação do problema é o início do ciclo político. Um problema que não é visto, não é resolvido. É sob este mote que o ciclo político se inicia, desencadeando o resto do processo onde se seguirá o agendamento para que se procurem soluções.

É então dado momento para a formulação de alternativas de resposta ao problema. Neste momento importa lembrar aquilo que é uma política pública, que, segundo Thomas Dye (2010), não se prende com a tomada de iniciativa, não é somente uma ação governativa, segundo este autor, política pública é uma ação, mas também uma não ação do governo. A decisão de não responder a determinado problema, é em si mesma, uma ação governativa e que é também alvo de estudo, de perceber o porquê de não atuar.

Uma vez formulada a medida de política, é importante analisar a sua implementação ou concretização. Esta é a fase em que a medida de política formulada e escolhida como resposta ao problema é colocada em prática. É importante dotar as partes envolvidas na concretização de recursos humanos, administrativos, financeiros e infraestruturais, entre outros recursos que possam ser necessários. Esta fase, muitas vezes determina o sucesso ou insucesso de uma política. Ao longo do presente trabalho, esta será a etapa mais aprofundada, assim como as aproximações que dela decorrem. São identificadas, como escolas teóricas acerca da implementação de políticas públicas, duas grandes correntes, a tipologia *top-down* e *bottom-up*. A primeira abordagem surgiu nos anos 70, através de Bardach (1977) e como resposta, académicos como Sabatier e Lipsky desenvolvem, na década seguinte, o modelo *bottom-up*. No entanto, outras tipologias poderão ser identificadas. A discussão em torno da fase da implementação, deu origem a outros modelos, designados modelos síntese, em que o objetivo dos autores é conciliar as duas abordagens principais de implementação. Nesta matéria, dois grandes contributos poderão ser aqui destacados, Matland (1995) e Hill & Hupe (2005).

Uma das principais diferenças entre as tipologias de implementação de políticas públicas, tem a ver com o papel dos atores. Quando a medida de política é desenhada a nível

central, de cima para baixo, esta é de tipologia *top-down*, quando a medida de política é desenhada a partir das bases, dos intervenientes, esta é de tipologia *bottom-up*.

Porém, uma política não se esgota na sua implementação. É necessário que haja uma avaliação, constante, que servirá como acompanhamento e monitorização da medida de política com vista a obter os melhores resultados possíveis, ou seja, de a potenciar. Esta fase diz, por isso, respeito aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, exigindo um acompanhamento sistemático da mesma (Rodrigues(coord.), 2014, p. 29).

Por vezes, os *outputs* geram novos problemas e estes carecem de novas medidas de política, chamando-se a este fenómeno *feedback*, que é produzido no meio ambiente. Esta fase é o ponto de retorno ao problema, o que faz deste modelo um ciclo político inacabado.

Apesar do modelo de análise que foi identificado ser criticado por diferentes autores, como Kingdon (2011), Parsons (1995) e Sabatier (2007), este modelo tem sido amplamente discutido e como nota Muller (2010: 25) permite também a análise e aprofundamento de cada uma das etapas, isoladamente. As principais críticas a este modelo de análise prendem-se com o facto de ser demasiado próximo da tipologia *top-down* e ignorar as dinâmicas decorrentes de múltiplos ciclos, soluções, atores e decisões (Araújo & Rodrigues, Modelos de análise, 2017).

Rodrigues (2014: 27) apresenta os diferentes modelos de implementação de políticas públicas, identificando seis modelos: *top-down*, *bottom-up*, burocracia no terreno ou na base da hierarquia, poder de veto, deriva burocrática e *agency problems* e ainda modelos de síntese.

A implementação de políticas públicas

Ao longo deste ponto do trabalho, não se irá aprofundar todos os modelos de implementação de medidas de política acima identificados. Focar-nos-emos nos modelos *top-down* e *bottom-up*, assim como os modelos síntese, que partem muitas vezes da combinação de ambos, que sustentarão a análise empírica deste trabalho, na medida que nos conduzem à importância e papel dos atores na implementação.

As três gerações de investigação de implementação desenvolvidas por Helga Pulzl e Oliver Treib (2007) no livro *Handbook of Public Policy Analysis*, são o desenvolvimento dos modelos *top-down*, onde o ênfase é colocada na habilidade dos decisores que têm como objetivo o controlo da fase da implementação, a segunda geração, onde surge o *bottom-up* e a visão de burocrata local, onde os principais atores são os entregadores de serviços e participam no processo de negociação com a rede de implementadores, e ainda uma terceira geração, que é

designada de teoria híbrida ou de síntese, que tenta uma combinação entre as duas aproximações teóricas, incorporando os elementos de *top-down* e *bottom-up* e ainda outros modelos (Pulzl & Treib, 2007).

Na década de 1970 é quando surge a literatura relativa ao modelo *top-down*, com vários trabalhos, como por exemplo os de Pressman e Wildavsky (1973) e de Bardach (1977). As análises podem ser prescritivas (melhoramento do processo político) ou com dimensão empírica (para conhecer as dificuldades, erros e difusões), sendo que partem da tomada de decisão, do topo, até à compreensão das dificuldades de concretização na base (Rodrigues(coord.), 2014, p. 27).

Segundo Michael Hill (1997), o modelo de análise *top-down* está profundamente enraizado com o modelo das etapas e envolve uma clara distinção entre a fase da formulação e da implementação das políticas públicas.

As principais críticas a este modelo vêm de autores como Hjern, Hull e Elmore, que defendem que esta perspetiva parte da centralidade dos decisores e que negligência os restantes atores, assim como o faz também em relação a iniciativas que possam vir a ser tomadas pelo setor privado e pelos atores locais (Sabatier, 1986: 30). Em Matland, são identificadas três críticas ao modelo: linguagem demasiado estatutária; visão puramente administrativa; e ainda a crítica da ênfase dada exclusivamente aos legisladores como atores-chave (Matland, 1995, pp. 147-8).

Para Hjern, o sucesso dos programas está mais dependente das capacidades e características individuais dos atores e entregadores de serviços do que dos esforços centrais (Sabatier, 1986, p. 32).

Os defensores e principais académicos que têm contribuído para o desenvolvimento desta modalidade de análise, falam em dois níveis de implementação de políticas públicas, as de macro-implementação e as de micro-implementação (Berman, 1978), onde as primeiras ocorrem na centralidade das decisões de governação, e as segundas nas organizações locais que reagem e adaptam as decisões de nível macro (Matland, 1995, p. 148).

São identificados como pontos fortes da aproximação teórica *bottom-up*: a criação de estruturas de implementação parte das redes de contacto dos intervenientes; tem início nos problemas enquanto a modalidade *top-down* tem início nos programas centrais; não foca nos objetivos, mas sim nas consequências; disponibilidade para a multitude dos problemas públicos; e mais disponíveis para o acompanhamento das estratégias adotadas (Sabatier, 1986, p. 34).

No entanto, são também apontadas críticas a este modelo, duas em particular. Uma de cariz normativo e outra de cariz metodológico. A crítica normativa prende-se com a falta de base de poder dos atores locais, uma vez que estes estão capacitados pelas suas características individuais, e não emanados com o voto popular para a tomada de decisão, e a segunda crítica, metodológica, prende-se com a sobrevalorização do nível de autonomia local (Matland, 1995: 149-150).

Agora, é já possível esquematizar as principais diferenças entre ambas as aproximações teóricas, e para tal, recorreremos a um quadro adaptado de Matland 1995, presente em Rodrigues (2014: 28).

Quadro 1.1 : Dois tipos de abordagem na análise da implementação de políticas públicas

Foco de Análise	Top-Down	Bottom-Up
Ponto de partida para a análise	Decisões tomadas pelas autoridades político-administrativas	Atividades dos atores da rede de implementação ao nível local
Processo de identificação dos atores	Do topo (público) para a base (privado)	Street-level: da base para o topo, considerando atores públicos e privados
Critérios de avaliação da qualidade da concretização	Conformidade e legalidade dos procedimentos de concretização; Eficácia: extensão da realização dos objetivos formais	Sem critério a priori; Participação e envolvimento dos atores; Grau de conflitualidade

(Fonte: Rodrigues, 2014 apud Matland, 1995)

Elmore desenvolveu um modelo síntese, em dois momentos (1982 e 1985), em que desenvolve os conceitos de *forward mapping* e de *backward mapping*, respetivamente. O primeiro consiste na definição de estratégias e objetivos, fins das políticas bem detalhados, critérios de verificação e análise de resultados da política para que se possa avaliar cada fase da mesma. Já o *backward mapping* consiste nas mudanças verificadas a nível mais baixo e próximo da implementação. Usando esta aproximação, os decisores políticos poderão encontrar instrumentos de atuação mais apropriados do que no *forward mapping*, inserindo-se este

processo de interpretação da micro-implementação e dos grupos-alvo, naquilo que é a percepção do problema político e as possíveis soluções a encontrar (Matland, 1995, p. 151).

Goggin et al. (1990) descreve a fase de implementação como canais de comunicação e define três polos de variáveis entre a série de canais de comunicação a que os órgãos de governação estão sujeitos, nomeadamente, os incentivos e constrangimentos do topo, incentivos e constrangimentos da base, e ainda as especificidades estatais que definem as suas capacidades de atuação (Matland, 1995, p. 152).

Há ainda autores, como Dunsire (1978) e Saetren (1983) que defendem que o tipo de implementação depende do tempo e fase em que a política se encontra. Assim, numa primeira fase, nas primeiras etapas será mais adequado a perspectiva *top-down*, enquanto nas fases mais tardias da implementação, a perspectiva ideal seria a *bottom-up* (Matland, 1995, p. 152).

Após sintetizar todos estes contributos, Matland desenvolveu um modelo compreensivo de base teórica assente em duas dimensões, o conflito e a ambiguidade das políticas a analisar.

Deste modelo, surgem quatro novas perspectivas. As políticas de baixa ambiguidade e baixo conflito, que são de implementação administrativa; as de baixo conflito e elevada ambiguidade, as de implementação experimental; as de elevado conflito e de baixa ambiguidade, as de implementação política; e ainda as de elevado conflito e elevada ambiguidade, as de implementação simbólica.

Segundo Matland, na implementação administrativa, o sucesso é determinado pelos recursos, na implementação experimental, o sucesso é determinado pelas condições do contexto, na implementação política, é determinado pelo poder, e na implementação simbólica, é determinado pelas forças de aliança.

Nos modelos síntese de implementação, é dada atenção ao papel dos atores.

Atores

Modelo de Crozier e Freidberg (1977), em que atribui importância aos atores, naquilo que é a relação de poder e defesa dos interesses próprios dos burocratas, que assenta na diversidade de interesses e ideologias, sobressaindo a importância do poder que gera conflitos entre os atores.

Este modelo surge em contraponto ao modelo desenvolvido por Max Weber, que estabelece as relações burocráticas e autoritárias entre os elementos intervenientes na administração, que se pretende eficaz, em que cada ator é subordinado e legitimado pela autoridade burocrática que lhe é atribuída.

“Os princípios do Estado democrático e constitucional implica que os atores públicos estão subordinados a departamentos politicamente responsáveis pelas organizações a que pertencem” (Knoepfel et. al., 2007, p. 53).

Estes autores, que aprofundam a especificidade dos atores nas políticas públicas, identificam dois grupos de atores que intervêm na arena política, podendo estes ser administrativos ou com natureza privada. Os de natureza privada podem-se subdividir em grupos de interesse, beneficiários finais ou afetados indiretamente – positiva ou negativamente. Os autores desenvolvem ainda um triângulo de relação entre estes três grupos de natureza privada.

Como foi referido, os atores operam na arena política, que segundo aos autores, tem de ser estruturada, devidamente definida e contém intervenção entre atores públicos e privados (Knoepfel et. al., 2007, p. 46).

Quando analisada a política pública, tendo por base a aproximação teórica de *bottom-up*, os atores ganham relevo e importância na sua análise. Jann e Wegrich (2007), alertam para essa importância e destacam três aspetos, o primeiro, o papel determinante que as entidades de implementação têm no resultado da política, o segundo, que o resultado da política não é afetado apenas pela política em si, mas também pela interação com diferentes atores e programas, e por último, reconhece a importância das redes e ligações instaladas entre o Governo e a sociedade nas matérias que são envolvidas pela política pública a adotar (Balsa, 2014, p. 230).

Mais adiante, após o próximo capítulo que será dedicado à autonomia e gestão escolar, onde será apresentado como, em Portugal, se chegou até ao Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, que cria a figura de diretor, iremos demonstrar teoricamente a importância do diretor, enquanto entregador de serviços de base local, na adaptação de medidas de política centrais, e assim o seu contributo para a eficiência e eficácia das políticas educativas de sucesso escolar.

Autonomia e gestão escolar

Entre a reforma Veiga Simão e a Lei de Bases do Sistema Educativo

Em Portugal, houve duas grandes reformas do sistema educativo, a reforma Veiga Simão, e a Lei de Bases do Sistema Educativo (Rodrigues, 2010), que vem corporizar, em 1986, aquilo que estava inscrito na constituição de 1976. À época, muitos eram os temas no sistema de ensino que requeriam a máxima atenção governativa. Os principais e mais largamente discutidos,

nomeadamente com a entrada em vigor da reforma Veiga Simão, aprovada pelo Lei nº 5/73, de 25 de julho, eram as questões da escolaridade obrigatória, a unificação das vias de ensino, a gratuitidade e ação social escolar, a formação de professores e o próprio Ministério da Educação. Com a queda do regime ditatorial, em 1974, é dado o momento de rutura e condiciona a influência que a reforma Veiga Simão estava a ter no ensino, tendo por isso sido uma reforma com curta longevidade.

A revolução de 1974 criou uma verdadeira oportunidade de acelerar o movimento de democratização do acesso ao ensino, mas constitui também um momento de romper o sistema de ensino e da gestão das escolas, que estava até então associado ao regime anterior. Eram instaurados novos princípios na sociedade portuguesa e conseqüentemente novos desafios. A turbulência política verificada nos dois anos pós-25 de abril não permitiram a efetivação de medidas de política por completo, mas permitiu a criação de momentos de rutura que viriam a ser importantes e que foram depois aproveitados no novo sistema de ensino que entraria em vigor. Vitorino Magalhães Godinho é o Ministro da Educação dos governos provisórios que mais se distancia da reforma Veiga Simão, mas a rutura só se viria a efetivar a partir do IV Governo Provisório por ação governativa, mas também com influência dos movimentos sociais e políticos que eram gerados a partir das bases do sistema educativo.

No período entre 1974 e 1976, os principais temas discutidos seriam diferentes dos que foram debatidos nos primeiros anos dessa década, embora com algumas semelhanças, nomeadamente a escolaridade obrigatória e a unificação das vias de ensino. No entanto, como novos temas centrais surgiam o ensino secundário e o acesso ao ensino superior e a autonomia e gestão das escolas, que é o tema deste trabalho.

É pouco tempo depois do 25 de abril que se dão os primeiros passos da democratização na gestão das escolas. O Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de maio, substitui os reitores e diretores de escola por comissões democraticamente eleitas com a participação de docentes, funcionários e alunos. É ainda no mesmo ano publicado o Decreto nº 735-A/74, de 21 de dezembro, que regula os órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário. Assim, é criado o modelo de gestão democrática das escolas portuguesas, que é um passo decisivo para que os professores passem a ser atores do sistema de educação a quem são confiados poderes de decisão e concretização de políticas educativas.

Em 1976, com a aprovação da nova constituição portuguesa, é produzida legislação que vem dar corpo à alteração da vida política nacional, que rompeu com o as estruturas do anterior regime e que pretende acautelar, em toda a linha, o interesse coletivo e democrático. Este caminho de democratização é acompanhado também por uma maior responsabilização dos

intervenientes, como é referido na própria legislação, por via do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro: “*separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar. A definição entre competência deliberativa e funções executivas é essencial para uma gestão que acautele os interesses colectivos*”.

Este reconhecimento pela democratização, mas também pela inclusão de novos atores no processo de decisão e a consequente responsabilização são elementos fundamentais para que se verifique uma rutura efetiva e se inicie um caminho de aproximação a um melhor sistema de ensino, que proporcione a todos a oportunidade de o frequentar. Este Decreto-Lei consagra os princípios da descentralização e da gestão democrática, mas da autonomia pedagógica, que até então não estava a ser regulamentado, mas que passou a ser visto como fundamental.

A Lei nº 46/86, de 14 de outubro, comumente conhecida como a Lei de Bases do Sistema Educativo – LBSE – regula e corporiza, especificamente no setor da educação, aquilo que fora inscrito na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente no art. 74º, relativo ao ensino. Nesta Lei, é defendido que o sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, e que esta é orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso e a democratização da sociedade. É também defendido nesta Lei a “*descentralização e desconcentração de serviços*”, que reforça a intenção de rompimento com o centralismo verificado no regime anterior e que era urgente desconstruir. É a partir desta publicação que surge, nos anos seguintes, nova legislação que regula a atividade educacional, no sentido de aumentar a autonomia das escolas, acompanhada de maior democratização, quer no acesso como na gestão, e de maior responsabilização. Segundo Formosinho e Machado (2014), também no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo – CRSE – pretende-se realizar o princípio participativo e de uma maior eficiência ao nível da gestão com a ideia de “*gestão profissional nas escolas*” (Formosinho, 1998, p. 70).

Foi, por esta altura, iniciado um debate acerca da distinção entre direção e gestão escolares, em que a primeira deveria ser democrática e a segunda deveria ser profissional (Formosinho & Machado, 2014).

Depois da Lei de Bases do Sistema Educativo

Com o Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, é reconhecida a necessidade de descentralizar para o nível regional e local os serviços relacionados com a educação, para uma reorganização

da administração educativa, que contraria o centralismo: *“pretende-se redimensionar o perfil e a atuação dessas escolas nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, alargando, simultaneamente, a sua capacidade de diálogo com a comunidade em que se inserem”*. No entanto, em 1991 surge o Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio que, no âmbito da LBSE, estabelece o regime de administração e gestão no quadro de autonomia fixado, prevendo a possibilidade de criação de órgãos de direção unipessoais ou coletivos e introduzindo representantes da comunidade no conselho da escola (Rodrigues (org.), 2014a, p. 63), ou seja, é com esta publicação que se assiste a uma responsabilização maior dos atores que assumem a posição de decisores, através da inclusão da possibilidade de órgãos unipessoais, e ao mesmo tempo, é chamada a comunidade a intervir e a participar nos órgãos da escola, através dos seus conselhos.

A autonomia escolar vem assumindo espaço no debate público e é com o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio que se cria a possibilidade de celebração de contratos de autonomia, reconhecendo que *“a autonomia não constitui, pois, um fim em si mesmo, mas uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação, cabendo à administração educativa uma intervenção de apoio e regulação, com vista a assegurar uma efetiva igualdade de oportunidades e a correção das desigualdades existentes”*, onde é ainda reconhecido que *“a administração escolar e a gestão obedecem a regras fundamentais que são comuns a todas as escolas, o certo é que, por outro lado, a configuração da autonomia determina que se parta das situações concretas, distinguindo os projetos educativos e as escolas que estejam mais aptas a assumir, em grau mais elevado, essa autonomia, cabendo ao Estado a responsabilidade de garantir a compensação exigida pela desigualdade de situações”*. Assim, pode ver-se que a legislação assegura a ligação entre a autonomia e a necessidade de novos recursos para fazer face às desigualdades existentes.

Com este novo regime, que se inspira num estudo prévio coordenado por João Barroso, encomendado pelo Ministério da Educação, em 1996, verifica-se uma nova realidade de gestão, funcionamento e organização da escola. Assim, a escola passa a integrar a Assembleia, a Direção Executiva – Conselho Executivo ou Diretor – o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo. Cada órgão desempenha a sua função na organização da escola, em diferentes vertentes. É, no entanto, a Direção Executiva que é o órgão de administração e gestão escolar nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira.

O Conselho Executivo ou o Diretor são órgãos compostos por três elementos. Em ambos os casos, era através de eleições em sede de assembleia eleitoral que eram facultadas as competências para o exercício das funções de gestão. A assembleia eleitoral era composta pela

comunidade académica desde os docentes e não docentes em funções, representantes de alunos do secundário, pais e encarregados de educação. Este Decreto-Lei atribui como competências ao Conselho Executivo ou ao Diretor a responsabilidade de representação da escola, coordenação de atividades decorrentes das competências da direção executiva, o exercício do poder hierárquico a nível disciplinar na relação com os docentes, não docentes e alunos, assim como proceder à avaliação do pessoal docente e não docente.

A tendência, no final do séc. XX na Europa, mas também nos países da OCDE, é a de reforço de autonomia pois este era o caminho apontado para o reforço da qualidade do ensino e da sua eficácia. Vários relatórios internacionais, (Eurydice, 2007; Eurydice, 2009; OCDE, 2007) transmitem a ideia de que a autonomia é percebida como meio para alcançar a qualidade de ensino, reforçar a responsabilidade da escola e a adequação às necessidades locais. É durante estes anos que se começam a levantar críticas ao diploma 115-A/98, de 4 de maio, lançado pelo Ministro Marçal Grilo, mas pouco era avançado em matéria de autonomia escolar em Portugal nos anos seguintes.

É, entretanto, assinado o primeiro contrato de autonomia com a Escola da Ponte, onde são conferidas competências e poderes na organização pedagógica e na contratação de professores. Este contrato, celebrado a 14 de fevereiro de 2005, vem corporizar a possibilidade consagrada no Decreto-Lei nº 115-A/98 de celebração de contratos de autonomia que confirmam às escolas maior autonomia assegurando o princípio de que as escolas constituem um serviço de proximidade responsável pela implementação local de políticas educativas. Assim, no contexto da escola específica, vem regularizar práticas que os órgãos de gestão à época sabiam ser ilegais, mas que entendiam ser o melhor projeto educativo para a comunidade escolar a que se insere, nomeadamente a flexibilidade curricular e de avaliação. Em 2008, na sequência do processo de avaliação externa, são assinados 22 contratos de autonomia.

Só 10 anos depois da última publicação se voltou a legislar sobre o regime jurídico de autonomia, administração e gestão escolar, com a Ministra Maria de Lurdes Rodrigues, através do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril. Este diploma tinha consigo três grandes objetivos: aumentar a abertura da escola à comunidade, mais liderança e mais autonomia. A abertura da escola ao exterior era garantida com o reforço da participação no Conselho Geral, a questão da liderança com a criação da figura de diretor, enquanto órgão unipessoal e o reforço de autonomia através de maior intervenção do órgão de gestão e com a introdução de um regime de avaliação e também de prestação de contas (Rodrigues (org.), 2014a, p. 80).

Este diploma introduz importantes mudanças na organização e gestão das escolas, e cria a figura de diretor, que é um órgão unipessoal e não um órgão colegial, centralizando assim o

poder de decisão e a responsabilidade. No entanto, esta centralidade é acompanhada pela abertura da escola à comunidade, no conselho geral, considerando que este é o “*órgão de direção estratégica, responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola*” (artº. 11º).

É já possível, nesta fase do trabalho, e com base em Formosinho e Machado (2014), fazer uma comparação entre os principais diplomas publicados referentes à autonomia e gestão escolares, mais concretamente, o Decreto-Lei nº 115-A/98 e o Decreto-Lei nº 75/2008, no respeitante à dimensão formal da evolução normativa:

Quadro 1.2 - Evolução Normativa

	1998	2008
Órgão Administrativo	Assembleia de Escola	Conselho Geral
Órgão de Gestão	Conselho Executivo ou Diretor	Diretor
Instrumentos de Autonomia	Projeto Educativo, Regulamento Interno e Plano de Intervenção	Projeto Educativo, Regulamento Interno, Plano de Intervenção e Orçamento

Fonte: elaboração própria

Em 2001, no momento da primeira avaliação ao Decreto-Lei 115-A/98, Barroso esclarece que para quem considerava que esta publicação seria muito mais do que uma simples remodelação formal da gestão escolar, teria as expectativas frustradas dois anos depois (Batista, 2014, p. 259)

O Decreto-Lei nº 75/2008 sofreu alterações com o Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho. O número de elementos do Conselho Pedagógico é aumentado de quinze para dezassete mas a alteração mais substancial é a saída deste órgão dos pais e alunos, que permanecem no Conselho Geral, e ainda a alteração da nomeação das estruturas de coordenação que deixam de ser escolhidas pelo diretor para passarem a ser eleitas pelo Conselho Geral, ainda que sob proposta do diretor (Batista, 2014, p. 266).

Para concluir o presente tema, apresenta-se um quadro, Anexo A, onde se sintetiza os principais momentos das políticas sobre autonomia das escolas em Portugal entre 1974 e 2008.

Sucesso educativo e liderança escolar

A retenção e os líderes escolares

Neste subcapítulo, dedicado a medidas de política de promoção do sucesso escolar será aprofundada a questão de uma liderança forte na escola e a relação que existe entre os diferentes tipos de atuação e a problemática que esta dissertação se propõe a estudar, no seguimento daquilo que foi referido no subcapítulo anterior dedicado à autonomia e gestão escolar.

Este trabalho pretende disseminar e aprofundar o conhecimento relativo ao problema da retenção precoce, em que Portugal é um dos países da OCDE e dos parceiros europeus em que o problema tem maior incidência e onde carece, por isso, de medidas de política que vão de encontro à sua resolução.

Segundo o relatório de progresso do estudo *Aprender a Ler e Escrever em Portugal*¹, Portugal, segundo os dados relativos a 2015, é o segundo país da OCDE com mais reprovações precoces, apenas com pior registo a Bélgica. Neste ano, Portugal registava uma percentagem de 17%, enquanto a média dos países da OCDE se situava nos 7%.

Importa, neste momento, referir que o estudo citado serviu de base para o trabalho académico agora apresentado, essencialmente no aprofundamento de questões nele levantadas e foi também no âmbito do estudo que foi recolhida a amostra para o presente trabalho, como será referido no próximo capítulo, relativo à metodologia aplicada para o desenvolvimento da dissertação que agora é apresentada.

Nesse mesmo estudo, pode-se verificar que no mesmo ano de 2015, o problema é ainda mais expressivo quando verificada a percentagem de alunos com duas ou mais repetências nos seis primeiros anos de escolaridade, em que Portugal assume o pior registo com 5.4%, enquanto a média da OCDE se situa nos 0.8%.

Dado o afastamento face aos demais países da OCDE, é urgente procurar respostas para este problema.

A revista *Principal Leadership*, a edição de setembro de 2012 conta com o artigo *Retention and Social Promotion*, da autoria de Shane R. Jimerson e Tayler L. Renshaw, onde são apresentadas sínteses acerca do impacto da retenção na vida, quer académica, mas também social e até profissional dos estudantes. Na apresentação desses efeitos, negativos, e citando Jimerson (2001), a retenção leva a perdas de ligação com os seus pares e também é associada a

¹[http://www.dgeec.mec.pt/np4/292/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=516&fileName=relatorio_progresso.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/292/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=516&fileName=relatorio_progresso.pdf) – visitado em maio de 2018

atitudes e comportamentos negativos, que a longo termo, poderão conduzir a hábitos relacionados com o tabagismo, consumo de drogas, atividade sexual precoce, intenções suicidas e comportamentos violentos durante a adolescência (Jimerson & Renshaw, 2012, p. 12).

Ainda no mesmo artigo, os autores identificam características comuns em estudantes que reprovam precocemente, mas apontam cinco mitos acerca da utilização do instrumento da retenção, nomeadamente, consideram que é um mito o facto de a retenção ser uma questão de ganhar tempo, amadurecendo; que promove a aquisição e ajustamento das aprendizagens; a retenção não é alarmante; retenção prevê posterior insucesso escolar e ainda que mais vale reter precocemente do que mais tarde (Jimerson & Renshaw, 2012, p. 15).

As conclusões deste artigo vão de encontro ao que é também afirmado no relatório de progresso do estudo *Aprender a Ler e Escrever em Portugal*, em que é apontado que vários estudos indicam que nem a retenção nem a promoção automática são soluções eficazes.

Assim, é importante a procura de soluções que visem responder ao problema do insucesso, que não passem pela retenção, dado os efeitos nefastos que a mesma produz, nem a promoção automática, que corporiza o ato de passar de ano sem saber.

Em vários trabalhos, como nos relatórios PISA e outros, a OCDE tem produzido e reunido vários contributos que visam a promoção de políticas de educação com vista a redução do insucesso escolar.

O *Overcoming School Failure: policies that work*, de 2010, e o *paper* da autoria de Breton Faubert *A literature review of school practices to overcome school failure* são dois trabalhos que procuram aprofundar o conhecimento nesta matéria e oferecer *inputs* para a adoção de medidas de política concretas.

Ambos os contributos salientam a importância de se desenvolverem estratégias de atuação e implementar medidas de política pensadas ao detalhe e adequadas ao contexto de cada escola. O ponto 2.2 do trabalho de Faubert aprofunda a importância da liderança na redução do insucesso escolar referindo que “os líderes devem usar o poder o máximo possível, mantendo a atenção, os recursos e as operações focados no ensino efetivo e na melhoria das aprendizagens dos estudantes” (Faubert, 2012, p. 12).

Em Portugal, com o desenvolvimento da gestão escolar que foi referida no subcapítulo anterior, a criação da figura de diretor escolar como hoje a conhecemos, por via da publicação do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, o diretor de escola é percecionado como um reforço do processo de autonomia das escolas, sendo visto como um elemento necessário à melhoria da eficiência e da qualidade do serviço público de educação (Rodrigues M. , 2010, p. 235).

No entanto, o papel que é exigido aos diretores nem sempre é claro e muitas vezes é complexo e afasta o diretor, que inicialmente é professor, da sua tarefa pedagógica, dando lugar a tarefas de cariz burocrático e administrativo. Esta visão é partilhada e aprofundada num trabalho de Ball (1994), em que conclui num estudo nas escolas do Reino Unido, que o trabalho dos diretores é mais concentrado e dominado por questões financeiras e administrativas e não tanto pela liderança educativa (Ball S. , 1994, p. 95).

Estas exigências estão também explanadas no trabalho já referido, de Faubert, onde são elencados cinco aspetos em que o diretor de escola pode interferir para reduzir o insucesso escolar, como a questão de visão da escola estar alinhada com os projetos da comunidade; definição de objetivos claros e desafiadores; providenciar recursos que permitam responder aos objetivos; desenvolver capacidades no seio académico junto dos professores de forma a alinhar a aprendizagem com o ensino; e ainda proteger os tempos de ensino e de aprendizagem, limitando as distrações disponíveis.

Neste sentido, e já depois de termos visto o papel do diretor escolar tem vindo a assumir, e a importância que o mesmo tem enquanto ator e entregador de serviços, naquilo que é a aplicação de medidas de política e a respetiva adequação das mesmas aos contextos locais, iremos agora aprofundar os programas e medidas que têm vindo a ser adotados em Portugal, nomeadamente nos últimos 30 anos, após a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que marcou o início da adoção de programas de promoção do sucesso educativo (Rodrigues (org.), 2014a, p. 197).

Os programas e medidas de promoção do sucesso educativo em Portugal

Nesta fase do trabalho, é importante analisar as medidas e programas levados a cabo em Portugal de combate ao insucesso escolar, e os respetivos resultados e impactos, uma vez que o nosso país apresenta resultados tão desencorajadores face aos demais parceiros europeus e da OCDE.

Segundo o relatório de progresso já referido do projeto Aprender a Ler e Escrever em Portugal, “*aparentemente, o efeito das medidas de política para eliminar o problema do insucesso nos primeiros anos de escolaridade, (...), atingiu o limite de eficácia, sendo agora mais difícil registar melhorias sólidas*”. É precisamente sobre estas as medidas de política que este subcapítulo se destina a tratar e a reportar a evolução em Portugal no combate ao insucesso escolar.

A importância da escola e da escolaridade é cada vez maior nas sociedades modernas, e dado o relacionamento, cada vez mais evidente, entre progresso económico e escolarização, os decisores políticos têm apostado na universalidade do ensino e numa escolaridade longa.

Por sucesso educativo, leia-se, que os alunos ao longo do ano letivo reúnem as condições necessárias para transitar para o ano escolar seguinte e que cumprem a escolaridade obrigatória.

É com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo que se dá início à elaboração de políticas de promoção do sucesso educativo. Desde 1987 são desenhadas medidas e programas para resolver os problemas diagnosticados no setor da educação. No entanto, é possível identificar duas fases da implementação deste tipo de políticas. Até 1996, são elaborados grandes planos de intervenção, numa perspetiva de estratégia global, depois de 1996, é dado lugar ao gradualismo com vista ao ensino e aprendizagem, na concretização de medidas de política (Álvares & Calado, 2014a, pp. 197 - 199).

Neste sentido, e de forma a tentar contrariar as taxas de insucesso escolar, que eram dramáticas em Portugal no final dos anos 80, onde cerca de 25% dos alunos do ensino básico ficavam retidos, face aos 5% da média da OCDE, é aprovado em dezembro 1987 o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo – PIPSE – que segundo Pires (2002), vem remediar e tem uma visão de curto prazo, e não uma perspetiva estrutural de resolução do problema (Álvares & Calado, 2014a, p. 201).

Em 1991, é implementado o PEPT – Programa Educação Para Todos, que tinha como principais objetivos a universalização da escola e a aplicação da escolaridade de nove anos. No entanto, este é um programa com 11 objetivos e vinte e uma variáveis, o que atribui maior complexidade à sua implementação. A aplicação deste programa foi também afetada pela questão política, uma vez que houve, durante os anos seguintes, alguma instabilidade política no setor educativo, com mudanças de responsável político em 1991, 1992 e 1993 (Álvares & Calado, 2014a, p. 205).

Para dar seguimento ao que foi iniciado com o PIPSE e com o PEPT, foram criados novos programas, como o TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária e o PETI – Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil. Estes dois programas visam a intervenção em territórios previamente identificados pelo Ministério da Educação, como territórios que carecem de medidas de discriminação positiva, uma vez que pelas questões socioeconómicas em que são inseridas as comunidades educativas, encontram maior dificuldade em atingir os valores da média nacional no que ao sucesso educativo diz respeito. É, também, nestes territórios que se verificava uma maior frequência do abandono escolar em virtude de uma iniciação precoce no mercado de trabalho. Assim, com estes dois programas,

pretende-se colmatar os fatores exógenos à escola. Como programa complementar, é ainda criado o PIEF – Percursos Integrados de Educação e Formação, que tem como objetivo reintegrar no sistema de ensino aqueles que o abandonaram precocemente, e que não foram abrangidos pelo PETI.

Ao contrário do que acontecia com o PIPSE e com o PEPT, o TEIP é desenhado tendo em conta o contexto da escola e o seu projeto educativo, e não é desenhado numa perspetiva meramente centralizada, mas sim é um primeiro passo de desenho e implementação de tipologia *bottom-up* (Álvares & Calado, 2014a, p. 210).

Com a implementação do TEIP, é dado lugar a uma discriminação positiva a escolas que são situadas em contextos socialmente desfavorecidos, e dada a oportunidade a estas escolas de apresentar projetos educativos específicos, com a duração de três anos letivos, permitindo o acesso a apoios especiais, materiais e humanos, e também a psicólogos e animadores sociais, de forma a concretizar os objetivos a que se propunham.

Dado o sucesso do programa, logo desde o ano de implementação em 1996/97, com 34 agrupamentos incluídos, foi possível identificar práticas e experiências pedagógicas com bons resultados, com dinâmicas locais que era importante replicar a outros contextos semelhantes, e com esse intuito, o TEIP é reforçado em 2006, dando lugar ao TEIP II. Este reforço centrou-se no trabalho escolar e na relação da escola com o meio (Álvares & Calado, 2014a, p. 211).

O reconhecimento de que o contexto social pode ser um fator crítico e potenciador de risco de insucesso, onde são registados níveis de insucesso acima das médias nacionais, constitui em si a justificação maior para a criação e implementação de medidas de discriminação positiva nessas escolas.

A avaliação que pode ser feita do TEIP II é positiva, essencialmente por duas razões. A primeira, porque nos dois anos de acompanhamento foi possível verificar que o ambiente escolar melhorou muito, baixando muito significativamente o número de ocorrências de indisciplina ou de violência e absentismo, assim como o abandono escolar (Rodrigues, 2010, p. 133). A segunda razão, é a de que mesmo quando o sucesso do programa não é pleno num determinado caso específico, é possível identificar boas práticas que poderão ser replicadas (Álvares & Calado, 2014a, p. 224).

Porém, a intervenção não chegou às salas de aula, não chegou à formação de professores, nem às dimensões pedagógicas – passos necessários para estas escolas melhorarem os resultados escolares (Rodrigues, 2010, p. 134).

É com a mudança política ocorrida em 2005, que dá origem a dois Governos com apoio maioritário do Partido Socialista, que é focada a questão do sucesso escolar, nos Ministérios da

Educação liderados por Maria de Lurdes Rodrigues (2005-2009) e Isabel Alçada (2009-2011). Este novo ciclo político dá continuidade a opções políticas que já vinham sendo implementadas, como a redução do insucesso e abandono escolares, a escolaridade obrigatória cada vez mais alargada ou ainda o modelo de gestão das escolas, mas inova em algumas matérias, como a valorização do 1º ciclo do ensino básico, como principal questão relevante no âmbito da dissertação que agora é apresentada (Rodrigues (org.), 2014a, p. 74).

É neste ciclo político, essencialmente entre 2005 e 2009, que são desenvolvidas medidas de política específicas que visam o sucesso escolar, tentando fazer chegar mais longe, às salas de aulas, as mudanças que levem à aproximação de Portugal aos restantes países parceiros a nível europeu e no contexto da OCDE.

Logo em 2005, é decretada ² a implementação de planos de recuperação e de acompanhamento, a título obrigatório, a alunos que revelem dificuldades de aprendizagem nas avaliações internas, logo após o primeiro período.

Mas o principal mérito deste ciclo político, naquilo que são as medidas de política de sucesso escolar no âmbito do presente trabalho, referente ao primeiro ciclo, talvez tenha sido o facto de ter sido nele, 20 anos após a aprovação da LBSE, que o 1º ciclo do ensino básico entra pela primeira vez na agenda política (Rodrigues (org.), 2014a, p. 76).

São então implementadas medidas de política centradas neste ciclo de ensino, e são chamadas à sua concretização, e importantes para o sucesso das mesmas, as autarquias e as próprias escolas. Deixa-se de pensar as políticas de educação a nível central, e são trabalhadas e desenhadas numa perspetiva de proximidade territorial.

Como importantes medidas, podemos destacar a Escola a Tempo Inteiro, que previa a abertura das escolas do 1.º ciclo até às 17h30 e a realização de atividades de enriquecimento curricular. Foi ainda, em 2006, negociado entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios Portugueses o envolvimento das autarquias na oferta das atividades de enriquecimento curricular, nomeadamente na oferta do inglês.

Outras importantes medidas deste período foram o encerramento das escolas com menos de 10 alunos, a elaboração de cartas educativas e ainda a fixação de redes escolares.

Com o apoio financeiro do quadro comunitário em vigor – QREN – foram reforçados os transportes escolares e a requalificação da rede do 1º ciclo de ensino básico.

A OCDE (2007), recomenda que para as respostas ao insucesso escolar passem pela autonomização das escolas, e as três vertentes do Programa Mais Sucesso Escolar – PMSE –

² Decreto Normativo nº 50/2005, de 9 de novembro

passam por alterações a nível organizacional e do nível de autonomia das escolas face ao Ministério da Educação³.

O programa Turma Mais pretende criar turmas que consistam em agregar, por nível de dificuldade e por disciplina, grupos de trabalho de alunos de diferentes turmas, mas que se encontrem no mesmo nível de dificuldade, como plataformas giratórias, em que os alunos vão entrando e saindo das turmas consoante o seu grau de aprendizagem e capacidade de acompanhar em relação aos elementos que constituem a turma “mãe”⁴.

O projeto Fénix consiste na criação de turmas paralelas, designados “ninhos”, onde alunos com dificuldades similares são colocados até atingirem níveis de aprendizagem idênticos aos restantes elementos. No entanto, não são criados apenas ninhos de alunos com dificuldades, mas também ninhos de alunos com elevadas taxas de sucesso, de forma a promover a excelência⁵.

Estes são os dois modelos referência do PMSE, que visa a contratualização entre escolas e o ministério, de taxas de sucesso a atingir, com planos de intervenção com um horizonte de quatro anos. A continuidade dos programas depende, naturalmente, do cumprimento das taxas contratualizadas.

Porém, apesar destes terem sido os principais passos dados no sentido da promoção do sucesso educativo, houve outras medidas de política implementadas que merecem referência pela importância que atingiram, e também foram referidas no relatório de progresso do estudo *Aprender a Ler e Escrever em Portugal*, como por exemplo a generalização do pré-escolar, a integração de escolas do primeiro ciclo do básico nos agrupamentos, a extensão de redes de bibliotecas escolares e ainda o Plano Nacional de Leitura.

³ Ver relatório de avaliação ao Programa Mais Sucesso Escolar

⁴ Ver <http://www.dge.mec.pt/turma-mais>

⁵ Ver <http://www.dge.mec.pt/fenix>

CAPÍTULO II - METODOLOGIA

O caminho percorrido e escolhas metodológicas

Volvidos dez anos após a aprovação do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, é chegado um momento oportuno para estudar algumas das várias dimensões em que o diretor de agrupamento se envolve na organização da escola.

Como já foi referido, este trabalho tem como objetivo estudar o papel do diretor na redução da retenção precoce. Neste capítulo, iremos explicar qual foi o caminho seguido e as opções metodológicas adotadas.

O projeto de investigação *Aprender a ler e a escrever em Portugal* serviu de base ao presente trabalho. Este estudo, já com relatórios preliminares disponíveis, como já foi referido, procura compreender o fenómeno associado à retenção precoce e encontrar explicações nos diferentes distanciamentos já elencados no presente trabalho e que necessitam de ser resolvidos para que se possam quebrar barreiras e reduzir a retenção precoce para taxas próximas dos demais países da União Europeia e da OCDE. Os seus resultados indiciam que o potencial caminho de resolução do problema da retenção precoce poderá residir no papel desempenhado pelos diretores escolares. É neste sentido que este trabalho se desenvolve, visando o objetivo de perceber, pela via do papel a desempenhar pelos diretores escolares, como é que o problema poderá ser resolvido.

Os anos de análise das taxas de retenção precoce foram os anos letivos 2013/2014, 2014/2015 e 2015/2016 em agrupamentos de escolas ou escolas isoladas com primeiro ciclo do ensino básico.

No ano letivo 2013/2014, foram identificadas, pelo estudo que é a base da dissertação, 541 escolas consideradas *escolas do insucesso*. Entenda-se, escolas onde a taxa de retenção no 2º ano de escolaridade é igual ou superior a 1/3 ou que é superior à média nacional em todos os anos de escolaridade – segundo, terceiro e quarto ano, uma vez que existe em Portugal a proibição de retenção no primeiro ano.

Nos dois anos letivos seguintes, verificou-se alterações nas escolas que eram consideradas escolas do insucesso, sendo que várias deixaram de o ser, e outras agravaram até os registos de retenção. Houve ainda escolas que não eram escolas do insucesso e ao longo desses anos, passaram a ser.

É precisamente a explicação dessas mudanças, mais concretamente, porque é que em algumas escolas o problema da retenção escolar se manteve e noutras o problema se atenuou,

que este trabalho procura. A hipótese que tentamos ao longo deste trabalho verificar é a de que o diretor de agrupamento ou da escola isolada poderá ter um papel a desempenhar na redução da retenção precoce.

Para tal, foi formulada a seguinte pergunta de partida: Qual o papel do diretor na redução da retenção precoce?

Através desta pergunta, podem ser identificadas duas variáveis, a variável “papel do diretor” e a variável “retenção precoce”, e ainda o mecanismo causal “qual”. A primeira variável, qualitativa e independente, e a segunda variável, quantitativa e dependente.

Ao abrigo do estudo *Aprender a ler e escrever em Portugal* foram visitadas 127 escolas e foi dentro deste universo que foram escolhidas dez escolas para analisar na presente dissertação. Dado que o objetivo passa por perceber quais foram as diferenças no papel desempenhado pelo diretor do agrupamento, em escolas onde o problema se resolveu e em escolas onde o problema não se resolveu, foram criados dois grupos de escolas: cinco escolas que ao longo dos três anos letivos – 2013/14, 2014/15 e 2015/16 – em análise melhoraram os resultados e deixaram de ser escolas do insucesso, e outras cinco escolas onde o problema da retenção precoce se manteve.

A seleção de casos para análise foi através da amostragem por conveniência. Apesar de este tipo de amostragem não ser representativa da população, e os resultados apenas se aplicarem aos casos selecionados, permite a captação de ideias gerais e identificação de aspetos críticos ao invés de procurar a objetividade científica (Sousa & Baptista, 2014, p. 77).

Assim, foram identificadas as 127 escolas visitadas pelo estudo, e verificadas as taxas de retenção nos anos letivos seguintes – 2014/2015 e 2015/2016. De seguida, foram selecionadas 5 escolas onde mantiveram os critérios de escola do insucesso ao longo dos três anos e 5 escolas em que o problema se resolveu. A seleção da amostra foi por conveniência, sendo que houve o cuidado de ter, apesar da pequena amostra a que se recorreu, pelo menos uma escola TEIP no grupo de escolas em que o problema se manteve e de pelo menos uma escola não TEIP no grupo de escolas que melhoraram os resultados. A razão desta salvaguarda prende-se pelo que foi explicado no capítulo relacionado com políticas públicas de sucesso educativo, onde muitas vezes é apontado o contexto socioeconómico em que a escola está inserida para a justificação dos resultados que levam ao insucesso, e desta forma, entendemos que contribui para contrariar essa premissa e permite focar a análise noutra ponto de observação, neste caso, o papel do diretor.

Este modelo de análise, baseado na indução, serve para procurar explicações e para formular hipóteses que podem ou não ser alargadas a outras realidades não observadas. (Mendes, 2012, p. 87)

Dado o número reduzido de casos a explorar, foi adotado o método da análise comparativa analítica, desenvolvida por Charles Ragin em 1987, que tem a sua variabilidade e/ou comparação entre casos e recorre a análise booleana. Este tipo de método permite identificar atributos comuns entre os casos em análise. (Camões, 2012, p. 114)

“A investigação qualitativa centra-se na compreensão dos problemas, analisando os comportamentos, as atitudes ou os valores. Não existe uma preocupação com a dimensão da amostra nem com a generalização dos resultados, e não se coloca o problema da validade e da fiabilidade dos instrumentos, como acontece com a investigação quantitativa.” (Sousa & Baptista, 2014, p. 56)

Os mesmos autores relembram que Marshall e Rossman, em 1995, consideraram que a generalidade dos estudos de investigação segue quatro categorias: exploratórios, explanatórios, descritivos e preditivos. A categoria, segundo os autores, que este estudo seguiu foi a de estudo exploratório, que tem como objetivo reconhecer a realidade pouco estudada e levantar a hipótese a explorar. (Sousa & Baptista, 2014, p. 57)

O nosso objetivo nesta dissertação é identificar pontos comuns do papel desempenhado ao longo dos anos em análise dos diretores nas escolas onde o problema se resolveu e identificar práticas que levaram a que outras escolas permanecessem com o problema.

No entanto, enquanto a redução da retenção precoce é medida pela taxa de retenções verificada, ou seja, é um valor objetivo, quantitativo, o papel do diretor é subjetivo, qualitativo, que sofreu um processo de conceitualização e de criação de dimensões de análise que permitiram perceber qual o papel desenvolvido pelos diretores que foram entrevistados.

O papel do diretor, como referido, não é algo concreto, antes pelo contrário, é subjetivo e não definido, pelo que, para a análise, foram consideradas três dimensões para analisar o trabalho desempenhado pelos diretores, tendo em vista o problema identificado e alvo de estudo neste trabalho. Assim, o papel do diretor pode ser mais ativo ou mais passivo consoante a combinação das três dimensões analisadas. Estas seguem um encadeamento similar ao da implementação de medidas de política.

Como foi visto anteriormente, o primeiro passo do modelo das etapas é a identificação do problema, o reconhecimento de que um problema o é de facto e que carece de resposta pública. Assim, a primeira dimensão de análise é o da visão do problema. É importante o reconhecimento, por parte dos decisores locais no seio académico, de proximidade com os

alunos, de que a retenção precoce é um problema que afeta os alunos e que não é uma inevitabilidade, ou seja, é necessário que haja visão do problema para que se possam dar passos no sentido da quebra do distanciamento identificado pelo estudo que suporta a dissertação, relativa à naturalização do problema. Este é o primeiro passo e a primeira dimensão do papel do diretor, relativamente ao problema.

No entanto, e como foi visto no capítulo relacionado com a autonomia e gestão escolar, a política educativa tem como origem o poder central, sendo o Ministério da Educação, no caso português, que produz as normas e regras pelas quais as escolas se governam e são governadas. Contudo, tem-se verificado ao longo dos últimos anos, o reforço do papel do decisor máximo da comunidade escolar, naquilo que é a autonomia, que culminou na produção do Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, que cria a figura de diretor, órgão unipessoal eleito pelo Conselho Geral. E esta é a segunda dimensão de análise no âmbito do papel do diretor, a perceção de autonomia que o próprio tem quanto a aplicação de instrumentos e de adaptação de medidas de política ao contexto em que a escola está inserida e que conduzem à redução da retenção precoce.

Por fim, a terceira dimensão de análise prende-se com a tomada de iniciativa. Tal como no modelo das etapas aprofundado no enquadramento teórico, após o reconhecimento de um determinado problema, da inclusão do mesmo na agenda política, é dado lugar à formulação, onde são procuradas alternativas de resposta, de onde será escolhida a solução a adotar, a etapa da implementação. A tomada de iniciativa ocorre quando o problema da retenção precoce é visto como tal e o diretor tem a perceção de que tem autonomia para atuar e tentar resolver o mesmo.

O presente trabalho coloca como hipótese que as escolas onde os resultados melhoraram são fruto da combinação positiva – através da *truth table* – das três dimensões de análise e que resultam da melhoria de resultados.

Quadro 2.1 - Construção do modelo de análise baseado no enquadramento teórico

Enquadramento teórico	Modelo de análise
Políticas Públicas	Visão do Problema
Autonomia e Gestão Escolar	Autonomia
Políticas de Sucesso Educativo	Iniciativa

Fonte: Elaboração própria

Para a análise de cada uma das dimensões, foram utilizados dados que respeitam a natureza de recolha de dados de fontes secundárias, nomeadamente a elaboração de entrevistas semiestruturadas, em que o guião é constituído por tópicos que se pretende abordar e é dada liberdade ao entrevistado. (Sousa & Baptista, 2014, p. 80)

As combinações possíveis resultantes da aplicação da *truth table* seguem a lógica de 2^k , em que k é igual ao número de condições. No âmbito da dissertação, como já foi referido, serão consideradas três dimensões, ou seja, três condições. Assim, o nosso $k=3$. Da aplicação desta fórmula, poderemos identificar 8 perfis naquilo que é o papel do diretor, ao longo das entrevistas efetuadas, uma vez que $2^3=8$.

Para uma melhor compreensão, e uma vez que estamos a trabalhar apenas com três dimensões de análise, o diagrama de Venn é a ferramenta mais utilizada, dado que quando uma análise cresce para quatro ou cinco condições, se torna difícil a aplicação do mesmo diagrama (Schneider & Wagemann, 2012, p. 93).

O papel do diretor é analisado e medido tendo em conta as três dimensões já referidas, no entanto, as combinações das dimensões originam configurações distintas, as quais designamos perfis de diretor.

Da aplicação desta ferramenta de análise, resultam 8 perfis que poderão ser esperados, sendo que alguns com maior aproximação aquilo que foi discutido no enquadramento teórico, e dois desses oito perfis não se enquadram naquilo que é defendido na presente dissertação, no entanto, resultam da combinação das três dimensões de análise, como veremos na aplicação empírica.

Serão apresentados os diferentes perfis de diretores através das combinações possíveis, recorrendo à lógica Boleana, que constitui em si mesma uma *truth table*, instrumento desenvolvido por Charles Ragin 1987, de análise qualitativa comparada analítica.

CAPÍTULO III - APLICAÇÃO EMPÍRICA

O terreno percorrido

Neste capítulo, iremos expor o que foi recolhido do trabalho de campo para a realização deste trabalho, tendo sempre em consideração aquilo que foi o enquadramento teórico desenvolvido, e o caminho a seguir apontado no capítulo da metodologia.

O facto de este trabalho vir no seguimento do Projeto *Aprender a Ler e a Escrever em Portugal*, faz com que as visitas às dez escolas sejam, na verdade, um regresso às mesmas. No entanto, e dado que passaram, entretanto, dois anos letivos desde as visitas para o estudo, alguns elementos das direções escolares, nomeadamente o líder, mudaram em alguns casos. Não obstante, foi sempre possível em todos os casos selecionados, entrevistar elementos que têm um conhecimento aprofundado da atividade da direção nos anos em análise pelas posições que à época, ou no momento da entrevista, assumiam.

Posto isto, apresentaremos neste capítulo as principais informações recolhidas no terreno, apresentando e tratando cada uma das escolas isoladamente, designando-as por escola 1, escola 2, escola 3, (...), escola 10, de forma a manter o anonimato dos entrevistados. No entanto, as entrevistas serão todas disponibilizadas, na íntegra. Neste trabalho, e para cada afirmação, será identificado o momento da entrevista correspondente e ainda será, no final, elaborado um quadro síntese daquilo que foram as conclusões retiradas das dez entrevistas.

O objetivo desta parte do trabalho foi o de recolher informação que justificasse a permanência da escola em critérios de insucesso, ou aquilo que motivou a melhoria dos resultados. Nos minutos finais de cada entrevista, será possível ouvir o resumo daquilo que foi a intervenção da escola nos anos em análise, perante o problema da retenção precoce, em cada uma das dimensões de análise já referidas neste trabalho

Será, no Anexo B, apresentada a caracterização da escola e do agrupamento de cada uma das dez escolas escolhidas, pelo método de amostragem por conveniência, como já foi referido, que sustentou a seleção das mesmas e que estava disponível para o ano em que as mesmas foram visitadas ao abrigo do estudo, no ano de 2015.

O que foi encontrado

Escola 1

Na primeira escola visitada, foi possível constatar que hoje em dia a direção tem já uma visão diferente daquela que era praticada ao longo dos anos letivos analisados. A não visão do

problema nos anos anteriores, prende-se com a falta de partilha de diagnósticos entre os pares e também com a falta de perceção de existência do problema, da dimensão do mesmo a nível nacional.

A retenção é vista como uma ferramenta interessante como medida pedagógica, promovendo a consolidação de conhecimentos e aprendizagens dos alunos (minuto 13') apesar de ser reconhecido que poderá ser prejudicial a perda do acompanhamento do grupo. É entendido que a retenção deveria ficar ao critério do professor e não da legislação, pelo que não concorda com a proibição no 1º ano de escolaridade (minuto 27').

Entende-se que existe autonomia de atuação por parte dos diretores para a definição de estratégias concretas que ajudem a mitigar o problema (minuto 51'). No entanto, para a tomada de iniciativa, é reconhecido que o mesmo tem de ser visto como problema, entre toda a comunidade, como primeiro passo para a mudança. (minuto 67').

Nos minutos finais da entrevista (minuto 70'), é possível ouvir o resumo das posições da direção face às três dimensões de análise, em que não havia visão do problema. Existia perceção de autonomia, mas como não havia visão do problema, não eram tomadas iniciativas e assim não foram obtidos resultados.

Escola 2

Nesta escola, o cenário encontrado é bastante diferente, durante os anos letivos em análise. Relativamente à visão do problema, o insucesso escolar é alvo de debate alargado ao longo do ano (minuto 4'). Uma vez que é uma escola TEIP, utilizaram os recursos disponíveis, como reforço com mais um professor a tempo inteiro e a criação de uma equipa multidisciplinar, que juntamente com a mediadora social, promove a consciencialização para a problemática, junto dos próprios alunos (minuto 5'). Já vai existindo, mas a direção pretende aprofundar ainda mais a discussão entre pares e de partilha de diagnósticos que possam ser causas de casos de insucesso (minuto 6'). É também atribuída importância à valorização do pré-escolar como promoção da literacia (minuto 13'). Ver o problema como tal, por todos na comunidade escolar, é visto como o passo mais importante e o primeiro para se assumir que o problema pode ser resolvido dentro da escola, e não culpabilizar o ambiente familiar (minuto 18').

A autonomia, para a direção, existe, fixada no Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, no entanto, é feita veemente crítica à celeridade de disponibilização dos recursos que só ficam disponíveis quando o problema já existe (minuto 45'). Assim, a autonomia existe mas poder-se-ia fazer muito mais e melhor se os recursos ficarem disponíveis atempadamente, porque quando eles são aplicados, resultam e têm impacto (minuto 40').

As tomadas de iniciativa, nesta escola e durante os anos de análise, basearam-se na discussão e debate do problema do insucesso escolar ao longo do ano letivo, logo desde o 1.º período, caso a caso, de forma a evitar o insucesso através do acompanhamento específico de aprendizagem de cada aluno (minuto 46') e também na utilização dos recursos TEIP e do contrato de autonomia (minuto 51').

Assim, os resultados relativos ao insucesso escolar melhoraram porque o problema foi visto como tal, houve discussão e debate acerca do mesmo, perceção de autonomia para atuar e definir novas estratégias contextualizadas ao ambiente escolar e foram tomadas iniciativas para o resolver (minuto 57').

Escola 3

Ao longo dos anos em análise, a direção entendia que a retenção precoce era um problema, mas que se deve a dois problemas, o contexto familiar, pela desvalorização da escola, que é vista como local para as crianças passarem tempo e o outro problema é o percurso escolar que as crianças desenvolvem, uma vez que é desvalorizado pela família, acontecendo com regularidade o excesso de faltas e a consequente retenção por faltas (minuto 4'). Entende que a escola pode agir para resolver o problema, mas apenas dentro do recinto, porque depois de esgotados todos os meios de aviso de faltas dos alunos às entidades competentes, a direção entende que a escola nada mais pode fazer (minuto 7'). A direção vê o problema como tal, e tenta ao longo do ano minimizar a desvalorização do papel da escola, mas o problema persiste quando é necessária qualquer intervenção dos pais (minuto 12').

Entende-se que há autonomia legislativa para atuar, mas essa autonomia não se estende a toda a comunidade escolar, o que é fortemente limitador da autonomia que a direção poderia gozar (minuto 27'). A autonomia, no contexto escolar em concreto, é completamente inexistente junto dos pais, os pais dos alunos desta escola não reconhecem legitimidade aos professores, funcionários e direção da escola (minuto 28').

A iniciativa que tentaram levar a cabo para resolver o principal problema diagnosticado que leva, no entender da direção, à retenção precoce, de aproximação dos pais à escola, não teve qualquer adesão desde o ano de implementação até ao último ano em análise (minuto 20').

Assim, o problema é visto como tal, mas justificado com o contexto familiar, havia a perceção da autonomia, mas a tomada de iniciativa ficou limitada pela inação de readaptação das estratégias adotadas, que durante os anos em análise não funcionaram e não foram alvo de reajuste nos três anos de análise (minuto 39')

Escola 4

Nesta escola verificou-se que a direção conta com elementos que desenvolveram já atividades de coordenação regional, o que permite uma visão do problema alargada e de percepção da realidade não só da escola, como também das escolas vizinhas, o que propicia uma sensibilidade acrescida para o problema.

Para a direção, o problema do insucesso escolar e da retenção precoce, nomeadamente no 2º ano de escolaridade, é algo que tem de ser resolvido, de forma estratégica e diagnosticada, para que se seja eficiente e eficaz na redução do problema até porque retenção gera retenção e por isso a retenção foi assumida como um problema, apenas aplicada em último recurso, quando todas as outras estratégias e alternativas foram já esgotadas (minuto 6'). Havia uma naturalização do problema, ficavam retidos no segundo ano porque no primeiro é proibido e por isso no segundo ano era lecionada matéria do primeiro ano, o que fazia com que a passagem do primeiro para o segundo ano fosse meramente administrativa (minuto 7'). O passo decisivo foi a desconstrução da naturalização do problema (minuto 8'). Para a direção, os quatro anos do 1º ciclo são suficientes para o corpo docente gerir as necessidades de aprendizagem e os diferentes ritmos de aquisição de conhecimentos, sem ter de recorrer à retenção (minuto 9').

Apesar de reconhecer, com naturalidade, as limitações até a nível de recursos, entende que há como contornar a situação, dentro das balizas que são impostas (minuto 30'). Como exemplos, foram dados a organização dos apoios e das turmas. Foi ainda referido que há também um excesso de burocracia e muito tempo exigido para o cumprimento das formalidades (minuto 36').

As iniciativas adotadas incidiram na partilha da visão do problema por toda a comunidade escolar, mais concretamente alargar a visão aos professores, a adoção da metodologia Fénix, e ainda a aproximação aos pais dos alunos, para explicar o projeto pedagógico e para que a visão e estratégias sejam adotadas (minuto 51'). Paralelamente, e este é um ponto que a direção entente bastante importante do ponto de vista da liderança, a questão da formação dos professores, que deve ser enquadrada com o projeto educativo da escola e dos planos de ação em vigor (minuto 52').

Em suma, por parte da direção, houve a visão de que a retenção precoce era um problema, havia a percepção de autonomia de atuação e foram desenvolvidas iniciativas junto dos professores e pais para resolver o problema (minuto 49').

Escola 5

Esta é uma escola que possui características socioeconómicas muito desfavorecidas, estando inserida num gueto, marcado pela presença da comunidade cigana, sendo este gueto alimentado pela construção de novas infraestruturas por parte da Câmara Municipal (minuto 28’).

Apesar deste enquadramento social, a direção não vê o problema da retenção precoce como tal, isto é, é entendido que a retenção é elevada no 2º ano de escolaridade porque no 1º é proibido (minuto 15’), sugerindo até que só concordaria com a proibição da retenção no 1º ano de escolaridade se for acompanhada de proibição de inscrição de alunos com menos de 7 anos de idade (minuto 16’). Para a direção, um dos grandes problemas da retenção, no seu território, prende-se com a mistura de alunos de diferentes idades, com níveis de maturidade díspares, que condiciona a atividade pedagógica e o normal funcionamento, nomeadamente do saber-estar na sala de aula, uma vez que se verifica, com frequência, alunos com 7 ou 8 anos na mesma sala do que alunos com 12 ou 13 anos (minuto 62’).

Para a direção, mais vale reter do que passar sem saber (minuto 67’), o que cria um distanciamento efetivo, reportado também no estudo *Aprender a Ler e Escrever em Portugal*, e que é uma cortina de fumo perante a visão do problema. Para a direção, uma taxa de retenção de 5% seria perfeitamente normal e só seria alarmante, em qualquer registo, acima dos dois dígitos (minuto 18’). Com o registo de qualquer uma das taxas, a escola estaria acima da média nacional em todos os anos, o que faria a escola continuar a ser escola do insucesso.

Quanto à autonomia, entende que a autonomia não existe e que o único momento em que foi dada autonomia às escolas foi na década de 80.

Em suma, nesta escola, apesar de o problema ser reconhecido, a visão que existe do mesmo leva a que seja uma falsa visão do problema, uma vez que é atribuída a responsabilidade pela retenção apenas ao percurso familiar e que o mesmo vem de fora da escola, que a escola nada pode fazer, não há perceção de autonomia e não foram tomadas iniciativas para resolver o problema uma vez que para a direção, as mesmas esbarram no papel dos pais e chegam mesmo a contrariar essas tentativas de atuação (minuto 60’).

Escola 6

A par do que foi verificado na escola anteriormente referida, nesta escola também é vista a retenção como sendo elevada no 2º ano de escolaridade porque é proibida no 1º ano (minuto 2’) e também pela falta de maturidade dos alunos nos dois primeiros anos de ensino básico (minuto 19’). Paralelamente a estes dois fatores, a direção justifica também o insucesso com o facto de não haver estabilidade da constituição das turmas, uma vez que são inscritos novos

alunos quando o ano letivo já decorre e são alunos provenientes de África, com dificuldades de aprendizagem acrescidas (minuto 5'). Este cenário lava a que se verifique o fenómeno de retenção mais do que uma vez durante os anos de ensino básico do primeiro ciclo (minuto 13'). Para a direção, o problema da retenção está na atuação da família, a pouca importância que esta dá à escola e ao papel dos professores dentro da sala de aula.

Em relação à autonomia, a direção considera que o DL nº 75/2008, de 22 de abril não acrescenta autonomia, mas sim responsabilidade, o que resulta num excesso de burocracia e retira tempo para que a direção se dedique à componente pedagógica (minuto 28').

Quanto à tomada de iniciativa, a escola visitada estava, já nos anos de análise, com o projeto Fénix a decorrer, no entanto, a procura de resposta era direcionada para o problema de absentismo, e não para a retenção precoce (minuto 38'). Foi também aplicado, entretanto já retirado, um teste, igual em todo o agrupamento, que serviria de instrumento de avaliação, similar a um exame, não com a perspetiva de diagnosticar dificuldades, mas sim de comparar ritmos de aprendizagem e o papel do professor, o que resultou na criação de ainda mais assimetrias dentro do agrupamento (minuto 36').

Em suma, a falta de visão do problema como tal, que poderá ser resolvido pela escola, nomeadamente através da intervenção da direção, e a falta de perceção de autonomia, acrescentando que a tomada de iniciativa ao longo dos anos de análise se direcionava para colmatar outros problemas, levou a que a escola se mantivesse como escola do insucesso (minuto 49').

Escola 7

Nesta escola, é analisado o percurso de cada aluno como caso isolado, uma vez que cada caso é um caso e merece, por parte dos decisores, análise aprofundada e o insucesso é evitado por ser um problema e não ser visto como solução. Constantemente são analisadas as causas para se combater, efetivamente, a retenção (minuto 2').

São vários os momentos de diagnóstico ao longo do ano letivo, com reuniões entre professores para acompanhar o percurso do aluno desde novembro. No início do ano letivo, a meio e no final, é realizado uma prova de aferição interna, também a alunos com necessidades educativas especiais (minuto 4'), para acompanhar o percurso dos alunos em todo o agrupamento, para que seja mais um elemento de debate entre os professores no trabalho cooperativo entre pares (minuto 7').

Apesar de ser reconhecido que existem instrumentos e ferramentas ao dispor das direções, a autonomia vem acompanhada de um excesso de burocracia que limita a ação da direção, sendo que existente (minuto 17’).

Em relação à tomada de iniciativa, entre os anos de análise houve adesão ao contrato de autonomia, o que contribuiu para a redução da retenção, a par do envolvimento de um projeto de escrita criativa, coordenado por Margarida Veiga Simão, que levou a ótimos resultados de sucesso escolar, nomeadamente no 3º e 4º ano (minuto 31’). De salientar que no ano seguinte ao último de análise, 2016/2017, a retenção no 2º ano de escolaridade foi de 0%. Ainda em 2014/2015, houve reforço do apoio aos alunos, formação de professores e Plano Nacional de Leitura (minuto 32’).

Não é uma escola TEIP por opção, uma questão de estratégia de posicionamento, mas é ainda assim uma escola muito heterogénea socialmente (minuto 41’).

Em suma, o que justifica o sucesso, para as dimensões e anos letivos em análise, foi a visão partilhada do problema, a perceção de que dentro dos limites burocráticos, se podem desenvolver atividades e estratégias dentro da escola para resolver o problema (minuto 46’).

Escola 8

Nos anos em análise, no agrupamento em que a escola está inserida o problema da retenção precoce era reconhecido, no entanto, não havia a visão estratégica de procurar e adaptar soluções de intervenção que contribuíssem para a redução do problema (minuto 3’). O que está na base desta falta de visão estratégica e que levou à inação, foi o facto de a direção não tomar iniciativas por medo de arriscar e alocar recursos a projetos que poderiam não ter os resultados esperados (minuto 54’).

Também nesta escola verificou-se que a falta de professores, por ausência prolongada, fez com que os apoios destinados no âmbito do projeto TEIP fossem alocados para o normal funcionamento dos tempos letivos, prejudicando assim o potencial de intervenção do projeto em desenvolvimento (minuto 18’). No entanto, no ano letivo 2015/2016, registou-se uma melhoria dos resultados da retenção no 3º ano de escolaridade, uma redução de 25% para 3.7%, que foi causada pela disponibilização dos recursos TEIP no início do ano letivo, e não quando as aulas já estavam a decorrer, como acontecia nos anos anteriores (minuto 20’).

Relativamente à autonomia, entende-se neste agrupamento que ela existe, há autonomia para atuação e encontrar soluções, no entanto, a autonomia vem acompanhada de muita burocracia e faz com que seja retirado tempo para as atividades pedagógicas (minuto 28’).

Foi ainda referido, logo no início da entrevista, que a recolha de dados é um elemento essencial para o diagnóstico e para a perceção e monitorização do problema (minuto 2') e é ainda de salientar que ao longo de toda a entrevista, não foi referida uma única vez o contexto familiar como justificação do problema, mesmo sendo uma escola TEIP. O problema é sempre visto como interno.

Em suma, nos anos em análise, a direção deste agrupamento não tinha visão estratégica do problema, o que levava à não tomada de iniciativas para o resolver, apesar de haver a perceção de autonomia para o fazer (minuto 54').

Escola 9

Nesta escola, a direção entende que a retenção é um fator extraordinário, que não deveria existir, principalmente no 1º ciclo de ensino básico (minuto 1'), considerando que ainda existe a ideia de que a retenção é um castigo (minuto 2'). A retenção não é vista como uma oportunidade e para a evitar, o diagnóstico das dificuldades é feito precocemente (minuto 14'). Este diagnóstico, para a direção, não deverá passar apenas pelo teste como elemento único de avaliação, mas sim depende muito da iniciativa do professor (minuto 4').

Como causas do insucesso escolar, a direção aponta para as questões sociais, a instabilidade do corpo docente, inadaptação de estratégias às necessidades do contexto, famílias, absentismo e dificuldades de aprendizagem (minuto 7')

Em relação à existência de autonomia para atuação, a direção entende que não há dúvida nenhuma de que ela existe no campo pedagógico e o DL nº 75(2008, de 22 de abril veio trazer uma referência e isso é considerado bom (minuto 33').

Como solução, a direção aponta três grandes linhas orientadoras de atuação, a estabilidade do corpo docente, coesão das turmas e a frequência do pré-escolar. A escola era muitas vezes marginalizada, segundo a direção, e a partir do momento que foi abrangida pela oferta de pré-escolar, passou a haver valorização do território educativo da escola visitada e ajudou na aquisição de aprendizagens (minuto 24').

No minuto 43, é feito um resumo do percurso para que a escola deixasse de ser uma escola do insucesso, que assenta na visão do problema como tal, na perceção de autonomia de atuação e ainda na tomada de iniciativas que promovam as três linhas orientadoras referidas acima.

Escola 10

Relativamente à visão do problema, a direção escolar entende que deve promover a erradicação da retenção precoce, sendo que o caminho a seguir deverá ser o de recuperação dos alunos ao invés de os reter (minuto 11'), mas esse trabalho de erradicação deverá ser desenvolvido pela escola e pelos professores, e não decretado, como acontece com a proibição de retenção no 1º ano de escolaridade. Esta posição é justificada pelo facto de se entender que a escola não dispõe de condições para oferecer aquilo que é expectável (minuto 13').

Quanto à autonomia, é entendido que sendo relativa, ela existe para a definição de estratégias de atuação (minuto 18'), o que permite às direções escolares, através dos instrumentos que estão disponíveis, desenvolver e atuar em conformidade com aquilo que elas próprias podem definir e propor aos órgãos deliberativos. A autonomia é considerada relativa porque envolve muita burocracia o que não permite a dedicação desejada à docência e à pedagogia (minuto 30').

Neste sentido, e uma vez que a direção vê o problema como tal e entende que tem autonomia suficiente para atuar, tem vindo a desenvolver um conjunto de iniciativas que visem a resolução do problema. Num primeiro momento, é feito um trabalho colaborativo entre os professores para diagnosticar situações que carecem de intervenção, sendo que são ainda identificadas as necessidades de formação contínua dos professores, para complementar a formação inicial que considera muito fragilizada (minuto 3'). Deste trabalho de diagnóstico, resultam planos de intervenção, que passam pela diferenciação curricular (minuto 6') que visa o reforço das aprendizagens dos alunos (minuto 7'). São encarados, pela direção escolar, três grandes eixos de atuação, os docentes, a comunidade e os alunos (minuto 7'). Um outro aspeto importante, e que não depende apenas da escola, mas sim da tutela e da disponibilidade para o fazer, foram as obras de requalificação de que a escola foi alvo, uma vez que não só responderam a problemas infraestruturais, mas promoveram uma valorização do papel da escola (minuto 20').

É ainda deixada a sugestão de criação de centro de recursos humanos para a contabilização do tempo de serviço e outras tarefas meramente burocráticas que atualmente é considerado que sobrecarregam a estrutura da escola (minuto 33').

No minuto 37, é ainda feito um resumo do papel da direção escolar em relação à melhoria de resultados, que se prende com a visão do problema como tal, a perceção de que existe autonomia de atuação e a tomada de iniciativas que visam os três eixos fundamentais que foram referidos acima.

Do que foi encontrado

Neste momento, consolidar-se-á aquilo que foi encontrado em cada uma das dez escolas, e apresentado no sentido de identificar e agrupar práticas que potenciam o sucesso educativo.

Assim, e construindo a *Truth Table*, disponível no Anexo C, podemos constatar que dos oito perfis possíveis, apenas foram identificados quatro deles, nomeadamente, os perfis de direções que vêem o problema como tal, entendem ter autonomia para atuar e tomam iniciativas para resolver o problema – Escolas 2, 4, 7, 9 e 10 – perfis de direção que vêem o problema como tal, entendem ter autonomia, mas não tomam iniciativas para resolver o problema – Escola 3 – perfis de direção que não vêem o problema como tal, entendem que a figura de diretor tem autonomia de atuação, mas como não vê o problema como tal, não toma iniciativa – Escolas 1 e 8 – e ainda perfis de direção que não vê o problema como tal, não entendem ter autonomia de atuação e não tomam iniciativa para resolver o problema – Escolas 5 e 6. No Anexo D, é apresentado o diagrama de Venn.

Do insucesso ao sucesso escolar – a direção

O trabalho termina com a apresentação daquilo que materializa o quadro síntese disponível no Anexo E, onde é possível, para cada dimensão analisada, encontrar as diferenças do papel da direção nos contextos escolares em que mantiveram critérios de escolas do insucesso e das escolas que melhoraram as taxas de retenção precoce.

As duas dimensões que se alteraram entre os anos em análise e o momento da realização das entrevistas, na perspetiva dos entrevistados, foi, pontualmente, a visão do problema e a tomada de iniciativa. Para a mudança da visão do problema, foram importantes iniciativas desenvolvidas quer pelo Ministério da Educação, como o novo Plano Nacional de Promoção do Sucesso Educativo, lançado em 2016, que alerta para as questões do insucesso precoce, e também a realização do estudo *Aprender a Ler e a Escrever em Portugal*, dado que houve situações em que a participação no estudo serviu de alerta para a identificação do problema no seio da escola, como foi constatado na *Escola 1*.

Quanto à tomada de iniciativa, as escolas estão também a optar por definir estratégias com parceiros sociais, externos à escola, mas que podem ter um papel determinante na motivação e desenvolvimento dos alunos, quando as estratégias meramente dentro da escola não funcionam, como é o caso da *Escola 3*. Por vezes, a preparação de novas iniciativas, como contratos de autonomia ou projetos TEIP, são verdadeiros momentos de reflexão e de

diagnóstico dentro da escola, assim como a definição de novas estratégias de atuação, corrigindo as que não estavam a funcionar ou melhorando as já praticadas.

Visão do Problema

O principal ponto de distinção entre as escolas onde os resultados melhoraram e aquelas onde a retenção se manteve elevada, é o facto de a retenção ser vista, nos primeiros casos, como prática a evitar, com possibilidade de alargamento da proibição aos quatro anos do 1º ciclo, uma vez que é entendido que há tempo suficiente para aquisição de aprendizagens mesmo que a ritmos diferentes, enquanto nos segundos casos, a retenção é vista como uma oportunidade para que o aluno ganhe tempo de aprendizagem e atinja a maturidade dos restantes colegas. Ainda nestes casos, é entendido que a prática da retenção não deveria ficar ao critério da legislação, mas sim do professor. Mesmo tendo em conta a especificidade da escola em questão, caracterizada como estando instalada num gueto, a direção da *Escola 5* entende que até 5% é perfeitamente normal e só é preocupante, para qualquer indicador, acima dos 10%. Ora, quer uma percentagem quer outra estão acima, em qualquer ano, da média nacional, o que manteria a escola como escola do insucesso, fazendo com que a visão do problema seja uma visão camuflada.

Autonomia

O ponto de perceção da autonomia do diretor, com a criação da figura no Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, foi o mais consensual nas dez entrevistas, sendo que oito dos entrevistados admite que entende ter autonomia suficiente, uma vez que é também presidente do Conselho Pedagógico, para atuação e definição de estratégias que contribuam para a resolução deste e de outros problemas.

No entanto, é também recorrente a crítica de que a autonomia que tem vindo a ser conferida aos diretores, tem sido constantemente acompanhada com aumento da responsabilização e com excessiva burocracia, que retira o diretor dos fóruns e reflexões para se “pensar a escola”, tal como Ball já em 1994 dava conta e foi referido neste trabalho.

Tomada de Iniciativa

Assim como em qualquer medida de política desenvolvida, a atuação das direções para que o problema seja resolvido, tem origem na visão do mesmo como tal, assim como a percepção de que se dispõe de recursos para o fazer. Após a verificação destas duas premissas, é possível então serem tomadas iniciativas para a redução da retenção precoce, nomeadamente iniciativas com origem na direção escolar.

Já foi analisado aquilo que em cada uma das dez escolas foi feito, entre os anos letivos em análise, perante o problema que existia em cada uma das escolas. Dessa análise, pode-se verificar que há sempre um fator presente em todas as escolas, quer nas que o problema foi reduzido, como nas que se manteve, é a articulação entre as direções e os professores naquilo que é o seguimento do projeto educativo da escola ou agrupamento.

É essencialmente neste ponto que se verificam as principais diferenças. Apesar de se verificar que só na *Escola 3* existe uma visão do problema como tal, existe percepção de autonomia para resolver o problema e não foram desenvolvidas iniciativas eficazes que colmassem o problema, foi possível, através das entrevistas, constatar que nas restantes que não melhoraram os resultados, os recursos que estariam destinados, potencialmente, para a redução do insucesso escolar foram aplicados noutras áreas de atividade, desvirtuando assim aquilo que seria o propósito da alocação desses recursos. Mais frequentemente, esta situação verifica-se em escolas que são TEIP, e que por via da falta de recursos humanos, ou por motivos de ausência dos professores, o mediador social e o professor de apoio muitas vezes substituem os professores titulares nas horas destinadas ao projeto educativo de recuperação dos alunos.

CONCLUSÃO

Depois da exposição empírica, é possível perceber que um dos caminhos possíveis para a redução da retenção precoce está na atuação do diretor de agrupamento. O diretor de agrupamento, tal como foi visto no segundo enquadramento do Capítulo I do presente trabalho, tem vindo a ganhar lugar de destaque na tomada de decisão e na coordenação e gestão do agrupamento escolar. A autonomia de atuação, que é percebida pela larga maioria dos diretores entrevistados, tem permitido a adoção de estratégias que vão de encontro com aquilo que são os problemas diagnosticados pelas direções escolares e a capacidade de tomada de iniciativa.

Foi explícito, depois do Capítulo III, que apenas nos agrupamentos em que a direção vê o problema da retenção precoce como tal, tem percepção de autonomia de atuação e toma iniciativa de resolver o problema, é que deixam de ser escolas do insucesso. Nas restantes, algum destes indicadores não esteve presente, e o problema manteve-se.

Particularidade, e que merece ser distinguida como conclusão do trabalho, é o facto de a autonomia ser um valor que a larga maioria dos diretores entrevistados assume ter para atuar, e que muitas vezes, por senso comum, errado segundo o presente trabalho, é tida a ideia de que não existe.

É importante capacitar as direções escolares de instrumentos e recursos que permitam uma maior percepção do problema. Para tal, seria recomendável que, e através das organizações e associações que constituem fóruns de discussão do estado do ensino em Portugal e da gestão escolar, como a ANDE – Associação Nacional de Dirigentes Escolares, as diferentes direções regionais de ensino, o próprio Ministério da Educação, o Fórum de Políticas Públicas, a EPIS – Empresários Pela Inclusão Social, o EDULOG, entre tantos outros, para que seja possível a partilha de dificuldades e metodologias de atuação, partilhas de boas-práticas e soluções encontradas para que problemas como a retenção precoce possa ser amplamente debatido e sejam encontrados caminhos a seguir que façam Portugal deixar de ter os atuais níveis, preocupantes, de retenção precoce.

Esta é uma proposta que serviria de ponto de partida para o reconhecimento do problema, visto que ao longo do trabalho, foi possível perceber que esta é a dimensão necessária para se iniciar o processo de recuperação dos alunos no sentido de reduzir a retenção precoce.

Através da análise empírica realizada, constatou-se que a percepção de autonomia de atuação não é um fator impeditivo para que as direções escolares promovam e desenvolvam estratégias que incidam sobre o problema tratado ao longo da dissertação, ou seja, não é já um

problema de regulamentação ou com dependência meramente legislativa com que a retenção precoce se esbarra, ficando assim o problema associado à questão comportamental da direção, estratégica, de visão do problema e de concretização de medidas que promovam a sua resolução.

Foi notória, perante as entrevistas e a demonstração empírica, a diferença entre os diretores de agrupamento onde o problema se resolveu ou melhorou e os agrupamentos com escolas que continuaram a ser do insucesso. Os primeiros, adotam uma liderança mais inclusiva, com debate alargado, com delegação de tarefas e com definição de estratégias concretas de proximidade com os pais e alunos com maiores dificuldades de aprendizagem. Os segundos, tendem a encontrar respostas para o problema nos fatores externos à escola, como na família ou na caracterização socioeconómica do agrupamento ou da escola em análise. No Anexo B, é possível verificar que a taxa de alunos com ASE – Apoio Social Escolar é idêntica no grupo de agrupamentos em que o problema melhorou e nos agrupamentos que se mantiveram com escolas do insucesso.

As estratégias que mais influência tiveram na melhoria dos resultados, e que deverão ser alvo de replicações a outros contextos, foram a adoção da metodologia fénix, o debate entre professores acerca do problema e o diagnóstico de dificuldades ainda no primeiro período escolar. Isto é, medidas de política adequadas, diálogo e prevenção.

Posto isto, resta concluir que, de facto, o diretor tem um papel preponderante na redução da retenção precoce. É o ator que melhores condições tem de promover e organizar estratégias e recursos que incidam no caminho desejável do sucesso educativo.

REFERÊNCIAS

- Álvares, M., & Calado, A. (2014a). Insucesso e Abandono Escolar: Os Programas de Apoio. Em M. Rodrigues (org.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal* (pp. 197 - 229). Almedina.
- Araújo, L., & Rodrigues, M. (2017). Modelos de análise. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, pp. 11-35.
- Ball, S. J. (1994). *"New headship" and school leadership: new relationships and new tensions, Education reform. A critical and post-structural approach*. Philadelphia: Open University Press.
- Balsa, F. (2014). *O programa TEIP: Para um sistema educativo mais homogéneo, in Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Barroso, J. (2006a). *"A autonomia das escolas: retórica, instrumento e mode de regulação da ação política"*. In: *A autonomia das escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Batista, S. (2014). *Percursos das políticas públicas para a autonomia das escolas num sistema educativo centralizado, In 40 anos de políticas de educação em Portugal, v.2 (p. 251-270)*. Coimbra: Almedina.
- Camões, P. J. (2012). *O design de investigação, 103 - 119 in Metodologia para a investigação social*. Lisboa: Escolar Editora.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *Lácteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions Le Seuil.
- Dye, T. (2010). *Understanding Public Policy*. Boston: Longman (13ª edição).
- Elmore. (1979/1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94, pp. 601-616.
- Faubert, B. (2012). A literature review of school practices to overcome school failure. *OECD Education Working Papers no. 68*.
- Fisher, F. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- Formosinho, J. (1998). *O Ensino Primário: de ciclo único a ciclo intermédio da educação básica*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2014). *Autonomia e Gestão Escolar, In Rodrigues, Maria de Lurdes (org.), 40 anos de políticas de educação em Portugal v.2*. Coimbra: Almedina.
- Goggin et. al. (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.
- Hill, M. (2005). *The public policy process*. Harlow: Pearson Education.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy*. London: Sage Publications.

- Hjern. (1982). Implementation Research. The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2, pp. 301-308.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). *Theories of the Policy Cycle in Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Reton: CRC Press.
- Jimerson, S., & Renshaw, T. (Setembro de 2012). Retention and Social Promotion. *Principal Leadership*, pp. 12 - 16.
- Kingdon, J. (2011). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Longman (2ª edição revista).
- Knoepfel, et. al., P. (2011). *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press - University of Bristol.
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*. MD: University of Maryland Press.
- Lipsky. (1980). *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowi, T. (1969). *The end of liberalism*. New York: Norton.
- Matland, R. E. (1995). *Synthesizing the implementation literature: the ambiguity - conflict model of policy implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, 2.
- Mendes, S. M. (2012). *Teorias, hipóteses e a revisão de literatura, 79-101 in Metodologia para a investigação social*. Lisboa: Escolar Editora.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham e Northampton: Edward Elgar.
- Pulzl, H., & Treib, O. (2007). *Implementation Public Policy 89-107, in Hanbook of public policy analysis: Theory, politics and methods*. CRC Press.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rodrigues (coord.) (2012). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Imprensa Nacional - Casa da Moeda e ISCTE-IUL.
- Rodrigues (org.), (2014a). *40 anos de políticas de educação em Portugal, vol.1*. Coimbra: Almedina.
- Rodrigues(coord.), (2014). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Rodrigues, M. (2010). *A escola pública pode fazer a diferença*. Coimbra: Almedina.
- Sabatier (org.), P. (2007). *Theories of the Policy Process*. CO: Westview Press.

Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6.

Schneider, C., & Wagemann, C. (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sousa, M., & Baptista, C. (2014). *Como Fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios*. Lisboa: Pactor.

FONTES

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril

Despacho Normativo n.º 50/2005, de 9 de novembro

Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio

Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro

Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho

Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de junho

ANEXOS

Anexo A - Momentos das Políticas sobre autonomia das escolas em Portugal (1974-2008)

	Gestão democrática das escolas	Autonomia e Projeto Educativo	Autonomia, Modelos de Gestão e Participação	Autonomia, Avaliação e Responsabilização
Definição	--	“Capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo em benefício dos alunos e com participação de todos os intervenientes no processo educativo” (art. 2º, DL nº 43/89)	“Poder reconhecido à escola pela administração educativa para tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional” (art. 3º, DL nº 115-A/98)	“Faculdade reconhecida [à escola] pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira” (art. 8º, DL nº 75/2008)
Princípios	Democratização “Normalização” Colegialidade/ Eleição	Descentralização Comunidade educativa	Participação Contratualização	Avaliação Prestação de contas
Instrumentos	(autonomia de gestão exercida por Assembleias)	Projeto educativo Planos de atividades Regulamentos internos	(+) [anterior] Contratos de Autonomia	(+) [anterior] Relatório de atividades Conta gerência Relatório de autoavaliação
Legislação principal de referência	Decreto-Lei nº 221/74 Decreto-Lei nº 735-A/74 Decreto-Lei nº 769-A/76 Constituição (1976)	Lei nº 46/86 Decreto-Lei nº 43/89	Decreto-Lei nº 172/91 Pacto Educativo (1996) Despacho Normativo nº 27/97 Decreto-Lei nº 115-A/98	Portaria nº 1260/2007 Decreto-Lei nº 75/2008

Fonte: Batista (2014)

Anexo B - Caracterização dos agrupamentos e das escolas entrevistadas – ano 2015

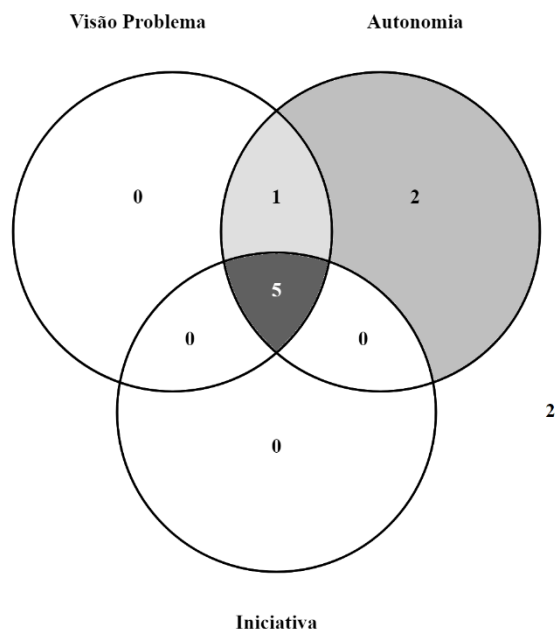
AGRUPAMENTO	escola 1	escola 2	escola 3	escola 4	escola 5	escola 6	escola 7	escola 8	escola 9	escola 10
Número de estabelecimentos integrados no agrupamento	6	7	1	5	5	5	5	4	5	7
Número de alunos do agrupamento	1622	1120	700	1750	2850	1233	1124	1429	3300	2430
Número de professores do agrupamento	145	152	78	171	246	131	157	117	290	215
Número de escolas com 1.º ciclo do ensino básico integradas no agrupamento	2	5	1	3	3	4	2	3	3	4
Número de alunos do 1.º ciclo do agrupamento	439	478	228	375	644	590	357	478	688	677
Número de alunos do 1.º ciclo do agrupamento com ASE	192	251	200	178	298	483	159	280	242	380
Número de alunos do 1.º ciclo do agrupamento com ASE (Escala A)	98	174	163	106	226	412	104	210	147	252
Número de alunos do 1.º ciclo do agrupamento com ASE (Escala B)	94	65	37	72	72	71	55	70	95	128
Número de alunos do 1.º ciclo do agrupamento com ASE (Escala C)	0	239	28	0	346	110	218	198	0	307
Número de professores do primeiro ciclo do agrupamento	26	35	13	23	31	34	22	33	41	35
Número de professores do 1.º ciclo do quadro	22	31	5	19	24	20	19	25	36	22
Número de professores do 1.º ciclo do quadro com turma	17	21	23	17	30	15	17	20	26	17
Número de professores do 1.º ciclo do quadro sem turma	5	10	2	2	7	5	2	5	8	5
Número de professores do 1.º ciclo do quadro do ensino especial	0	6	1	6	4	1	5	6	1	3
Número de professores do 1.º ciclo contratados	2	4	8	1	8	14	3	8	5	13
Número de professores do 1.º ciclo contratados com turma	2	0	8	1	7	12	3	3	4	13
Número de professores do 1.º ciclo contratados sem turma	0	4	0	0	1	2	0	5	1	0
Número de professores do 1.º ciclo contratados do ensino especial	0	0	2	0	1	9	1	2	0	1
Número de jardins de infância integrados no agrupamento	4	3	2	4	3	4	2	3	3	1
Número de crianças que frequentam os jardins de infância integrados no agrupamento	197	144	105	93	249	222	148	212	199	90
Número de salas dos jardins de infância integrados no agrupamento	10	8	5	5	11	10	8	10	9	4
Número de educadores dos jardins de infância integrados no agrupamento	10	11	6	6	11	10	8	10	11	4
ESCOLA										
Número de alunos do 1.º ciclo da escola	36	209	117	300	153	132	174	113	181	95
Número de alunos com ASE	8	372	101	130	136	100	73	99	129	68
Número de alunos do escalão A	5	247	79	66	130	85	49	82	49	51
Número de alunos do escalão B	3	125	22	64	6	15	24	17	30	17
Número de alunos do escalão C	0	370	10	0	17	32	101	14	0	27
Número de professores do 1.º ciclo da escola	2	18	6	14	9	7	12	8	11	4
Número de professores do quadro	2	11	2	15	5	2	10	6	10	4
Número de professores do quadro com turma	2	9	2	13	7	1	8	6	7	4
Número de professores do quadro sem turma	0	4	1	2	2	1	2	0	3	0
Número de professores do quadro do ensino especial	0	19	0	2	2	0	5	4	0	0
Número de professores contratados	0	16	3	1	3	5	2	2	1	0
Número de professores contratados com turma	0	1	3	1	3	5	2	0	1	0
Número de professores contratados sem turma	0	8	0	0	1	0	0	2	0	0
Número de professores contratados do ensino especial	0	7	1	0	1	1	1	0	0	0

Anexo C – Truth Table

Perfis	Visão do Problema	Autonomia	Iniciativa	Melhoraram	Mantiveram	Escola
1	1	1	1	1	0	2, 4, 7, 9, 10
2	1	1	0	0	1	3
3	1	0	0	0	1	∅
4	0	1	0	0	1	1, 8
5	0	0	1	1	0	∅
6	0	0	0	0	1	5, 6
7	0	1	1	1	0	∅
8	1	0	1	1	0	∅

Fonte: Truth Table – QCA – Charles Ragin (1951)

Anexo D – Diagrama de Venn



Fonte: Elaboração Própria

Anexo E – Quadro Síntese

Dimensão	Melhoraram	Mantiveram
Visão do Problema	Proibição de retenção deveria ser alargada aos 4 anos; Retenção é perda de oportunidade de recuperação do aluno;	Falta de maturidade; Contexto familiar; Retenção é grave no 2º ano porque é proibido no 1º ano; 10% é aceitável; Retenção no 1º ano não deveria ser proibida – ao critério do professor; Mais vale reter que passar sem saber;
Autonomia	Mais responsabilidade; Mais burocracia; Menos tempo para “pensar a escola”;	
Tomada de Iniciativa	Trabalho colaborativo com pares; Partilha de estratégias de ensino com pais; Formação de professores coordenada pela direção; Reorganização de recursos; Deveriam ser considerados outros elementos de avaliação contínua; Diagnóstico precoce de dificuldades; Coesão das turmas; Estabilidade do corpo docente; Oferta de pré-escolar; Diferenciação curricular; Obras de requalificação; Reforço de aulas de apoio;	Mediador dedicado a outros problemas; Há falta de recursos para concretizar medidas pensadas; Estratégias implementadas que não resultaram e não foram reajustadas;

Fonte: Elaboração própria

CURRICULUM VITAE

INFORMAÇÃO PESSOAL

Pedro Nuno Perdigão de Castro Soares

Morada: Travessa da Porta, 171, 4690-562 S. Cristóvão de Nogueira -
Cinfães

Contacto: 913982867

Mail: pperdigao1991@gmail.com

Sexo Masculino | Data de nascimento 9 dez 91 | Nacionalidade
Portuguesa

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

- 14 fev 17–14 jun 17 Estágio Curricular
Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa (Portugal)
Equipa de constituição da medida Custa Quanto
Avaliação de impacto legislativo
Elaboração de diversos pedido de elementos
Apoio em formações
- 26 out 16–26 abr 17 Assistente de Investigação (estágio)
Observatório das Desigualdades, Lisboa (Portugal)
Assistência de investigação
Atualização de indicadores

(<https://goo.gl/eXOSi2>)
(<https://goo.gl/6fH1tK>)
Redação de notícias

(<https://goo.gl/r4c1e7>)
(<https://goo.gl/unWrdW>)
- 25 set 14–1 abr 15 Project and Investment Consultant Trainee
Qualitividade Consultant Group, Braga (Portugal)
Acompanhamento e elaboração de candidaturas a fundos
europeus.

20 fev 13–20 mar 15	<p>Presidente</p> <p>CEAP - Centro de Estudos de Administração Pública, Braga (Portugal)</p> <p>Eleito Presidente do CEAP duas vezes</p> <p>Início de inúmeras actividades</p> <p>Gestão de equipa</p> <p>Organização de eventos</p>
10 set 13–30 jun 14	<p>Director Recursos Humanos</p> <p>YME - Young Minho Enterprise, Braga (Portugal)</p> <p>Project Manager de processo de recrutamento</p> <p>Gestão de equipas</p> <p>Organização de reuniões periódicas</p> <p>Envolvimento em inúmeros projectos associados a júnior empresa</p>
2 jun 14–28 jun 14	<p>Assistente de Investigação</p> <p>NEAPP - Núcleo de Estudos de Administração e Políticas Públicas, Braga (Portugal)</p> <p>-Apoio logístico</p> <p>-Pesquisa de dados</p> <p>-Criação de base de dados em Excel</p>
15 out 12–10 set 13	<p>Colaborador</p> <p>YME - Young Minho Enterprise, Braga (Portugal)</p> <p>Membro da YME</p> <p>Passagem a membro executivo</p> <p>Execução de um plano de negócios</p> <p>Organização de eventos</p>
20 fev 12–20 fev 13	<p>Director de departamento</p> <p>CEAP - Centro de Estudos de Administração Pública, Braga (Portugal)</p> <p>Elo de ligação entre o CEAP e instituições de solidariedade social.</p> <p>Início da parceria entre o CEAP e o Banco Alimentar, que ainda hoje perdura.</p>

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

3 out 16–Presente	<p>Mestrado em Políticas Públicas ISCTE - IUL, Lisboa (Portugal)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análise e Desenho de Políticas Públicas - Marketing Político - Direito - Desenho de Pesquisa - Sociologia das Profissões - Políticas Públicas Europeias e Internacionais - Políticas Sociais - Desigualdades Sociais 	Nível 7 QRQ
15 set 11–15 jun 14	<p>Licenciatura em Administração Pública Universidade do Minho, Braga (Portugal)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Economia - Finanças Públicas - Contabilidade - Contratos Públicos - Ciência Política - Direito - Gestão 	Nível 6 QRQ

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna português

Línguas estrangeiras	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
inglês	B1	B2	B1	B1	B2

Diploma do Wall Street Institute

Níveis: A1 e A2: Utilizador básico - B1 e B2: Utilizador independente - C1 e C2: Utilizador avançado

Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas

Competências de comunicação Boa capacidade de comunicação devido ao cargo ocupado no CEAP.
Boa comunicação pública devido a workshops oferecidos pela EEG.

	<p>Boa capacidade de expressar opiniões e lançar questões devido ao papel interventivo nas aulas.</p> <p>Boa capacidade de comunicação neuro-linguística devido ao programa Alto Desempenho proporcionado pelo LiftOff.</p> <p>Boa capacidade de se interrelacionar e comunicar em língua não materna, devido à participação em Voluntariado Europeu (Youth Exchange) ao abrigo do programa Erasmus +.</p>
Competências de organização	<p>Boas capacidades de gestão de equipas até 15 pessoas devido a experiência adquirida no CEAP e na YME.</p> <p>Boas capacidades de liderança organizacional.</p> <p>Óptimas capacidades motivacionais.</p> <p>Boas competências na criação de ambientes propícios ao desempenho profissional.</p>
Competências relacionadas com o trabalho	<p>Capacidade de alterar toda a dinâmica de uma organização para a tornar mais produtiva, devido ao realizado no CEAP.</p> <p>Boa capacidade de fomentar nos colegas de trabalho aprendizagem devido a implementar a melhoria contínua.</p>
Competências digitais	<p>Bom funcionamento com o MS Word, Excel, PowerPoit e Publisher.</p> <p>Ótimo funcionamento com ferramentas que melhoram a comunicação entre um grupo de trabalho na gestão de projectos devido a trabalhar, diariamente, com o Trello, Google Drive e Dropbox.</p>
Outras competências	<p>Leitura: Frequenta sites de formação online com o objetivo de se tornar num speed reader. Leitura frequente de livros técnicos de economia, política e liderança.</p> <p>Montanhismo e camaradagem: Passagem pelos Escuteiros na infância ofereceu valores de camaradagem e preparação para o inesperado, além do contacto com a natureza.</p> <p>Voluntariado: Frequência de dois Youth Exchange ao abrigo do Erasmus + em 2015 (Moldávia e Hungria).</p>
Carta de Condução	B1, B