

Políticas e práticas de Formação Contínua em Portugal: percursos e desafios

Clara Cruz¹

Resumo

Este artigo aborda as políticas e as práticas de formação e de aprendizagem profissional docente, entendidas como um continuum entre a formação inicial e a contínua. A partir da perspetiva de análise das políticas como ação pública, olhamos as políticas de formação dos professores em diferentes escalas de ação. A atenção centra-se, em particular, nos processos de apropriação dessas políticas nos contextos locais, destacando a multiplicidade de organizações e atores neles envolvidos. A abordagem empírica apoia-se em relatórios e estudos nacionais e transnacionais, no quadro legal relativo à formação docente, bem como no conhecimento prático e experiencial acumulado pela autora ao longo de cerca de duas décadas de trabalho na área da formação de professores. Através de um exercício de distanciamento crítico, este artigo procura promover uma reflexão urgente e necessária sobre os processos políticos e os desafios que constituem atualmente a profissão docente (e a sua formação).

Palavras-chave

Formação Contínua de Professores; Aprendizagem Profissional Docente; Ação Pública; Regulação; Conhecimento.

Abstrat

This article addresses the policies and practices of teacher training and professional learning, understood as a continuum between initial and continuing training. From the perspective of policy analysis as public action, we look at teacher training policies at different scales of action. Attention is focused, in particular, on the processes of appropriation of these policies in local contexts, highlighting the multiplicity of organizations and actors involved in them. The empirical approach is based on national and transnational reports and studies, on the legal framework on teacher training, as well as on the practical and experiential knowledge accumulated by the author over two decades of work in the area of teacher education.

¹ Professora aposentada

Through an exercise of critical distancing, this article seeks to promote an urgent and necessary reflection on the political processes and challenges that currently constitute the teaching profession (and its training).

Keywords

Continuous Teacher Training; Teacher Professional Learning; Public Action; Regulation; Knowledge.

Introdução

A formação de professores é um problema de política, mas também um problema político (Cochran-Smith, 2004). Com base nesta constatação, gerada em estudos anteriores, abordamos neste artigo o tema das políticas de formação contínua de professores, procurando ampliar a compreensão e a reflexão sobre a urgência desta mudança, no sentido de reequacionar as políticas atuais. O nosso interesse incide sobre os processos de (re) construção das políticas de formação, em Portugal, mais propriamente da formação contínua, um esquema analítico que nos permite (assim o esperamos) refletir sobre as atuais agendas políticas e científicas que perspetivam a formação e a aprendizagem profissional docente, como um continuum entre a formação inicial e a contínua, entre as universidades e as escolas, sem ignorar a dimensão histórica de todos estes processos. Intencionalmente, utilizamos o conceito de aprendizagem profissional docente referenciado pela literatura educacional (Boeskens, Nusche & Yurita, 2020) e pelos relatórios mais recentes (TALIS, 2018), para marcar a ligação entre teoria e prática formativa e educativa. Integramos na formação, todas as atividades formais e informais que visam atualizar, desenvolver e alargar as competências, os conhecimentos, a colaboração e a aprendizagem entre pares (Day, 2017) os saberes profissionais, sociais, culturais dos professores, a dimensão coletiva da profissão (Nóvoa, 2017, 2019).

Num primeiro momento, apresentamos o quadro teórico-metodológico desta nossa abordagem, ancorada na perspetiva de análise das políticas como ação pública, centrada na problemática das mudanças na regulação da educação e focada no papel do conhecimento na construção das políticas de formação dos professores, em diferentes níveis e escalas de ação. Num segundo momento, apresentamos e refletimos sobre as agendas políticas e científicas de formação contínua de professores (sem esquecer a formação inicial), sobre as suas trajetórias políticas, fazendo uma abordagem retrospectiva e histórica dos últimos 50 anos de Educação. Num terceiro momento, a partir desta análise cronológica, identificamos as trajetórias das políticas e caracterizamos os diferentes ciclos do Sistema de Formação

Contínua. No quarto e último momento, ensaiamos algumas ideias chave sobre as incertezas e desafios colocados à formação contínua, em Portugal.

1. Políticas e Governo da Educação – contributos da ação pública

Falar de políticas de formação (inicial e contínua) remete-nos para o debate mais amplo sobre o governo da educação, sobre a reorganização e regulação dos sistemas educativos, sobre as escolas, sobre professores e alunos, sobre a formação inicial de professores, sobre o acesso à profissão docente, sobre a sua autonomia (ou falta dela), sobre as carreiras e a sua progressão (ou congelamento), sobre desenvolvimento e aprendizagem profissionais, sobre currículo, sobre avaliação de desempenho, sobre o que é ser professor, a sua função, o seu estatuto e o seu trabalho numa sociedade complexa, heterogénea, multicultural e em constante mutação. Subjacente a toda esta discussão sobre as múltiplas dimensões estruturantes da profissão docente e da identidade profissional encontra-se a representação pública da profissão, a conceção do que é tornar-se professor(a) e ser professor(a) numa escola plural, com grande diversidade cultural e social.

Para vos falar de políticas de formação e de aprendizagem profissional em Portugal mobilizamos o olhar teórico e empírico das políticas como ação pública o que nos permite assumir uma política como um processo complexo, com vários níveis e vários atores. Estabelecemos um diálogo interdisciplinar com outras linhas de pesquisa, nomeadamente com a administração educacional, com a história da educação e com a educação comparada, o que nos possibilita (assim o pensamos) colmatar algumas das lacunas na literatura atual, nomeadamente a historicidade dos processos de construção das políticas de formação contínua, marcando a estreita relação entre as dimensões profissionais, organizacionais e pedagógicas, entre outras.

Neste contexto analítico, entendemos as políticas de formação como um processo de ação pública multirregulada, com uma forte relação entre conhecimento e política em diferentes escalas de ação - transnacionais, nacionais, regionais e locais. Partilhamos desta ideia da ação pública em multiníveis, implicando a participação de uma multiplicidade de atores, no seio da qual o Estado não é mais do que um dos parceiros na construção das políticas (Lascoumes & Le Galès, 2007; Delvaux, 2007; Barroso, 2011).

O nosso interesse incide na relação direta entre a dimensão local e a dimensão plural das políticas de formação contínua. Procuramos refletir sobre os fundamentos da(s) política(s), o motivo da sua existência; os instrumentos de ação que possibilitam a ação dos atores; e o seu público, sobre o qual a ação pública incide os seus efeitos. Fundamentos que, segundo Hassenteufel, correspondem às sequências chave de uma política pública: “a definição da agenda sobre os quais agir, a adoção de decisões e, finalmente, a operacionalização concreta dessas decisões” (2008, p. 9). Nestes processos políticos, nem sempre sequenciais, de problematização, de

preconização, de decisão e de operacionalização das políticas de formação, iniciais e contínuas, em Portugal (como noutros países) as alterações nos modos de regulação fazem-se sentir pelo efeito da regulação transnacional, mas também das mutações políticas e sociais internas, tanto nacionais, como locais.

Interessamo-nos pelos processos de regulação da ação pública à escala transnacional. Como a globalização e a europeização marcaram e marcam a influência crescente e determinante das instâncias de políticas supranacionais no interior de cada Estado e contribuíram para a valorização do local, com fortes implicações na política e na administração da educação.

Interessamo-nos pela mobilização do conhecimento nestes processos de regulação da ação dos atores (Cruz & Carvalho, 2016). Como as agendas transnacionais da OCDE, da UNESCO, numa relação biunívoca e contaminadora, se alimentam das evidências de cada sistema educativo nacional e simultaneamente alimentam e orientam as agendas políticas e científicas de cada um desses países, transpondo para o local, para a escola, para os professores muitos dos seus referenciais políticos. Trata-se de um processo complexo, múltiplo, contingente e não linear com o envolvimento de uma multiplicidade de atores que transportam e adaptam as políticas de formação contínua aos contextos locais.

Optámos por metodologias qualitativas que investem na pesquisa documental, abrangendo um conjunto de relatórios internacionais (OCDE, TALIS, UNESCO), de relatórios nacionais (CNE) e de legislação educativa portuguesa, dos últimos 50 anos. Nos relatórios internacionais incidimos a nossa atenção nos estudos comparativos das políticas de formação e de desenvolvimento profissional, mas também sobre a organização dos sistemas educativos, nos países da OCDE. Nos relatórios nacionais procurámos fazer a interface entre a agenda científica e política transnacional e nacional e ressaltar particularidades. Na legislação trabalhamos a construção histórica dos referenciais normativos e cognitivos do sistema político da formação contínua. Mobilizámos para este exercício analítico e interpretativo o nosso conhecimento prático de cerca de vinte anos na direção de um Centro de Formação de Associação de Escolas (CFAE) que, além de inevitavelmente organizacional e coletivo, é intrinsecamente (inter)subjetivo, vivencial e experiencial. Estabelecemos um conjunto de relações, de interações, de continuidades e de ruturas que nos possibilitam (assim o esperamos) identificar as trajetórias e os ciclos das políticas de formação contínua em Portugal, ao longo do período em estudo.

2. Políticas e práticas de formação contínua: agendas políticas e científicas

Começamos por fazer uma incursão pelos últimos 50 anos de formação contínua dos professores em Portugal, uma cronologia na qual registamos alguns momentos-chave dos processos políticos e históricos da construção

dos referenciais cognitivos e normativos destas políticas em diferentes escalas de ação pública (Muller, 2004), os quadros de entendimento do que deve ser e para que deve servir a formação contínua dos professores, as ideias e os valores que lhe estão subjacentes, as normas e as regras que as concretizam. Estamos, igualmente, atentos aos diferentes espaços e tempos de operacionalização dessas políticas, à ação de uma multiplicidade de atores e à sua reinterpretação e reconfiguração que fazem dessas mesmas políticas. Subjacentes a todos estes processos políticos estão diferentes conceções da organização da escola e do trabalho do professor, modos diversos de entender a profissão docente e o desenvolvimento profissional, a partir dos quais se referenciam modelos de sociedade, de educação, de escola, de professores e de alunos.

Partimos do atual contexto político e educativo português marcado pela falta de professores, pela ausência de atratividade do ensino, baixos níveis de adesão e abandono da profissão, para estabelecer elos de ligação com as dimensões mais estruturantes do sistema educativo e da carreira docente, da formação, da luta dos professores por melhores condições de trabalho e de estatuto social, aspetos de preocupação à escala nacional, através das intervenções de múltiplos atores e organizações, nomeadamente do Conselho Nacional de Educação (CNE), mas também da intervenção de organismos à escala transnacional (UNESCO, 2021; Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2021; OCDE, 2024a, 2024b).

Referenciamos o papel do CNE nestes processos políticos. Trata-se de uma entidade independente, de carácter consultivo, com responsabilidade política, científica e social na produção de estudos e de relatórios de reflexão teórica e prática sobre a utilização do conhecimento na ação pública, em educação, a partir de relatórios e de estudos nacionais e internacionais, legislação e outros dados; vulgarmente associado à decisão e ao recurso a especialistas, ao apoio a prestar não só à Assembleia da República e ao Governo, mas também a todos os atores educativos, nos processos de construção das políticas educativas.

“Faltam professores! E agora?...” (CNE, 2022) este é o título do Seminário organizado em maio de 2022. Neste evento do CNE, como noutros, em que participámos, o mote principal estava no envelhecimento do corpo docente, na sua renovação pelo recrutamento de novos docentes, o que implicava repensar a sua formação inicial e a abertura de novos cursos para a docência. Pouco se falou de formação contínua. Os atores em presença, investigadores, académicos e professores de diferentes níveis de ensino (e nós próprios), reproduzíamos a recorrente dificuldade de ligação entre a academia e a escola, o silêncio e/ou a quase ausência de visão estratégica sobre o que fazer para valorizar a profissão docente e a sua formação.

Desta urgência em se pensar a educação, a profissão docente, a sua valorização, o seu exercício, o seu conhecimento profissional, o carácter multifacetado do seu trabalho e a sua formação como um continuum,

presentes nos relatórios internacionais (TALIS, 2018; OCDE, 2024a, 2024b; UNESCO, 2021) e na literatura nacional e internacional (Nóvoa, 2017, 2019a, 2019b; Nóvoa & Alvim 2022; Flores, 2017, 2023; Cruz, 2016, 2019, 2022; Cochran-Smith, 2004; Zeichner, 2010; entre outros) fazem eco o Estado da Educação 2023 (CNE, 2024a), a Recomendação do CNE n.º 3/2024 (CNE, 2024b). Fazem-no de diferente modo. O primeiro no que à formação contínua diz respeito e no quadro das recomendações europeias apresenta as evidências deste subsistema, da sua organização, funcionamento, participação dos professores em ações de formação, tipologia, evidenciando a necessidade de uma maior reflexão, acompanhando as orientações dos estudos internacionais. O segundo vai mais longe. Assumindo um conjunto de recomendações que assentam nas dimensões estruturantes da profissão docente e não em aspetos conjunturais, remete para todos os atores envolvidos a responsabilidade coletiva no aprofundamento da reflexão e na mudança das políticas de formação contínua, em Portugal.

3. Trajetórias das políticas de formação contínua de professores

Respondemos ao repto lançado pelo CNE, cientes da complexidade desta discussão. Retomamos a cronologia, propondo-vos um exercício retrospectivo e reflexivo pelas trajetórias das políticas de formação contínua de professores. Remetemos para a historicidade destes processos políticos, para as representações, para as configurações das políticas de formação contínua em diferentes tempos e espaços, para a ação de múltiplos atores, para as escolhas que se fazem num determinado momento, num determinado contexto histórico e que podem ser condicionadoras das decisões futuras. Neste contexto, mobilizamos o conceito de dependência do caminho para evidenciar o peso e o impacto que as escolhas das instituições no passado têm nas decisões do presente, dando conta do processo de continuidade das trajetórias das políticas públicas de formação (Palier, 2004, pp. 318-326). A partir desta abordagem propomos um diálogo entre presente e passado, no intuito preciso de identificar continuidades e descontinuidades destas trajetórias políticas. Sem certezas e com muitas dúvidas.

3.1 Organização do Sistema de Formação Contínua

Duas datas iniciais nesta cronologia. A Revolução do 25 de Abril de 1974 e a entrada de Portugal na União Europeia, em 1986, dois momentos históricos de construção da Democracia em Portugal e de abertura ao mundo, à europeização, à descentralização e à globalização. Momentos estruturantes e marcantes no que à Educação diz respeito. A reconfiguração do papel do Estado em Educação, a construção da Escola Pública, a arquitetura do sistema educativo, a escolarização universal, gratuita e democrática, o estatuto da carreira docente, a profissão docente e a sua formação marcaram e marcam o debate da educação ao longo destes 50 anos. A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/1986) regulamentada pelo Ordenamento Jurídico da

Formação Contínua (Decreto-Lei n.º 344/89) e pelo Estatuto da Carreira Docente (Decreto-Lei n.º 139-A/90) introduzem as bases da trajetória política da organização do sistema de formação contínua, o referencial marcado pelas ideias de educação permanente, de preparação científica-pedagógica do professor, do desenvolvimento da investigação e das práticas reflexivas da autoformação e autoaprendizagem. Entre missão, fins e meios a Lei de Bases enuncia e atribui, preferencialmente, às instituições de formação inicial a responsabilidade da formação contínua, em colaboração com as escolas. Este enunciado (em sublinhado) introduz um dos princípios mais fraturantes nas trajetórias políticas da formação contínua, bem presente no debate atual! A quem atribuir a responsabilidade da formação contínua? Às universidades, às escolas e aos seus CFAE, ao Ministério da Educação, às associações de professores, aos sindicatos, às entidades públicas ou às privadas? Longe de juízos dicotómicos sobre as diferentes ofertas formativas e os seus mercados, a mercantilização da formação (tema para futuras incursões analíticas), este questionamento pretende recentrar o debate no que consideramos fundamental em matéria de formação contínua (mas também inicial) - a estreita ligação entre as universidades, os professores, as escolas e os seus CFAE -, investindo-se na formação para a profissão.

Com o ordenamento jurídico a formação passa a ser entendida como um direito e um dever, estabelecendo-se a relação direta entre a formação, a reforma educativa, a avaliação, a mobilidade e a progressão na carreira. Ainda hoje se questiona esta relação assertiva entre formação, avaliação e progressão na carreira, pelo facto de desvirtuar e condicionar os processos de construção da profissão docente!

Desenha-se o sentido instrumental da formação contínua; institui-se o debate sobre a arquitetura do sistema de formação contínua que envolve a academia, as escolas e as instâncias de política educativa nacionais e transnacionais. Debate esse protagonizado pelo CNE. Revisitar o Parecer n.º 5/90 (CNE, 1990) do Conselho Nacional de Educação remete-nos para uma discussão alargada sobre centralização e descentralização do sistema educativo, sobre os modelos de educação e de formação, sobre a escola de massas, sobre a falta de professores, sobre a urgência do sistema capacitar os professores com insuficiente formação, sobre quem o vai fazer e quem o regula, sobre os seus conteúdos, sobre o espaço de ação da academia e das escolas nestes processos. Se, à partida, ignorarmos a datação deste documento, poder-se-á pensar que se trata do debate atual sobre formação contínua e sobre a crise da escola!

Define-se o que deveria ser o sistema de formação contínua e até mesmo os processos de operacionalização e de regulação desse mesmo sistema, em diferentes escalas e níveis de ação pública – nacional e local; perspetiva-se a criação de centros de recursos e de associações de escolas e de um sistema de acreditação das entidades formadoras e de certificação dos formandos. Estão lançados as ideias e os valores do que deve ser a formação contínua

dos professores, referenciando-se a matriz genética dos CFAE. Uma matriz genética que parte de alguns equívocos!

Os CFAE são criados em 1992 pelo Regime Jurídico da Formação Contínua (Decreto-Lei n.º 249/92) numa lógica de descentralização funcional, desconcentrada, de capacitar entidades locais capazes de responder às orientações da Administração Central, de aceder aos fundos comunitários, de modo a concretizar as orientações políticas do sistema educativo. Completa esta triangulação o Conselho Coordenador da Formação Contínua a quem cabe coordenar, avaliar e superintender as ações de formação contínua de professores a nível nacional; regula a oferta através do conteúdo e da qualidade das ações de formação propostas pelos CFAE e por outras entidades formativas. É muito interessante pensar como a conjuntura política e económica da entrada na União Europeia e o acesso aos fundos comunitários marcaram profundamente a trajetória política dos CFAE e da Educação em Portugal. Os fundos comunitários foram e continuam a ser um dos principais instrumentos de regulação da formação contínua e dos CFAE!

3.2 Reajustamento do Sistema de Formação Contínua

Ao longo dos anos 90, do séc. XX, as sucessivas ratificações do Regime Jurídico de Formação Contínua clarificam a orgânica e o funcionamento das entidades envolvidas e a operacionalização dos processos: organização e funcionamento dos CFAE, universalização da formação contínua (Lei n.º 60/93); substituição do Conselho Coordenador da Formação Contínua pelo Conselho Científico Pedagógico da Formação Contínua – CCPFC (Lei n.º 274/94) ; redefinição dos objetivos da formação contínua - competências e saberes que favoreçam a construção de autonomia das escolas e dos respetivos projetos educativos (Decreto-Lei n.º 207/96); apoio técnico ao diretor CFAE (Decreto-Lei n.º 155/99). Estes reajustamentos reequacionam a orgânica regulatória do sistema. Por um lado, o Conselho Científico, como instrumento de regulação nacional das políticas de formação, a entidade definidora da matriz cognitiva e normativa do que deve ser a formação contínua. Por outro, os CFAE como instrumentos de regulação local, espaços de aplicação e construção de políticas, no confronto de duas lógicas: a lógica da tutela, pelo sentido instrumental que é atribuído a estas entidades; a lógica de autonomia possível nestes espaços de ação pública. Por detrás desta discussão sobre o regime jurídico de formação de professores ecoa, à surdina, modos diversos de pensar a profissão docente, o desenvolvimento profissional e a própria escola.

A trajetória política do novo milénio é marcada pela publicação do Perfil de Desempenho Profissional do Educador de Infância e dos Professores dos Ensino Básico e Secundário (Decreto-Lei n.º 240/2001; Decreto-Lei n.º 241/2001) que caracteriza o desempenho profissional do educador e do professor e as respetivas exigências de formação inicial e contínua, em

quatro dimensões. Este documento introduz o debate do continuum da formação, já que enuncia um quadro orientador, quer para a organização dos cursos que conferem habilitação profissional para a docência, quer para acreditação da formação contínua. No debate atual sobre o continuum da formação questiona-se a efetiva operacionalização deste normativo; refere-se a necessidade de uma reflexão alargada sobre os perfis de desempenho, contextualizados à sociedade e à escola de hoje (CNE, 2024b).

3.3 Reconfiguração do Sistema de Formação Contínua

De 2001 a 2007 há um vazio legislativo relativamente à formação contínua. Em 2007 inicia-se um novo ciclo, uma trajetória recentralizadora das políticas de formação contínua. Não se trata de reajustamento, mas antes de uma reconfiguração. Trata-se de mudanças que abrangem o Estatuto da Carreira Docente, a Avaliação de Desempenho dos Professores, o Regime Jurídico da Formação Contínua (Decreto-Lei n.º 15/2007) e a orgânica dos CFAE (Despacho n.º 18039/2008). As alterações são marcadas pelo sentido instrumental e pragmático da formação, por novos vínculos de ligação dos CFAE às escolas associadas, pela reorganização dos CFAE.

Por um lado, os estudos internacionais PIRLS (2006), TIMSS (2006) e PISA (OCDE 2006) referenciam os maus resultados dos alunos portugueses e questionam a preparação dos professores em determinadas áreas científicas. Resposta: os professores devem orientar a sua formação conforme as necessidades do sistema e focar-se na formação de natureza científico-didática da matéria que lecionam; as escolas devem assumir a centralidade na conceção, planeamento e operacionalização dos planos de formação (Despacho n.º 18038/2008); os planos de formação nacionais são entregues, preferencialmente, às universidades e aos politécnicos, deixando aos CFAE determinadas áreas. A complexidade dos processos de análise de necessidades de formação, os atores/grupos envolvidos, a academia, as escolas e os seus CFAE, os interesses diversos, a relação entre o individual e o coletivo, entre a regulação nacional e a local, tudo isto implica que se atribua uma grande importância aos instrumentos de recolha de informação e à sua interpretação. Esta trajetória política é reveladora das “tensões entre um profissionalismo burocrático, organizacional e gerencialista, por um lado, e um profissionalismo colaborativo, ocupacional e democrático, por outro” (CNE, Recomendação n.º 3/2024b, citando Evetts, 2009; Sachs, 2016), questões bem presentes no debate atual sobre profissão docente, aprendizagem e desenvolvimento profissional.

Por outro, os cerca de 230 centros de formação não respondem (na ótica do ME) às necessidades do sistema. Resposta: a sua agregação em 91 CFAE, acompanhando a lógica agregadora dos Agrupamentos de Escolas; os CFAE passam a gestores de formação; as escolas passam a prover o seu financiamento (Despacho n.º 2609/2009). Trata-se de um processo top down altamente complexo e de grande dinamismo social, um processo

de grande conflitualidade. A questão dos recursos dos CFAE marca essa conflitualidade, na medida em que o ME não assume a sustentabilidade de uma entidade que tutela e delega nas escolas a responsabilidade de proverem esse financiamento. Em momentos chave das trajetórias dos CFAE, as escolas associadas e principalmente as escolas-sede assumem a defesa desta entidade. Os CFAE sendo entidades com autonomia pedagógica, mas sem personalidade jurídica e sem autonomia financeira, assumem a sua existência/resiliência no compromisso com as próprias escolas.

Nos anos seguintes, a crise económica (mundial e nacional) e as alterações políticas daí decorrentes fazem-se sentir nos CFAE, como aliás em todo o sistema educativo. A diminuição e mesmo a ausência de financiamento da formação, a sua não obrigatoriedade decorrente do congelamento da carreira, a ausência de políticas de formação contínua, longe de esvaziar o espaço de autonomia dos CFAE, antes contribuem para a sua dinamização enquanto entidade formadora, mobilizadora das escolas e da comunidade. Introduzem-se lógicas de funcionamento e de autossustentabilidade, experiências pedagógicas orientadas para a melhoria das escolas e que se foram perdendo com o retomar da centralidade da Administração Central.

O acesso aos fundos comunitários é um dos principais instrumentos de regulação destas entidades, a partir dos quais o ME visiona o trabalho e o desempenho de cada um dos CFAE. A quebra deste vínculo cria um vazio só preenchido com a urgente reconfiguração dos centros de formação: dar-lhe uma nova orgânica, atribuir-lhe novas competências, alterar as lógicas formativas, implicar as escolas associadas, reconfigurar os processos regulatórios, introduzindo novos atores. Já em 2012 perceciona-se esta orientação política com a atribuição de uma nova competência aos CFAE: a constituição e coordenação da Bolsa de Avaliadores Externos (Despacho Normativo n.º 24/2012). Dada a sua dimensão territorial e o seu trabalho em rede os CFAE ficam incumbidos desta tarefa, libertando as escolas da figura da avaliação externa do desempenho docente. É uma medida nitidamente instrumental: entendida, por uns, como o reduto para a continuidade dos CFAE e, por outros, o presente envenenado que tirou e tira tempo e espaço de reflexão e transforma os centros em máquinas burocráticas.

Em 2013 o CNE recomenda que a reconfiguração de uma política de formação contínua passe por atribuir “um eventual (novo) papel das instituições de ensino superior”, sem esquecer a urgente redefinição do papel dos CFAE e encontrar alternativas à ausência de financiamento dos últimos anos (CNE, 2013).

Em 2014, a 6.ª retificação ao Regime Jurídico da Formação Contínua (Decreto-Lei n.º 22/2014) indica o caminho a seguir. Fala de um novo paradigma para o sistema de formação contínua, de novas modalidades de formação, da criação da bolsa de formadores internos, de nova orgânica dos CFAE, da sua avaliação pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) (experimentado, mas não concretizado!), aspetos a regulamentar em

normativos específicos. Finalmente em 2015, a regulamentação específica sobre a organização e funcionamento dos CFAE (Decreto-Lei n.º 127/2015), embora se aproprie e legitime muitas das experiências organizacionais e pedagógicas de alguns centros, mantém a questão dos recursos e do financiamento em aberto, continuando a responsabilizar as escolas associadas por esses processos.

Esta “nova” orgânica reconfigura a matriz organizacional e pedagógica dos CFAE, introduzindo na Comissão Pedagógica aspetos interessantes de funcionamento e de interação com as escolas, mas não altera os referenciais cognitivos das políticas de formação em Portugal. Antes os reforça: em primeiro lugar com a instrumentação da formação contínua, continuamente ligada à avaliação de desempenho e à progressão na carreira; em segundo lugar, com o reforço do carácter instrumental dos CFAE na regulação das políticas educativas e principalmente na definição do trabalho dos professores, referenciando uma conceção burocrática e administrativa do trabalho docente; por último, à imagem dos Agrupamentos de Escolas e na ótica da administração central, os CFAE assumem-se um novo escalão da administração central-desconcentrada (Lima, 2011, pp.111-113).

Trata-se de um caminho iniciado na década anterior, de recentralização e de regulação dos CFAE, plasmado nestas orientações normativas. A reconfiguração dos CFAE como instrumentos de multirregulação das políticas de formação contínua revela-se também nos processos de construção dessas mesmas políticas em cada espaço local, no modo diverso como os CFAE se constroem e reconstroem, como se adaptam aos novos desafios, mobilizando o conhecimento para a ação, investindo no compromisso, no desenvolvimento organizacional da escola e no desenvolvimento profissional dos professores. O espaço de liberdade e de autonomia de cada CFAE desenha-se nesta capacidade de decidir e de contribuir para a construção de uma ordem educativa local.

A partir de 2016, as alterações políticas, a retoma do financiamento comunitário, em conjugação com o orçamento do Estado permitem lançar programas nacionais de formação de larga abrangência. Diretrizes de políticas nacionais (CNE, 2016) e transnacionais (OCDE, 2016) que “moldam” as prioridades de formação contínua dos professores e alteram as lógicas de funcionamento dos CFAE (as diferentes fontes de financiamento causam margens de descontentamento e de desigualdade entre os CFAE e introduzem lógicas concorrenciais entre os centros e destes com outras entidades), mas também das escolas, doravante implicados nos processos de acompanhamento, monitorização e avaliação de programas formação de âmbito nacional. Nunca até então a mobilização dos atores individuais e coletivos se fez de uma forma tão alargada e estruturada. Ao envolver as escolas, os professores, os CFAE, os municípios e as comunidades intermunicipais, as Instituições de Ensino Superior, o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (2016-2024) mobiliza diversos setores e

fontes de financiamento e age em diferentes escalas de ação pública. Estes programas reforçam o primado da formação contínua como instrumento de regulação do currículo, do trabalho dos professores e dos alunos, dando primazia a uma conceção burocrática e administrativa do trabalho docente e das dinâmicas da organização escolar. Em linha de continuidade, o Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular (2017-2025) e outros projetos seguintes, nomeadamente o Programa de Capacitação Digital dos Docentes e das Escolas (2021-2025) focam-se nas mudanças organizacionais e pedagógicas da escola, na capacitação digital (muito para além da emergência do Covid19 e do fecho das escolas) e lançam novos programas de formação que enquadram as perspetivas de mudança da escola e do sistema educativo, na era digital.

Nestes programas nacionais, O Ministério da Educação (ME) através da Direção Geral de Educação (DGE) assume-se entidade formadora e coordenadora, uniformiza os processos de formação em cascata, a formação de formadores, a definição de conteúdos das ações, em função das prioridades formativas nacionais, controla (indiretamente) o financiamento e atribui aos CFAE a operacionalização da formação junto das escolas. Este protagonismo, este pragmatismo da DGE e dos serviços centrais do ME deixa transparecer a dependência das agendas políticas que definem, a nível nacional, as necessidades das escolas, esvaziando as respostas locais às especificidades de cada contexto (CNE, 2024b). Realçamos os efeitos perversos da replicação de modelos formativos que nem sempre correspondem às necessidades de formação dos professores e das escolas.

A responsabilidade na operacionalização e na monitorização destes programas não pode (nem deve) retirar espaço e tempo aos CFAE para que, em conjunto com as escolas e com os professores, desenvolvam processos coletivos de reflexão sobre as políticas de formação contínua de professores. Recorremos a Barroso para melhor compreender os processos cruzados de construção das políticas educativas nacionais e locais: “autonomia e controlo não são, neste caso, conceitos antagónicos, mas complementares. É preciso estabelecer compromissos entre ‘controlo estatal’ e ‘autonomia local’, em diferentes lugares, modalidades e domínios.” (2017, p. 31).

4. Incertezas e desafios da formação contínua em Portugal

Retomando a trajetória das políticas educativas fica a certeza de que estamos a viver momentos históricos de mudança na escola. São mais que evidentes as fragilidades do “modelo escolar” contribuindo para a aceleração de alguns processos de transformação da escola, nos quais se inclui a necessária alteração da formação de professores. Essa mudança vai muito para além do digital. É uma mudança estrutural que abrange os tempos e os espaços de trabalho de professores e de alunos, a colaboração, no âmago da construção política, social, cultural da profissão docente:

Não pode haver boa formação de professores se a profissão estiver

fragilizada, enfraquecida. Mas também não pode haver uma profissão forte se a formação de professores for desvalorizada e reduzida apenas ao domínio das disciplinas a ensinar ou das técnicas pedagógicas (Nóvoa, 2017, p. 1131).

Subjacente a este debate estão visões distintas da profissão docente e do desenvolvimento profissional docente. A cronologia das políticas de formação ao nos dar conta das continuidades e descontinuidades das trajetórias políticas, revela-nos a tensão entre diferentes conceções de professor e de formação inicial e contínua. E neste sentido entende-se que o reforço da formação científica, pedagógica e mais recentemente do digital (bem presentes nas políticas de formação contínua nesta última década) sendo importante, não é suficiente para que alguém se torne e seja professor. A desvalorização da formação cultural, social e ética e a falta de literacia investigativa condicionam a aprendizagem e o desenvolvimento profissional dos futuros professores e dos professores em geral e contribuem para a individualização da sua ação, para o fechamento da/na profissão, longe dos referenciais coletivos e do compromisso público com a educação.

A mudança desta trajetória (mesmo que incerta aos nossos olhos) passa por políticas que valorizem a dimensão coletiva da profissão, a colegialidade profissional, a reflexão sobre a profissão e sobre o conhecimento profissional docente (uma multiplicidade de saberes e de práticas) que invertam a desprofissionalização docente e tragam a formação para o seio da profissão (Nóvoa, 2017). Desafios extraordinários que passam, por um lado, pela dimensão organizacional e pedagógica das escolas, por novas formas de governo, por novas formas de gestão do tempo e do espaço escolares; por outro, pela abertura institucional das escolas à academia (e vice-versa), pelo intercâmbio na formação inicial e indução dos novos professores, na formação de formadores e no apoio científico aos CFAE, na procura conjunta de renovação dos processos de trabalho dos professores, de estudo, de pesquisa e de conhecimento. Desafios que colocam frente a frente a academia, as escolas e os seus CFAE, ultrapassando as dependências do caminho que os têm mantido arredados uns dos outros.

Todos estes aspetos dão especial visibilidade ao diálogo entre a sociedade e a escola, à discussão em torno da educação como bem público (Nóvoa, 2019a). Alertam para o significado da partilha de responsabilidades, entre as diferentes escalas de ação pública – transnacional, nacional, regional, local. Evidenciam a importância destes espaços de conflito, mas também de diálogo e de compromisso entre os diferentes níveis de administração educativa, a academia, as escolas (e os seus centros de formação), as comunidades e associações locais na criação e desenvolvimento de “redes de

aprendizagem”, de “comunidades de trabalho” ou melhor de “comunidades profissionais” (Nóvoa & Alvim, 2022, p. 85) geradoras de dinâmicas culturais, educativas e formativas inovadoras de aprendizagem e de desenvolvimento profissional contínuo. Dinâmicas essas, indutoras de processos educativos e formativos experimentais (já identificados e por identificar) que claramente perspetivam uma intervenção em matéria de política educativa local, de decisão política e de ação pública (Barroso, 2013); e apostam na renovação da escola no contexto do espaço público da educação.

Referências

Barroso, J. (2011). Conhecimento e ação pública: As políticas sobre a gestão e autonomia das escolas em Portugal (1986–2008). In J. Barroso & N. Afonso (Orgs.), *Políticas educativas: Mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 27–58). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Barroso, J. (2017). Centralização, descentralização, autonomia e controlo: A regulação vitruviana. In L. Lima & V. Sá (Orgs.), *O governo das escolas: Democracia, controlo e performatividade* (pp. 23–40). Edições Húmus.

Boeskens, L., Nusche, D., & Yurita, M. (2020). Policies to support teachers’ continuing professional learning: A conceptual framework and mapping of OECD data. *OECD Education Working Papers*, (235). <https://doi.org/10.1787/247b7c4d-en>.

CNE (Conselho Nacional de Educação) (1990). Parecer n.º 5/90 de novembro de 1990 – Formação Contínua de Educadores de Infância e de Professores do Ensino Básico e Secundário. <https://www.cnedu.pt/pt/deliberacoes/pareceres/308-parecer-5-1990>

CNE (Conselho Nacional de Educação). (2013) Recomendação n.º 4/2013: Recomendação sobre Formação Contínua de Educadores de Infância e Professores do Ensino Básico e Secundário. https://www.cnedu.pt/content/antigo/images/stories/2013/Recom_FormContProfessores.pdf

CNE (Conselho Nacional de Educação) (2016). Recomendação n.º 1/2016: Recomendação sobre a condição docente e as políticas educativas. https://www.cnedu.pt/content/deliberacoes/recomendacoes/REC_Condicao_docente_e_politicas_educativas.pdf

CNE (Conselho Nacional de Educação) (2022). Seminário “Faltam professores! E agora?...” de 18 de maio de 2022. https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/seminarios/Sem_Profs.pdf

CNE (Conselho Nacional de Educação) (2023) Recomendação n.º 4/2023: Recomendação sobre a inovação pedagógica nas escolas. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/recomendacao/4-2023-225444230>

CNE (Conselho Nacional de Educação) (2024a) O Estado da Educação 2023. CNE. https://www.cnedu.pt/content/EE2023/Versao_Integral/EE2023.pdf

CNE (Conselho Nacional de Educação) (2024b) Recomendação n.º 3/2024. Recomendação sobre as dimensões estruturantes da profissão docente. CNE. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/recomendacao/3-2024-858595489>

Cochran-Smith, M. (2004). Taking stock in 2004: Teacher education in dangerous times. *Journal of Teacher Education*, 55(1), 3–7. <https://doi.org/10.1177/0022487103261227>

Cruz, C. (2019). A construção local das políticas de sucesso escolar: O papel dos centros de formação de associação de escolas (CFAE). In M. Alves (Org.), *O tempo e o espaço da formação contínua de professores: Diagnóstico, processo e perspetivas* (pp. 133–142). Edições Universitárias Lusófonas. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/7069/1/O-tempo-e-o-espaco.pdf>

Cruz, C. (2022). Dimensões locais do espaço público da educação: (Re) pensar o currículo e a formação de professores. In I. Madeira, H. Cabelleira & J. Magalhães (Orgs.), *Memórias resgatadas, identidades (re)construídas – Experiências de escolarização, património e dinâmicas educativas locais* (pp. 413–432). Edições Colibri, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

Cruz, C., & Carvalho, L. M. (2016). A relação entre o conhecimento e política locais de educação. In Atas do XIII Congresso da SPCE, *Fronteiras, diálogos e transições na Educação*. Escola Superior de Educação de Viseu. http://www.spce.org.pt/assets/files/XIII_SPCE_2016_atas_D.pdf

Day, C. (2017). *Teachers' worlds and work: Understanding complexity, building quality*. Routledge.

Decreto-Lei n.º 344/89, de 11 de outubro – Ordenamento Jurídico da Formação Contínua. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/344-1989-548826>

Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril Estatuto da Carreira Docente. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto->

lei/1990-74711513

Decreto-Lei n.º 249/92. Diário da República n.º 259/1992, 1º Suplemento, Série I-A de 1992-11-09. [Estabelece o regime jurídico da formação contínua de professores da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e cria os Centros de Formação de Associação de Escolas (CFAE)]. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/249-1992-676050>

Decreto-Lei n.º 207/96, de 2 de novembro-3.ª ratificação ao Regime Jurídico de Formação Contínua. <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/decreto-lei/207-1996-179307>

Decreto-Lei n.º 155/99, de 10 de maio-4.ª ratificação ao Regime Jurídico. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/155-331178>

Decreto-Lei n.º 240/2001 de 30 de agosto [Perfil geral de desempenho profissional do educador de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário] <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/240-2001-631837>

Decreto-Lei n.º 241/2001 de 30 de agosto [Perfis específicos de desempenho profissional do educador de infância e do professor do 1.º ciclo do ensino básico]. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/241-2001-631843>

Decreto-Lei n.º 15/2007 de 19 de janeiro - Alterações ao ECDe 5.ª ratificação ao RJFC <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/15-2007-522638>

Decreto-Lei n.º 22/2014 de 11 de fevereiro [Estabelece o regime jurídico da formação contínua de professores e define o respetivo sistema de coordenação, administração e apoio. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/22-2014-570766>

Decreto-Lei n.º 127/2015 de 7 de julho [Aprova as regras a que obedece a constituição e o funcionamento dos Centros de Formação de Associação de Escolas]. <https://dre.tretas.org/dre/960322/decreto-lei-127-2015-de-7-de-julho>

Delvaux, B. (2007). L'action publique, ou analyser la complexité. In *KNOWandPOL. Literature Review Report* (Part 1, June). <http://www.knowandpol.eu>

Despacho n.º 18038/2008 de 4 de julho - Normas sobre os planos de formação contínua de professores; funcionamento dos centros de formação

de associações de escolas. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/18038-2008-1839242>

Despacho n.º 18039/2008 de 4 de julho- Agregação dos CFAE. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/18039-2008-1839243>

Despacho Normativo n.º 24/2012, de 26 de novembro- Regulamenta o processo de constituição e funcionamento da bolsa de avaliadores externos, com vista à avaliação externa da dimensão científica e pedagógica. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho-normativo/24-2012-3293885>

Decreto-Lei n.º 22/2014, de 11 de fevereiro - Estabelece o regime jurídico da formação contínua de professores e define o respetivo sistema de coordenação, administração e apoio. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/22-2014-570766>

European Commission/EACEA/Eurydice (2021). Teachers in Europe: Careers, Development and Well-being. Eurydice report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/sites/default/files/teachers_in_europe_2020_chapter_1.pdf

Flores, M. A. (2017). Contributos para (re)pensar a formação de professores em Portugal. In Conselho Nacional de Educação (CNE) (Ed.), *Lei de Bases do Sistema Educativo: Balanço e prospetiva*. Vol. II. Seminários e colóquios (pp. 773–810). CNE. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/47042>

Flores, M. A. (2023). Teacher education in times of crisis: Enhancing or deprofessionalising the teaching profession? *European Journal of Teacher Education*, 46(2), 199–202. <https://doi.org/10.1080/02619768.2023.2210410>

Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: L'action publique*. Armand Colin.

Lascoumes, P., & Le Galés, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.

Lima, L. (2011). *Administração escolar: Estudos*. Porto Editora.

Lei 46/1986, de 14 de outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1986-34444975-44594375>

Lei n.º 60/93, de 20 de agosto– 1.ª ratificação ao Regime Jurídico de Formação Contínua: estabelece o regime jurídico da formação contínua de professores da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/60-1993-324485>

Lei n.º 274/94, de 28 de outubro – 2.ª ratificação ao Regime Jurídico de Formação Contínua <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/274-1994-621539>

Muller, P. (2004). Référentiel. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Orgs.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 370–376). Les Presses de Sciences Po.

Nóvoa, A. (2017). Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente. *Cadernos de Pesquisa*, 47(166), 1106–1133. <https://www.scielo.br/j/cp/a/WYkPDBFzMzrvnbsbYjmvCbd/?format=pdf&lang=pt>

Nóvoa, A. (2019a). Os professores e a sua formação num tempo de metamorfose da escola. *Educação & Realidade*, 44(3), 1–15. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623684910>

Nóvoa, A. (2019b). Entre a formação e a profissão: Ensaio sobre o modo como nos tornamos professores. *Currículo sem Fronteiras*, 19(1), 198–208. <http://docplayer.com.br/144721612-Entre-a-formacao-e-a-profissao-ensaio-sobre-o-modo-como-nos-tornamos-professores.html>

Nóvoa, A., & Alvim, Y. (2022). *Escolas e professores: Proteger, transformar, valorizar*. Salvador da Baía. <https://rosaurasoligo.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/02/antonio-novoa-livro-em-versao-digital-fevereiro-2022.pdf>

OECD (2006), *Assessing Scientific, Reading and Mathematical Literacy: A Framework for PISA 2006*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264026407-en>.

OECD (2014), “Indicator D7 How extensive are professional development activities for teachers?”, in *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/eag-2014-35-en>

OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264266490-en>.

OECD (2019), *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303307-en>

org/10.1787/1d0bc92a-en

OCDE (2024a), *Regards sur l'éducation 2024 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1aabb39d-fr>

OCDE (2024b), *Cultiver l'excellence dans l'apprentissage et le développement professionnel des personnels de l'éducation : Renforcer l'impact des écoles académiques de la formation continue en France*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/cd020f15-fr>

Palier, B. (2004). Path dependence. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Orgs.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 318–326). Les Presses de Sciences Po.

PIRLS (2006) *Assessment Framework and Specifications – Progress in International Reading Literacy Study*. <https://timss.bc.edu/PDF/P06Framework.pdf>

TIMSS (2006) *Trends in International Mathematics and Science Study*. https://timss.bc.edu/timss2007/pdf/timss2007_internationalmathematicsreport.pdf

UNESCO (2016). *Repensar a Educação – Rumo a um bem comum mundial?* UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244670>

UNESCO (2021). *REIMAGINING OUR FUTURES TOGETHER - A new social contract for education. Report from the International Commission on the futures of Education*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707>

Zeichner, K. M. (2010). Repensando as conexões entre a formação na universidade e as experiências de campo na formação de professores em faculdades e universidades. *Educação*, 35(3), 479–504. <http://educa.fcc.org.br/pdf/edufsm/v35n03/v35n03a09.pdf>