

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA:
O caso do modelo de avaliação dos alunos do ensino básico 1992-2001**

Hélia Maria Mangualde Velez Grilo

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Educação e Sociedade

Orientador:

Professor Doutor António Firmino da Costa

Co-Orientadora:

Mestre Teresa Seabra

MARÇO 2006

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICA; EDUCAÇÃO; AVALIAÇÃO; RESULTADOS

RESUMO

O presente trabalho partiu do diagnóstico de uma assunção generalizada de que o modelo avaliativo da Reforma Educativa de 1986 passou a promover aprovação de alunos que segundo o modelo avaliativo anterior teriam reprovado, gerando um efeito de falta de qualidade do sucesso educativo, em função da excepcionalização (artificial) da retenção. Este facto originou uma preocupação com as consequências desses procedimentos, principalmente porque a filosofia político-pedagógica que o sustenta é comum a todos os diplomas que vigoram até hoje. O objectivo foi assim conhecer/avaliar o processo de tomada de decisão política para a adopção, implementação e vigência do modelo de avaliação dos alunos do ensino básico (D.N. nº 98 A/92) que vigorou entre 1992 e 2001, o primeiro dos normativos de avaliação dos quais todos os outros, até à actualidade, decorrem e se assemelham.

O estudo seguiu uma linha de investigação indutiva, através da análise documental de dados qualitativos: Revisão bibliográfica, legislação, entrevistas, relatórios nacionais e internacionais, jornais, actas da Assembleia da República, Interpelações e Sessões de perguntas ao governo; Debates da Comissão da Educação, Ciência e Cultura; Posições dos *grupos de apoio*; Pareceres disponíveis sobre o assunto; estudos relevantes, nacionais e comparativos; revistas de educação e sindicais; e ainda bibliografia cinzenta. Também foram analisados dados quantitativos: estatísticas oficiais e publicadas em estudos.

Em função dos resultados da pesquisa, pode concluir-se que a tomada de decisão em estudo não parece ter resolvido nenhum dos problemas de fundo associados à redução do insucesso escolar (alvo de *conflitos internos* e de *exigências externas*) apesar das alterações normativas se apresentarem como possíveis *mecanismos de retroacção* política em momentos importantes à garantia do *apoio à manutenção do poder*.

Os dados indiciam ainda dificuldades na definição de políticas de longo prazo, para o ensino obrigatório em Portugal, por problemas do funcionamento político; uma lógica governativa de racionalização do sistema educativo; subvalorização das condições concedidas para a operacionalização das concepções políticas; ausência de debate público; exclusão da participação dos actores educativos; ausência de experimentação e avaliação; generalização das medidas de forma imediatista; deficiente sustentação empírica na adopção e aplicação das medidas educativas; desvios entre as concepções e as práticas políticas; e dificuldades em conhecer os dados concretos do investimento afecto a cada uma das medidas dentro do sistema educativo.

KEYWORDS: POLITICS; EDUCATION; EVALUATION; RESULTS

SUMMARY

This thesis started out from the diagnostic of the general assumption that the evaluation model of the educational reform of 1986 which promoted a greater number of approvals among students that would have failed if evaluated by the previous evaluation model. That created an effect of lack of quality in schooling success due to artificial school progression. This originated a concern with the consequences of these proceedings, mainly because the political educational philosophy, which lies beneath, is common in every diploma, which is in force until today. The purpose was thus to know/assess the process on political decisions is made concerning the adoption, implementation and period in force of the education model of the students in compulsory school (D.N. n° 98 A/92) in force from 1992 to 2001 and was the first evaluation normative rule which was until today a model to every other rule that was made afterwards.

The study followed a line of inductive investigation throughout qualified data analysis: bibliographic revision; legislation, interviews; national and international reports newspapers, official reports of the Parliament; governments speeches, debates with the Education committee, Science and Cultural statements from support groups that were in favour of the adoption of the evaluation model ; official statements available on the subject, relevant national and comparative studies; education and union magazines and also unpublished documents. Quantified data have also been analyzed: published official statistics.

Considering the results of the research we can conclude that the political decisions that have been studied seem not to have solved any of the main problems associated with reducing the numbers of school failure (target of internal conflicts and external demands) in spite of the changes made on normative rules that may be a possible way to guarantee the support given to the political power.

The data still suggest some difficulties establishing long term policies towards the compulsory schooling in Portugal, due to problems related with politics: governments tend to rationalize the education system; the conditions given to put into action the political plans are underestimated; there are no public debates; the people that have an active role in education aren't allowed to participate; the lack of experimentation and evaluation; the universal use of last moment measures; deficient empiric explanation of the adoption and use of the school measures; diversion between the political conceptions and their practical implementation; and difficulty in getting to know the concrete information concerning economic investment made on each measure within the education system.

ÍNDICE

Introdução	p. 8
Capítulo I – As Reformas Educativas contemporâneas como decisão política no contexto da educação básica	p. 12
1. A tomada de decisão política	p. 12
2. As Reformas Educativas contemporâneas e os seus modelos de avaliação como decisões de política educativa	p. 19
2.1. Enquadramento político-ideológico das Reformas Educativas	p. 20
2.2. A centralidade do modelo de avaliação nas tendências reformistas em análise	p. 27
3. A Reforma Educativa em Portugal: o contexto social da população escolar e as opções de política educativa para promover o sucesso escolar no ensino básico	p. 34
3.1. Os problemas do ensino básico em 1986: um diagnóstico	p. 34
3.1.1. Problemas decorrentes da diversidade social na escola: o sucesso e o abandono escolar	p. 34
3.1.2. As limitações de recursos do sistema educativo	p. 43
3.2. Políticas reformistas contemporâneas do ensino básico em Portugal: As particularidades das opções governativas para um sistema educativo de discurso pedagógico humanista numa lógica de racionalização.	p. 47
Capítulo II – Metodologia	p. 61
Capítulo III - O modelo avaliativo da Reforma Educativa em Portugal como medida de promoção do sucesso educativo e racionalização do Sistema.	p. 65
1. A avaliação possível: os resultados e as suas interpretações	p. 66
2. O processo de tomada de decisão política do modelo avaliativo	p. 81
2.1. Exigências externas e internas para o sucesso da Educação Básica: Os grupos de pressão e de apoio no processo de adopção do modelo avaliativo	p. 81

2.2. O conflito, o processo de retroacção e a frequência das alterações ao modelo avaliativo	p. 83
2.2.1. O conflito social educação de mercado/educação pública e a negociação inter-governamental de financiamento da Reforma Educativa (Despacho nº162ME/91)	p. 84
2.2.2. O anúncio do “fim do ciclo da quantidade” uma estratégia de denegação de recursos e descredibilização da classe docente (Despacho Normativo nº 98A/92)	p. 93
2.2.3. Credibilizar o Sistema Educativo e Assegurar o Apoio à manutenção do Poder em preparação de período eleitoral (Despacho Normativo nº 644-A/94)	p. 116
2.2.4. O Pacto Educativo (1996/97) - uma proposta, politicamente incorrecta, para uma política educativa de longo termo.	p. 126
Conclusões	p. 138
Bibliografia	p. 145
Legislação	p. 154
Anexos	p. 158

ÍNDICE DOS QUADROS

Quadro 1 – Taxas de retenção entre 1985 e 1996	p. 35
Quadro 2 – Taxas de abandono entre 1990 e 1996	p. 35
Quadro 3 – Escolaridade da população portuguesa entre os 15 e os 64 anos em 1991	p. 37
Quadro 4 - Escolaridade da população portuguesa entre os 15 e os 29 anos em 1991	p. 37
Quadro 5 – Distribuição dos sectores económicos no território nacional	p. 42
Quadro 6 – Percentagens de aprovação em duas escolas EB, antes e depois do novo modelo de avaliação	p. 68
Quadro 7 – Taxas de transição entre 1985 e 2000	p. 70
Quadro 8 – Resultados da Avaliação integrada das escolas	p. 136

AGRADECIMENTOS

Começo por agradecer a todos (muitos) que directa ou indirectamente colaboraram na elaboração deste trabalho.

Em primeiro lugar ao Professor Doutor António Firmino da Costa e à Mestre Teresa Seabra, meus orientadores, por um lado, pelo enorme apoio institucional e por outro, pelo facto de em nenhum momento terem tentado condicionar o tema pelo qual optei sob grande motivação, e ainda pela disponibilidade que tive de ambos sempre que deles necessitei. Tenho, no entanto, que reforçar este reconhecimento pelo inextinguível acompanhamento da Mestre Teresa Seabra, sempre disponível e paciente, presencial e telefonicamente, e cuja objectividade foi de uma enorme valia para a complexa tarefa de organização da vasta quantidade de dados recolhidos.

Agradeço ainda ao Professor Doutor Joaquim Azevedo (docente neste Mestrado) e ao Dr. Rolando Silva da FENPROF, as entrevistas concedidas; a variadíssimos funcionários das várias instituições que contactei, uns anónimos e alguns que passei a conhecer (dado número de contactos realizados) pela grande simpatia e disponibilidade de ajuda na recolha de dados (mau grado a fama dos funcionários públicos), apesar das limitações várias, que efectivamente existem nos nossos centros de documentação educativa, ao nível da disponibilidade de documentos, estatísticas, estudos, etc.. Alguns deles chegaram a disponibilizar os seus guardados pessoais, em virtude de nos serviços centrais do Ministério da Educação e nos seus centros de documentação, não se arquivar uma boa parte da bibliografia cinzenta (algumas vezes essencial a este trabalho).

Agradeço ainda ao Ministério da Educação, a concepção de um ano de Licença de Equiparação a Bolseiro para a elaboração deste trabalho.

E agradeço aos meus amigos e família o apoio moral e afectivo, bem como aos meus pais, o financiamento das propinas desta formação.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho emerge de um profundo sentimento de discordância e preocupação (como docente e como cidadã) com os efeitos gerados pela aplicação do modelo de avaliação dos alunos do ensino básico de 1992 (que se mantêm até hoje, apesar de algumas alterações formais nos normativos de avaliação); do desencanto pela falta de igualdade de oportunidades no ensino obrigatório (forte promotora da reprodução social); e de 14 anos de testemunho de um manifesto sentimento de impotência dos professores e das escolas para promoverem a qualidade educativa, para além da que conseguem produzir, em face da vastíssima falta de condições (nem sempre materiais) que dispõem. Na prática, sente-se nas escolas uma forte pressão a produzir um sucesso estatístico imposto a partir da excepcionalidade, decretada, da retenção.

A vivência e experiência como docente do ensino básico, da forma como se passou a processar um maior número de aprovações dos alunos, que segundo o modelo avaliativo anterior teriam reprovado, apesar da bondade filosófica da eliminação da selectividade dos alunos na escolaridade obrigatória, gerou uma sentida preocupação com as consequências desses procedimentos, para os alunos em primeiro lugar; para o país, em segundo; para a descredibilização da Educação e da Cultura através da descredibilização e da subvalorização social da docência, em terceiro.

Para além do primeiro efeito da falta de qualidade do sucesso educativo em função da excepcionalização (artificial) da retenção (se entendermos retenção como a constatação de que os alunos, não adquiriram, por factores vários, as aprendizagens/competências básicas), na ausência de meios para resolver os variadíssimos problemas de carácter social, mas também cultural, da enorme diversidade da população escolar no ensino básico da escola pública, testemunhei também, ao longo de todos estes anos, como docente, os efeitos colaterais de desinvestimento escolar por parte dos alunos e degradação das condições do ambiente pedagógico do processo ensino-aprendizagem, a que não será alheia a imagem publicamente denegrada dos professores a quem todas as responsabilidades pela falta de qualidade da Educação são, quase exclusivamente, assacadas.

Os problemas descritos, associados à adopção e implementação do modelo de avaliação dos alunos, foram, contudo, previstos e alertados por muitos responsáveis educativos e políticos, no período de 1991 a 1994, manifestando-se bastante preocupados com aquilo que alguns apelidaram de “efeitos perversos” do modelo avaliativo face às condições do sistema educativo. De lá para cá, apesar de pouco ter sido alterado, tanto no modelo

avaliativo como nas condições de aplicação, em função da quantidade e das necessidades dos alunos, bem como do conhecidíssimo atraso educativo (associado ao económico) do país relativamente ao resto da Europa¹, a forte preocupação manifestada, naquele período, com os “efeitos perversos” da relação modelo avaliativo/falta de recursos, parece ter-se desvanecido, desaparecendo dos meios onde tal debate teve lugar. Os resultados do estudo PISA 2000 reacenderam o problema da falta de qualidade do sucesso escolar, tendo sido reiniciado um discurso que se considera superficial, de associação dos fracos resultados escolares à incompetência profissional dos professores.

Alguns estudos académicos foram, contudo, realizados em perspectivas complementares daquela que aqui se aborda assumindo grandes referências científicas para este trabalho: os estudos do Professor Doutor Almerindo Janela Afonso, directamente relacionados com a centralidade do modelo de avaliação dos alunos nas Reformas Educativas contemporâneas, onde é considerado uma peça fundamental para justificar como desnecessário o investimento público na Educação; e do Professor Doutor António Teodoro, na perspectiva da construção das políticas educativas em Portugal, fundamentando o carácter retórico das Reformas Educativas e do desinvestimento financeiro histórico no sistema educativo português.

Parecendo perceptível, desde já, que o sistema educativo nacional se desenvolve sob uma desarticulação entre actores e decisores; conhecendo os efeitos práticos do modelo avaliativo dos alunos do ensino básico, nas escolas, por inerência profissional, quis observar a aplicação do modelo de avaliação dos alunos do ensino básico à luz dos fundamentos políticos, da intencionalidade e os objectivos desta tomada de decisão política.

A partir deste contexto se desenhou todo este trabalho, que partiu do objectivo de avaliar o processo de tomada de decisão política para a adopção, implementação e vigência do modelo de avaliação dos alunos do ensino básico que vigorou entre 1992 e 2001. Outros normativos surgiram após esta data, mantendo a mesma filosofia do D.N. nº 98 A/92, que os iniciou, merecendo, de igual modo, uma análise idêntica à que aqui se faz para o normativo em estudo. Contudo, sendo incomportável, para a calendarização deste trabalho, estender este trabalho ao longo de todos os diplomas que se lhe seguiram até 2006, optou-se por analisar o primeiro deles, do qual os outros decorrem e se assemelham.

¹ “No que diz respeito ao caso português, parece evidente a relevância do factor educativo para a explicação do crónico atraso económico do País há mais de um século, apesar de não existir por ora qualquer estudo especificamente dirigido a este tópico. Já não são tão claras, porém, as razões pelas quais, no decurso desse período, Portugal progrediu tão lentamente no domínio, quer da alfabetização, quer da instrução em geral, a ponto de se poder considerar, ao longo de todo o século XIX e boa parte do século XX, um dos países mais deficientes da Europa sob este aspecto.” (Reis, 1993:13-14).

Este estudo desenvolve-se em três capítulos, subdivididos em pontos e subpontos. O Capítulo I aborda no primeiro ponto, de forma sintética, os conceitos do processo de tomada de decisão política em geral, particularizando, no segundo ponto, os fundamentos teóricos dos modelos político-ideológicos das Reformas Educativas contemporâneas (no primeiro subponto) e dos seus modelos de avaliação dos alunos, como opções políticas centrais na operacionalização dos objectivos reformistas (no segundo subponto). O terceiro ponto enquadra a Reforma Educativa em Portugal no contexto geral das Reformas Educativas contemporâneas, diagnosticando em duas subdivisões, os principais problemas do ensino básico: a primeira comenta os problemas do sucesso e abandono escolares em função da diversidade social da população escolar a quem a Reforma Educativa se destinava e, a segunda, apresenta sumariamente as principais limitações dos recursos do sistema educativo no momento da adopção da Reforma. O segundo subponto enquadra a Reforma do ensino básico em Portugal no modelo político-ideológico das reformas contemporâneas racionalizadoras mas de discurso humanista, particularizando a situação da Educação em Portugal nos anos oitenta, no contexto dos problemas históricos e dos desafios da modernidade, observando ainda como presidiu, a todo o processo político de implementação da Reforma Educativa, bem como do modelo de avaliação dos alunos, uma lógica retórica e de distanciamento entre as concepções e as práticas.

O Capítulo II descreve a metodologia adoptada para avaliar o processo de tomada de decisão política da adopção e implementação do modelo avaliativo e como foi sendo construída, ao longo do processo de recolha e análise dos dados, a fundamentação da adopção de uma estratégia política (do XII Governo Constitucional) para promover o aumento do sucesso do escolar estatístico na escolaridade obrigatória ao mesmo tempo que justificava a redução do investimento no sistema educativo.

O Capítulo III discute-se, em dois pontos, os dados que ajudam, no que foi possível a esta investigação, à reconstrução do processo de tomada de decisão sobre a adopção e implementação do modelo avaliativo dos alunos do ensino básico que vigorou entre 1992 e 2001. Observa-se assim, no primeiro ponto, a avaliação dos resultados tanto do ponto de vista quantitativo como do ponto de vista qualitativo e no segundo ponto, o próprio processo de tomada de decisão política do modelo avaliativo. Neste ponto trata-se em dois subpontos, por um lado as várias clientelas/grupos de pressão e apoio, bem como as exigências externas e internas que condicionaram o(s) processo(s) político(s) de negociação; e por outro, de forma detalhada, em quatro subdivisões, os vários diplomadas que configuraram o modelo avaliativo, desde um projecto inicial nunca implementado (2.2.1.), até ao modelo em estudo

(2.2.2.) e às alterações sofridas tanto em termos normativos como políticos, em face das necessidades, das contingências, das opções da governação, e da alteração dos responsáveis pelo Ministério da Educação (2.2.3.) e na última subdivisão (2.2.4), aborda-se ainda o processo de condicionamento da manutenção da implementação e vigência do diploma (no XIII Governo Constitucional) e a falha do projecto do Pacto Educativo, como uma proposta de uma política de longo prazo para a Educação em Portugal, associada a alegados problemas da participação parlamentar e priorização de interesses político-partidários.

Na conclusão do trabalho comenta-se todo o resultado da pesquisa sumariando as contingências e os problemas que as fontes documentais revelaram sobre o processo de tomada de decisão política em estudo.

CAPÍTULO I – AS REFORMAS EDUCATIVAS CONTEMPORÂNEAS E OS SEUS MODELOS DE AVALIAÇÃO COMO DECISÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O primeiro capítulo deste trabalho fará, em dois pontos, a abordagem, por um lado, em termos conceptuais, ao processo de tomada de decisão política e, por outro, aos modelos político-ideológicos das Reformas Educativas contemporâneas e os seus modelos de avaliação.

1. - A tomada de decisão política

Neste primeiro ponto far-se-á o enquadramento teórico que sustenta a subsequente observação empírica do processo de tomada de decisão política sobre o modelo de avaliação dos alunos do ensino básico (1992-2001) concebido para a Reforma Educativa. É pois o conhecimento disponível sobre o processo de tomada de decisão política que aqui se abordará de forma sintética e conceptual, para no Capítulo III do trabalho se articular com os dados empíricos.

Os processos de decisão e as relações de poder são por consequência os temas basilares de observação/reflexão para a análise do objecto deste estudo.

Observaremos de seguida as perspectivas de alguns autores no que respeita aos contributos que cada um disponibilizou para a definição e análise conceptual do fenómeno político.

Para Lapierre (in Fernandes, 1995), são os processos políticos e as relações de poder que constituem os principais elementos do sistema político. Isto é, o que precisamente distingue o poder político dos outros poderes sociais (económico, religioso, familiar) “é a sua capacidade para tomar decisões obrigatórias para todos os membros da sociedade global” [²] (Fernandes, 1995: 50).

A definição de conceitos como Política e Poder são, neste contexto, basilares: «“política” tem sido entendida, por alguns, como a técnica que visa “alcançar os melhores resultados com o menor dispêndio de esforços”, e, por outros, como a arte de governar, isto é,

² O autor esclarece que a sociedade global se divide em cinco sistemas biossocial, ecológico, económico, cultural e político (Fernandes, 1995: 49)

«a arte que permite escolher entre dois males o menor”» Fernandes (1995:11). António Teodoro defende que “o conceito de política surge cada vez mais ligado ao de poder” (Teodoro, 2001a:41), e refere as perspectivas de Giddens, definido política como os «“meios através dos quais o poder é empregue, de modo a influenciar a natureza e os conteúdos da actividade governamental”» (cf. Teodoro, 2001a: 47), e de Ball para quem “a política é uma questão de fixação autoritária de valores, constituindo declarações operacionais e intencionais com uma intenção prescritiva, inserindo-se em contextos sociais bem determinados e pretendendo projectar imagens de um ideal de sociedade. (...) [Numa] política está sempre presente um complexo e heterogéneo conjunto de elementos, pelo que no seu estudo importa tanto conhecer as prescrições e orientações como os compromissos, discontinuidades ou omissões.” (cf. Teodoro, 2001a: 47). Quanto ao conceito de Poder, Parsons define-o como “a capacidade generalizada para obter dos membros da organização colectiva a realização de obrigações legitimadas pela sua importância para finalidades colectivas e que permite eventualmente obrigar qualquer recalcitrante através da aplicação de sanções negativas seja qual for o agente real dessa operação” (cf. Fernandes, 1995: 45). Morgan propõe ainda outra definição e entende Poder: como «“meio através do qual os conflitos de interesses são resolvidos em última instância”». (in N. Afonso, 1994:37).

Entre Poder e Política, Teodoro também destaca que a centralidade do poder “não, significa que uma política possa ser entendida como uma resposta simples e directa aos interesses dominantes, mas antes o resultado, sempre provisório, de um processo de negociação assimétrico entre grupos e forças económicas, políticas e sociais potencialmente conflituais” (Teodoro, 2001a:47).

Este enquadramento configura uma perspectiva sistémica da tomada de decisão política que, de acordo com Morrow e Torres se integra num contexto de análise do poder que ultrapassa a « “estrita dimensão e [as] preferências individuais” para, uma abordagem de carácter histórico-estrutural, «na qual os indivíduos têm escolhas mas são obrigados ou constrangidos pelas circunstâncias históricas, pelos processos conjunturais e pelas diferentes expressões do poder e da autoridade (aos níveis micro e macro através de regras concretas de elaboração de políticas» (cf. Teodoro, 2001a:47). Aborda-se assim o exercício do Poder e as circunstâncias que o influenciam: “[deter] e exercer o Poder é tomar decisões políticas. Participar no Poder é influenciar a tomada de decisões” (Fernandes, 1995:174).

O enfoque de análise sobre o qual se observará o processo de tomada de decisão política sobre o modelo de avaliação dos alunos do ensino básico da Reforma Educativa configura, assim, aquilo a que se denomina perspectiva sistémica, isto é, a visão de que os

acontecimentos se desenvolvem “numa organização de relações de interacção entre o agente e a situação na qual se encontra” (Fernandes, 1995:43).

Segundo Fernandes (1995: 43-55) a perspectiva sistémica foi importada da biologia para as Ciências Sociais por Talcott Parsons³ e aplicada à Ciência Política por David Easton desenvolvendo-se nas contribuições de Lapierre e Deutsch.

É pois, no contexto da decisão política indissociável da opção do decisor nas suas circunstâncias, que se fundamenta a perspectiva de análise política funcionalista⁴: “a construção metodológica de Parsons autonomiza o subsistema político com um critério funcionalista, e atribui-lhe a função de definir os objectivos gerais da sociedade, mobilizar os recursos humanos e materiais necessários e tomar as decisões obrigatórias para que as metas seleccionadas sejam atingidas. (...) Parsons acrescenta um exame rigorosamente funcionalista à análise do poder, isto é, interessa-se pelo comportamento do Poder e não pela definição do seu conteúdo, dos seus elementos.” (Fernandes, 1995: 45).

Para Easton as variáveis essenciais da vida e dos sistemas políticos são: a distribuição de valores pela sociedade e a aceitação dessa distribuição, de forma autoritária, pelos membros da sociedade, definido sistema político “como aquelas interacções através das quais os valores são imperativamente [⁵] atribuídos para uma sociedade”(cf. N. Afonso, 1994:65).

Fernandes (1995:47) explica que para Easton o equilíbrio entre as exigências (*inputs*) feitas ao sistema e a sua capacidade de resposta é feito através de três factores: a expressão das exigências (expressas pelos grupos de interesse, de pressão e pelos partidos políticos); a depuração das exigências (seleccionando "as que têm significado político e [impedindo] a relevância política de outras") e a agregação das exigências (fazer convergir a diversidade e totalidade das exigências de que é exemplo o programa dos partidos). Já os apoios são sintetizados em apoios à sociedade global (grandes valores como o patriotismo); ao regime (manutenção e exercício do Poder) e aos órgãos de Poder (personalidade que exercem a autoridade).

Os *outputs* são as normas (imperativas sobre os destinatários), e as acções que interferem sobre o meio ambiente (ex: políticas), sendo eles próprios indutores de novas

³ Parsons descreve o sistema geral de acção social em quatro funções: Adaptação (conjunto de actividades económicas); Alimentação (socialização dos membros do grupo); Integração (produção de normas); Realização de objectivos (adequação dos recursos à realização de finalidades e objectivos). (in Fernandes, 1995: 44)

⁴ "A principal utilização da perspectiva funcionalista diz respeito à explicação e previsão do comportamento político dos agentes, sendo o seu principal elemento a definição das expectativas que a sociedade atribui a uma função, em cada situação ou conjuntura." (Fernandes, 1995 : 42).

⁵ Para Easton esta imperatividade implica ser "aceite como legítima dentro do sistema" (N. Afonso, 1994:65).

reações do meio ambiente accionando um mecanismo de retracção⁶ que "(...) vem a modificar o meio ambiente do sistema político, e por isso alterar o fluxo de exigências, estabelecendo-se assim, uma corrente contínua e infindável de influências *inputs-outputs-input* (...)." (Fernandes,1995:48).

Segundo Fernandes, Lapierre propõe outra forma de abordagem da análise do funcionamento do sistema político defendendo que este se enquadra "no contexto da sociedade global [e que o seu ambiente é] constituído por outros sistemas sociais com os quais está em interacção constante." (Fernandes, 1995:50).

Os modelos de análise sistémica do sistema político de Lapierre e Easton são próximos mas diferem nos seguintes aspectos Lapierre subdivide o meio ambiente em intra-societal e extra-societal; alarga o conceito dos denominados *inputs* de exigências e apoios para recursos, limitações e exigências; não ignora o que se passa no interior do sistema político vendo-o apenas como uma "caixa preta" aberta à sociedade mas como "um conjunto de processos de decisão e de relações de poder através dos quais os recursos são mobilizados e as exigências são seleccionadas, classificadas, combinadas e transformadas em decisões." (Fernandes, 1995: 53) ; os *outputs* não são decisões e acções mas decisões executadas dizendo que "«O que sai realmente do sistema político com possibilidade de ter impacto no ambiente são as decisões executadas ou então a inacção, as medidas dilatórias, as iniciativas dos executantes que são também respostas às exigências sociais»"⁷; e finalmente subdivide o mecanismo de retroacção⁸ em retroacção directa (dado que algumas decisões políticas regulam o próprio sistema) e retroacção indirecta (decisões que se dirigem ao ambiente mas que podem, contudo e simultaneamente, implicar exigências para dentro do sistema (recursos e limitações).

O processo de retroacção na tomada de decisão política também nos esclarece sobre a qualidade e adequação dessas decisões, já que: "Podemos avaliar a eficácia de um processo de retroacção de acordo com o número e a dimensão dos seus erros, ou seja, de acordo com as correcções, ou demasiado grandes ou demasiado pequenas, que efectua antes de atingir o seu fim. " (Fernandes, 1995: 54).

⁶ Karl Deutch atribui particular importância ao mecanismo de retroacção que define como:«uma rede de comunicação que produz uma acção em resposta a entrada de uma informação e que inclui o resultado da sua própria acção na nova informação pela qual ele modifica o seu comportamento subsequente» (Fernandes, 1995:54).

⁷ Fernandes (1995:53) sublinha que "Easton definiu *outputs* como «decisões efectivamente tomadas e acções pelas quais elas são executadas», mas não põe em relevo o desajustamento possível entre as primeiras e as segundas. "

⁸ A retroacção na " abordagem [sistémica] propõe um modelo circular para compreender os processos causais designados «regularidades persistentes» Weaver (cf. N. Afonso, 1994:64).

Os *outputs* do sistema político lançam no ambiente informação cuja análise também nos proporciona elementos de reflexão através da observação de quatro factores: peso; atraso, êxito e desfasamento: O peso da informação prende-se com a “frequência e grandeza das mudanças às quais o governo deve responder.”; o atraso da resposta com a “quantidade de tempo decorrido entre o conhecimento de uma nova situação e a execução da decisão”⁹; o êxito é legível pela “soma das modificações de comportamento em face das informações, considerando a velocidade e importância das respostas dadas.”; e o desfasamento tem que ver com a “capacidade de antecipar as situações, em função das informações recebidas.” (Fernandes, 1995: 54-55).

O sucesso de uma tomada de decisão política e a sua eficiência é tanto maior quanto menos frequentes e menores forem as mudanças (peso), e também quanto menor for o tempo de reacção à nova informação (atraso). Contudo, “a rapidez excessiva da reacção, antes de completo o processamento das informações, demonstra a mesma insuficiência.” (Fernandes, 1995:55).

Do ponto de vista do funcionamento dinâmico do sistema político, N. Afonso refere que “[a] literatura actual sobre a política da vida organizacional centra-se em três conceitos: interesses, conflito e poder.” (1994:51), definindo clientelas como “grupos ou entidades sociais, com interesses políticos específicos e diferentes níveis de influência sobre os que tomam decisões no seio do sistema político, produzindo os *inputs* de exigências e de apoio para o sistema [sendo as clientelas] a origem dos *inputs* que atravessam a fronteira do sistema político, como indicadores dos seus interesses e da sua influência.” (1994: 36); interesses como: “um complexo conjunto de predisposições abrangendo as metas, os valores, os desejos, as expectativas e outras orientações e inclinações que conduzem uma pessoa a agir num sentido em vez de em outro” (Morgan in N. Afonso, 1994:37) e conflitos como: “situações de colisão de interesses, [que] podem ser institucionalizados ou ignorados nas regras formais ou informais do sistema político” (N. Afonso, 1994: 37), destacando assim duas formas de Poder: o Poder formal¹⁰ e o Poder efectivo¹¹.

O entendimento do sistema político é para Fernandes (1995) imprescindível na análise dos grupos de interesse (entre eles, os partidos políticos e o sistema eleitoral). Os partidos

⁹ Fernandes inclui na tornada de decisão política a não decisão: 'decidir nada decidir é também tomar uma decisão'(1995:174).

¹⁰ "(...) é o da pessoa ou grupo que deve decidir legitimamente segundo a organização política oficialmente reconhecida e é consagrada na Constituição." (Fernandes, 1995:175).

¹¹ "(...) ou poder de facto, é o da pessoa ou grupo que efectua realmente a escolha. É raro que o Poder efectivo seja exclusivamente exercido pelos titulares do Poder formal, os quais se limitam, por vezes, a «cobrir» ou ratificar as decisões tomadas pelos outros."(Fernandes, 1995:175)

políticos são considerados um factor de alimentação do sistema sendo simultaneamente responsáveis pelas decisões políticas face ao seu poder de influência na tomada de decisão. O sistema eleitoral (que tem a função de assegurar a comunicação entre os governantes e os governados) é visto como um factor de interrupção do fluxo (exigência/decisão/retroacção): “Essa interrupção traduz-se ou no reforço dos apoios ao suporte dos órgãos do aparelho do Poder e na alteração quantitativa da exigência, implicando, portanto uma modificação qualitativa das decisões, ou na substituição dos suportes dos respectivos órgãos e, por conseguinte, na variação dos apoios, das exigências e das respostas do sistema político.” (Fernandes, 1995: 175).

Torna-se assim evidente que a implementação de políticas é pois, o resultado de um jogo de forças¹², da gestão do conflito de interesses e do peso da influência de cada uma das partes envolvidas nesse mesmo jogo: «“As partes em processos políticos têm preferências diferentes. À medida que interagem através de negociações, compromissos e formação de coligações, os seus objectivos originais mudam (...). O resultado real provavelmente será o subproduto resultante de muitas forças, e pode ser nem o pretendido nem preferido por qualquer um dos participantes”», (Birnbaum in N. Afonso, 1994:37).

O exercício da influência dos grupos actua em várias fases do processo de tomada de decisão¹³: "começam a fazer-se sentir nos processos de filtragem e redução das exigências, e prolongam-se à fase da execução das decisões, com o objectivo de acelerar, retardar ou evitar que as decisões sejam executadas, conforme as conveniências dos que têm o poder de influenciar." (Fernandes, 1995:175) e podem até mesmo minar a implementação dessa tomada de decisão final: “Os que perderam o jogo do poder tenderão a minar essas políticas, através da resistência activa ou passiva, tal como falta de empenhamento e demoras deliberadas. Para além disso o feedback das novas práticas junto dos grupos de interesse, produzirá novos conflitos e desafiará outros interesses, gerando um ciclo de feedback sequencial." (N. Afonso, 1994:58).

O processo de esclarecimento do mecanismo de tomada de decisão política exige ainda a definição de outros conceitos, como o de acto político: «“uma decisão tal como foi executada”»; e de política [como uma medida] «“um complexo de decisões sucessivas ou

¹² Alison (1971 cf. N. Afonso, 1994: 61) "caracterizou o processo de tomada de decisão como um jogo jogado por jogadores com posições específicas (...), cujas interacções são determinadas pelo seu poder relativo (definido como «vantagens negociais»), prioridades e percepções paroquiais, assim como pelos factores contextuais de cada momento.”

¹³ "nas sociedades modernas de matriz liberal-democrática, é normal a sede efectiva do Poder não corresponder à sua sede de exercício: esta limita-se a agir em função das influências (muitas vezes directivas) provenientes daquela." (Fernandes, 1995: 175).

simultâneas, assim como um conjunto de medidas de execução”» (Lapierre in Fernandes, 1995:174), já que eles nos conduzem a outra distinção necessária como é a que se estabelece entre política (visão, fixação de grandes finalidades) e estratégia (linha de acção).

Embora, neste ponto deste trabalho se tenha tratado a decisão política de uma forma genérica, os contributos de Teodoro (2001a) sobre a contextualização destes conceitos na tomada de decisão das políticas educativas servem também para articular a perspectiva generalista aqui abordada com a tomada de decisão de políticas educativas a que se dá sequência no ponto seguinte do trabalho. Aliás, estes dois conceitos de estratégia *versus* políticas terão uma forte centralidade em todo este trabalho: «“a construção das políticas de educação e de formação é bem um acto político, no sentido forte do termo. Não releva somente do que em inglês se designa de *policy* (linha de conduta, modo de implementar, estratégia), mas também de *politics* (que supõe uma visão, a procura de grandes finalidades). Estabelecer prioridades não é produzir a harmonia pela adequação de demandas diversas; é antes gerir relações de força entre demandas incompatíveis (democratização e selecção, contração sobre as «bases» e «abertura» da escola, etc.).”» (Charlot & BeiLLerot in Teodoro, 2001a: 48).

Teodoro chama ainda a atenção para uma definição mais detalhada do conceito de *estratégia* tendo em conta um conjunto de aspectos importantes associados a uma análise contextual dos factores para a qual é definida: «“a análise que cada actor, individual ou colectivo, faz das questões em debate, dos pontos críticos, das soluções possíveis, das decisões desejáveis e, destas, vizinhas ou contrastadas, que atribui aos mesmos actores. (...) [A] análise de uma estratégia supõe a identificação da pluralidade de objectivos que perseguem os actores, e da hierarquia que estabelecem entre esses objectivos, hierarquia ela própria mutável em função dos actores e das circunstâncias.”» (Prost in Teodoro, 2001a:48).

Como se referiu, após este enquadramento generalista, abordar-se-á no ponto seguinte, algumas particularidades da tomada de decisão das políticas educativas já no contexto do papel político das Reformas Educativas actuais e nelas da função política dos modelos de avaliação dos alunos.

2. - As Reformas Educativas contemporâneas e os seus modelos de avaliação como decisões de política educativa

Veremos agora que, de um modo geral, as reformas educativas contemporâneas, como acto político, tendem a responder a problemas que não especialmente os educativos, associados à sustentabilidade económica do Estado e ao controlo social, usando como *estratégia* para redução dos gastos públicos com a Educação (e para não perder *apoios* à manutenção do poder), a descredibilização da escola pública e da competência dos professores face aos fracos resultados escolares, obtidos sob políticas de denegação de recursos que dificultam ou impossibilitam a solução dos vários problemas educativos e sociais acrescidos à Escola.

O modelo avaliativo dos alunos é o instrumento fundamental de concretização dos objectivos destas reformas educativas. Nos países com políticas de mercado mais acentuadas, a avaliação dos alunos é fortemente selectiva introduzindo factores de competitividade entre escolas para a obtenção dos melhores resultados e recompensando-as com maior financiamento, factor que desincentiva a admissão de alunos com percursos escolares menos sucedidos bem como a preocupação com a recuperação de alunos socialmente desfavorecidos que naturalmente encarecem o sistema educativo.

Segundo A. Afonso (1998), nos países que adoptam políticas educativas com discursos mais democratizantes e de repúdio da selectividade escolar e da exclusão de alunos socioculturalmente desfavorecidos, os regimes avaliativos tendem a eliminar a retenção dos alunos, mas mantêm dois traços comuns às reformas neoliberais: a denegação de recursos financeiros para fazer face aos problemas socioculturais “da escola de massas” e a estratégia da culpabilização dos professores.

Os conceitos de *estratégia* e de *política* surgem assim como os principais suportes de análise da função das reformas educativas e dos modelos de avaliação, como decisão/opção política, uma vez que sustentam a fundamentação das lógicas de decisão dos chamados *outputs*. Vimos que numa decisão estratégica se faz prevalecer o modo de implementar tendo em conta os envolvidos e as suas circunstâncias, enquanto a delineação de uma política prevê uma visão alargada para materializar grandes finalidades através de um complexo de decisões sucessivas ou simultâneas.

A mobilização dos contributos de vários autores sobre a função política das reformas educativas contemporâneas (internacionais e nacionais) e, nelas, a preponderância do modelo avaliativo dos alunos, oferece material de reflexão e esclarecimento da lógica das opções políticas tomadas no âmbito do objecto deste estudo.

2.1. - Enquadramento político-ideológico das Reformas Educativas

O conceito de Reforma pode servir de ponto de partida para esta reflexão, Afonso mobiliza alguns contributos dos quais se apresenta uma síntese.

“para alguns autores, falar de reforma educativa implica considerar uma variedade de iniciativas que visam alterações no alcance e na natureza da educação pré-escolar e escolar, passando por mudanças nos conteúdos e currículos e nas formas de selecção, orientação e creditação (...) para outros, numa acepção pragmática, as reformas são projectos mais circunscritos que têm em vista renovar, melhorar ou redireccionar as instituições educativas sem preocupação de promover mudanças radicais” (Soltis in A. Afonso, 1998:79).

Vários são ainda os contributos que alertam para a discrepância entre as intencionalidades e a aplicação das reformas educativas. Uns que vão no sentido da incapacidade de materializar o que é preconizado e outros sustentam a instrumentalização das reformas educativas para outras finalidades que não as enunciadas.

A afirmação seguinte de Teodoro ilustra o primeiro caso: “[no] seu desencantado ensaio sobre a impotência das elites em se reformar, Michel Crozier escolhe o sistema de educação nacional francês como exemplo de uma instituição à deriva, vivendo uma agitação intelectual brilhante mas estéril, totalmente impotente para pôr em execução, ou mesmo compreender, o que poderia ser uma estratégia razoável de mudança”(2001a: 14-15).

E Ginsburg & Cooper fundamentam o segundo: “alguns estudos têm sugerido que as reformas não estão necessariamente orientadas para a resolução de problemas do campo educacional, embora essa possa ser a sua razão de ser. Elas «podem ter a ver muito mais com as crises económicas, ao nível nacional ou global, e/ou com crises de legitimação do Estado”» (in A. Afonso, 1998:82).

A hierarquização da ordem económica¹⁴ usando retoricamente objectivos humanistas¹⁵, é uma conclusão que muitos autores associam às reformas educativas salientando o distanciamento entre o discurso político e as suas práticas: «A discrepância entre a retórica e a realidade da reforma é particularmente importante. (...) [As] perspectivas dos movimentos de reforma emprestaram muitas vezes uma ideologia humanitária e

¹⁴ “Em termos mais globais, vão neste sentido, de algum modo, as perspectivas que remetem a explicação da “periodicidade impressionante das reformas” para a contradição entre a reprodução e a acumulação que “assume assim a forma de um sistema educacional periodicamente entrando em descompasso com a estrutura mutante das relações capitalistas de produção” (cf. A. Afonso: 84)).

¹⁵ “[a] filosofia humanista pressupõe que o modelo valoriza o facto de o desenvolvimento cognitivo se processa gradualmente através de uma acção interactiva com o contexto envolvente (Piaget) e que o professor é reconhecido como um elemento fundamental na promoção de uma aprendizagem que se constrói na inter-relação de aspectos afectivos, cognitivos e psicomotores (Rogers)” (cf. A. Afonso, 1998: 69).

humanista ao sistema educativo, ao passo que a realização da reforma, altamente selectiva, [tende] a preservar o papel da escola na perpetuação da ordem económica”» (Bowles & Gintis in A. Afonso, 1998: 82).

Do ponto de vista dos *inputs* extra-societais (vistos como *exigências* de um *grupo de pressão* ou *clientelas*), é marcante a influência da globalização nas mudanças em educação como sejam a difusão de padrões mundiais de organização escolar de que são exemplos a OCDE, a UNESCO e o Banco Mundial. Torna-se assim importante observar o grau de implicação das políticas internacionais nas decisões políticas nacionais. As perspectivas Teodoro e Fátima Antunes apresentam sobre este assunto alguma complementaridade: Por um lado, Teodoro, ao referenciar Giddens, considera que apesar da globalização se afirmar “sobre a crise do projecto desenvolvimentalista e modernizador, assumindo qualidades que não constituem uma mera «continuação da expansão do capitalismo e do Ocidente» (Giddens in Teodoro, 2001b:148), os seus efeitos nas políticas educativas deixam “muitas vezes um leque diminuto de opções aos Estados nacionais” (Teodoro, 2001b: 151), mas por outro lado, Fátima Antunes, defende que o “impacto e influência de entidades como a Comunidade/União Europeia no domínio educativo, a difusão/apropriação de orientações e modelos; a interpenetração de políticas nacionais e comunitárias [integram] uma perspectiva que exclui a uniformização de processos e resultados como corolário necessário a tais dinâmicas.” (2001:164).

Esta autora, não deixa, contudo, de analisar as políticas educativas no quadro da emergência do Estado de competição, onde as instâncias supranacionais e a competitividade económica tomam relevo: “[a agenda global da educação] assenta na redefinição de prioridades no que toca ao papel do Estado, como o apoio ao processo de acumulação em primeiro lugar, e a alteração das formas como, quer o problema político da promoção da ordem e controlo social, quer o problema de legitimação, se apresentam no terreno da educação e das políticas públicas em geral.” (Fátima Antunes, 2001: 165).

Esta priorização ideológica marca uma redefinição das funções escolares, secundarizando a função cultural, facto que a autora explicita reforçadamente: “[a] preocupação com o controlo social revela-se pela atribuição à escola e à acção educativa de funções terapêuticas e remediativas face a problemas sociais, ou de prevenção das suas consequências supostas ou previsíveis. A tendência para deslocar o centro de gravidade das missões do sistema de ensino para a função socializadora (minimizando a função cultural, sobretudo em relação a determinados sectores e/ou alguns grupos sociais) configura-se

também como uma das modalidades possíveis de controlo social antecipatório adoptadas pelo Estado de competição na actual conjuntura” (2001:166).

Esta perspectiva encontra ainda eco noutros autores que sublinham a instrumentalização do sistema educativo como dissimulador de problemas sociais, situação já referenciada em 1982 por Bowles & Gintis: «“[a] deslocação dos problemas sociais para o sistema escolar e outras partes do sector do Estado desempenha um papel central na reprodução da ordem capitalista. (...) a natureza de classe dos problemas sociais é muitas vezes ocultada quando as contradições latentes se manifestam no sector do Estado”» (in A. Afonso: 118).

Por estes motivos alguns autores consideram mesmo que as reformas educativas contemporâneas retomam lógicas políticas de estratificação sócio-cultural: “as reformas educativas dos anos oitenta marcam o retorno às políticas de diferenciação e da estratificação temporariamente atenuadas pelas políticas de igualdade de oportunidades que prevaleceram nos anos sessenta.” (R. Dale e J. Ozga in A. Afonso, 1998: 109).

Estas circunstâncias, nos sistemas globalizados e neoliberais podem ser considerados, como afirma Pacheco, favorecidas pela lógica de mercado e pela redução ao Estado mínimo: “[a] noção de mercado é, decerto, a pedra angular da tendência neoliberal que se identifica com os princípios da privatização, da globalização e da livre escolha e que servem de argumento para a eficiência, a qualidade e a equidade [sendo o Estado um complemento do mercado] na medida em que se regista o reforço dos interesses que mais lutam pela regulação da economia. Na relação neoliberal entre mercado e Estado, este deve reduzir-se ao mínimo face às responsabilidades que tem, quer pelo descrédito do sector público, quer pela inexistência de soluções para os grandes problemas sociais, incluindo os que se prendem com a desmoralização da sociedade”(2000: 9).

A literatura disponível também revelou que apesar das diferenças entre os países com ideologias mais liberais e conservadoras e os de ideologias mais progressistas as políticas educativas contemporâneas tendem a não sofrer grandes distinções: «“os sistemas educativos modernos são, no essencial muito mais similares do que distintos qualquer que sejam as diferenças quanto às ideologias e práticas políticas que separam as sociedades modernas”» (Bernstein in A. Afonso, 1998: 90).

A prevalência da lógica de racionalização do sistema educativo é determinante sobre o carácter ideológico das políticas, ficando marcada a diferença mais relevante pelo discurso adoptado que nos países de governação socialista tem um tom mais humanista. Os casos das reformas educativas dos Estados Unidos da América ou da Inglaterra, como países centrais e

de matriz governativa liberal ou da Espanha, país (semi)periférico com governação socialista são disso exemplo. No caso dos dois primeiros: “o thatcherismo e o reaganismo [têm] como principal preocupação apoiar o processo de acumulação capitalista – preocupação essa que veio criar novas desigualdades sociais e reforçar as já existentes” (A. Afonso, 1998:106). O caso da Espanha, que se caracterizou “pelo reafirmar de uma política de igualdade de oportunidades e pelo alargamento da escolaridade obrigatória, com o objectivo de proporcionar a um número maior de estudantes, e durante muito tempo, um currículo comum.” (A. Afonso, 1998:109).

Assim, de acordo com alguns autores, a Espanha optou por um discurso ideológico progressista mas uma lógica governativa neoliberal: “os objectivos educacionais [na reforma educativa espanhola foram] formulados na perspectiva de um Estado-providência, (...) em aberta contradição com a política económica mais geral, definida em termos de um esquema neoliberal” em que a “disponibilização de avultados recursos financeiros e a necessária e profunda reformulação da administração burocrática e autoritária do sistema educativo -, não estavam garantidas.” (Finkel in A. Afonso, 1998: 110).

Nestas circunstâncias, o uso do discurso da desconfiança da escola pública continua a ser o recurso político para justificar a diminuição dos gastos públicos com a educação, sendo este um recurso de estratégia política comum aos países centrais e (semi)periféricos. Para Pereira: “[esses] discursos de condenação da educação [pública] (...) têm produzido uma grande aceitação popular¹⁶ e preparado o terreno para os processos de cortes de investimentos em educação (...) Não é paradoxal, portanto, que sejam governos conservadores os maiores advogados dessa política de “descentralização” do ensino – sem recursos – que significa, sobretudo, o desinteresse do Estado com a questão social”» (in A. Afonso, 1998: 117).

A forma como as políticas educativas têm sido e tendem a ser conduzidas face aos problemas da sustentabilidade do Estado, no quadro de uma conjuntura social globalizada e neoliberal associada a “uma acentuada e crescente crise fiscal” levam à opção de “políticas de reforma (com a retórica que lhes é peculiar) [tendentes] a gerar sistematicamente novas expectativas e necessidades [que acabam] por não poder ser realizadas dada (...) a capacidade altamente limitada do Estado capitalista para levar por diante mudanças efectivas” (Weiler in A. Afonso, 1998: 85).

Neste sentido, A. Afonso refere que algumas análises sobre a crise do Estado-providência sugerem «a hipótese de as reformas educativas serem, no que à educação diz

¹⁶ Num caso comparativo entre as políticas educativas dos E.U.A. e do Brasil.

respeito, estratégias adequadas para ajudar o Estado a fazer a “gestão da crise”.» (A. Afonso, 1998: 85).

Estes factores têm conduzido a reformas sucessivas mas que, no entanto, mantêm o *conflito de interesses* entre os que defendem a supremacia da ordem económica e os que por seu lado privilegiam a ordem humanista ou democratizante. Para M. Carnoy e H. Levin os ciclos nas reformas educativas sucedem-se “em função da prevalência de forças divergentes que, no interior do Estado, ora pressionam para a implementação de políticas mais democráticas, ora pressionam para a concretização de políticas mais orientadas para atender às necessidades da economia” (Carnoy & Levin in A. Afonso, 1998:84-85).

A *frequência da retroacção* política das reformas educativas, no entanto, atesta bem da ineficácia e ausência de êxito na gestão deste *conflito*, havendo, contudo, nas decisões políticas uma prevalência da ordem económica sobre a democrática tornando as Reformas muito mais retóricas do que verdadeiras intenções de mudança.

O carácter retórico das reformas destina-se assim no quadro político a um papel simbólico para fazer «acreditar que as instituições estão, como se espera, “a responder às pressões da modernização”^[17] e a criar condições para o progresso social económico» (Popkewitz in A. Afonso, 1998: 81) usando sempre outros actores ou intervenientes da aplicação das reformas como responsáveis pela sua falha, afim de, politicamente, manter os *apoios* de manutenção do Poder.

José Augusto Pacheco fala-nos da forma como as políticas educativas associadas às reformas contemporâneas actuam e gerem os seus *apoios*: “[no] contexto escolar, o neoliberalismo opera nos espaços de conflito da escolaridade, explorando o que está mal e o que poderá ser bom e fazendo crer que pode criar as melhores condições para o sucesso dos alunos.”(2000:12).

Smyth sublinha, no entanto, que o sucesso que o sistema educativo neoliberal privilegia é o que produz capacidade de trabalho: «“[a] retórica usada pelos governos ocidentais para justificar o controlo crescente sobre o que se passa nas salas de aula é que o declínio na competitividade das economias capitalistas ocidentais torna imperativo que as

¹⁷ «As reformas podem também ser interpretadas como respostas pragmáticas às tendências de crise na educação pública, envolvendo um discurso e um aparato cujo objectivo principal é fazer a gestão dessa mesma crise educacional, as reformas transformam-se, com alguma frequência, numa espécie de círculo vicioso: podendo ter alguns efeitos positivos, acabam, no entanto, por gerar contradições e dilemas que afectam a sua própria eficácia, motivando uma procura sistemática de novas soluções. Também por isso, as reformas convertem-se numa “espécie de estado permanente” (Fernandez Enguita, 1990^a:171) que, por sua vez, não é alheio à dificuldade que os governos demonstram em satisfazer expectativas diferenciadas e exigências sociais contraditórias no que diz respeito à educação escolar.» (A. Afonso, 1998: 83-84).

escolas (e os professores) sirvam sobretudo para fazer a promoção de capacidades para o trabalho”» (cf. A. Afonso, 1998: 63)

Neste sentido encontramos eco nas palavras de A. Afonso quando relaciona as crises económicas com o sistema educativo: “[em particular as explicações da crise económica dos EUA] têm sido muito discutidas e problematizadas por diferentes autores que consideram ser uma estratégia frequente “exportar as crises” para fora do âmbito da economia, atribuindo ao sistema educativo os desaires do sistema económico, e culpabilizando as escolas e os professores pelos índices de desemprego e subdesemprego.” (1998: 118).

Este autor alerta ainda para o facto da relação escola-emprego poder ser uma falsa questão na forma como é colocada, considerando que existe uma deficiente problematização dessa mesma relação quando se apresenta o desemprego como consequência da escola e dos poderes públicos mas não das empresas: “[a] insistência na relação (não mediada nem problematizada) entre a educação e o emprego, entre o que o sistema escolar realiza e o que o mundo empresarial requer, acaba por incutir a ideia de que o desemprego é culpa dos indivíduos que não souberam adquirir a educação adequada ou certa, ou dos poderes públicos que não souberam oferecê-la, mas nunca culpa das empresas, ainda que sejam elas a tomar as decisões sobre os investimentos e o emprego e a organizar os processos de trabalho.” (1998: 119).

É assim uma constatação dos estudos sobre as reformas educativas contemporâneas, o recurso frequente à *estratégia* de denegrir social e pedagogicamente a escola pública e os professores, em favor da privada, sempre com o objectivo de reduzir os custos estatais com a educação.

Assim conclui A. Afonso, quando refere que “a imputação de responsabilidades aos professores tem sido, em diferentes propostas de reforma, a estratégia mais frequente para justificar o que se considera ser a má situação do ensino e das escolas.” (A. Afonso, 1998: 65) acrescentando ainda que “(...) a desconfiança inculcada pelos discursos em torno da escola pública terá propiciado um clima favorável à justificação da diminuição dos gastos públicos com a educação, abrindo caminho à revalorização do ensino privado e à divulgação das políticas da “public choice” que, em termos práticos, acabaram por transferir para as comunidades locais a responsabilidade pela superação dos fracassos educativos” (1998: 117).

José A. Pacheco corrobora esta perspectiva quando afirma que: “[em] síntese, a propalada crise da escola – medida pela descida dos níveis de rendimento, pela incompetência dos professores, pelo laxismo dos alunos e pela desresponsabilização moral do Estado – é uma estratégia com propósitos bem definidos que servem para declarar a inutilidade da

educação pública e a supremacia da educação regulada pelo que é privado.” (Pacheco, 2000: 16-17).

Este autor vai mais longe quando refere que a responsabilização dos docentes pelo insucesso escolar chega a ser alargada às Ciências da Educação e às novas correntes pedagógicas “ignorando-se, ao mesmo tempo, que o insucesso tem sido uma das constantes da escola, independentemente das teorias.” (2000:14).

Face a esta conjuntura outros *grupos de pressão* adoptam posições de *conflito* a favor da emancipação da educação face à sua instrumentalização ou mesmo posições conservadoras das tradicionais funções educativas.

Relativamente ao primeiro ponto de vista Teodoro considera que tal: “[implica] um posicionamento de resistência à racionalização da educação, tornada objectivo hegemónico com o pretexto da dinamização do desenvolvimento económico”(2001b:156-157) e Morrow e Torres fundamenta a segunda perspectiva: “as teorias críticas da educação viram-se forçadas a incorporar um elemento de conservação, senão mesmo de conservadorismo, na defesa de funções e de objectivos mais tradicionais da educação.” (in Teodoro, 2001b: 157).

Lander e Hughes são ainda autores que defendem a perspectiva da lógica educativa sobre a lógica de mercado ao afirmarem que: “a educação é, acima de tudo, um serviço que envolve finalidades, processos e resultados e que não pode ser totalmente justificado a partir da variável que mais interessa à lógica de mercado. Pela especificidade e natureza do acto pedagógico, sobretudo no níveis de escolaridade com uma forte incidência na função social da escola, as regras de mercado, norteadas pela lógica comercial de compra e venda de um produto, não se aplicam directamente à educação” (in Pacheco, 2000: 10).

Ficam assim bem demarcadas as duas posições ideológicas do *conflito* que regem as Reformas Educativas contemporâneas, de cariz ideológico neoliberal em que nalguns casos, a lógica de mercado é assumida plenamente em termos políticos, enquanto noutros, se mantêm os discursos políticos democratizantes embora as práticas privilegiem sempre a ordem económica.

2.2. - A centralidade do modelo de avaliação nas tendências reformistas em análise

No quadro das reformas educativas contemporâneas e das práticas políticas, a avaliação tem um papel de destaque. A. Afonso salienta desde logo que «a avaliação é ela própria uma actividade política (...). Verificar a que interesses serve e como é que esses interesses são representados ou respeitados implica aceitar que a avaliação é “uma actividade que é afectada por forças políticas e que tem efeitos políticos”» (House in A. Afonso, 1998: 32-33) podendo associar-se, como tema da sociologia da educação, a “processos de mudança social, organizacional e grupal” (A. Afonso, 1998: 30).

O autor refere ainda que as funções da avaliação marcam momentos histórico-políticos associados a novos contextos educacionais e económicos: “[algumas] dessas funções ganham maior relevo em determinados períodos históricos, ou são particularmente importantes em conjunturas socioeconómicas específicas (...) [tendo que ser] compreendidas no contexto das mudanças educacionais e [de] mudanças económicas e políticas mais amplas” (1998: 32).

Afonso sublinha também a interacção entre a avaliação educacional com a regulação social relacionada com o papel que a avaliação desempenha nas políticas definidas: “o estudo da avaliação educacional (enquanto vector estruturante de uma política pública específica como a educação) não pode deixar de considerar as eventuais mudanças nas formas de regulação social (essencialmente ao nível do Estado, do mercado e da comunidade) que se vão verificando, no âmbito de cada país, como resultado da interacção de factores internos e externos, e que actualizam as funções atribuídas a essa mesma avaliação” (1998: 30).

A marca ideológica das políticas educativas e avaliativas é, como se viu no subponto 2.1., um factor contextual de relevância face às intencionalidades/prioridades governativas já que as “modalidades e técnicas de avaliação dos alunos supõe e implica uma determinada orientação política” nomeadamente “selecção *versus* democratização” (Benavente in A. Afonso, 1998:33).

Segundo Pacheco as políticas neoliberais mais puras assumem um carácter assumidamente selectivo onde a liderança das leis de mercado não priorizam a democratização do ensino: “a igualdade e a democratização da educação são contrárias à liberdade de mercado, aceita-se [na ideologia neoliberal] que a escola não é o local de correcção de desigualdades (...). A pluralidade ideológica, a igualdade e a escolaridade

obrigatória não são as características da escola neoliberal^[18] mas sim as da escola pública.” (2000: 15-16).

O autor refere que fundados nas ideologias/intencionalidades/prioridades políticas, nascem os *curricula* das Reformas Educativas como forma de dar prossecução ao preconizado e de exercer o poder sobre o sistema educativo:

“a política curricular é uma acção simbólica, representando uma ideologia para a organização da autoridade, que abrange tanto as decisões das instâncias da administração central como as decisões dos contextos escolares, sendo implementada por intermédio de três tipos de instrumentos: normativos explícitos e objectivos (leis, decretos-lei, portarias, despachos normativos); normativos interpretativos e subjectivos (circulares e ofícios circulares); documentos de orientação e de apoio (textos de apoio, documentos internos da escola).” (2002: 15).

Gimeno também assim entende a política curricular definindo-a como: “toda a decisão ou o condicionamento dos conteúdos e da prática de desenvolvimento do currículo desde os contextos de decisão política e administrativa, que estabelece as regras de jogo do sistema curricular. Planeia parâmetros de actuação com um grau de flexibilidade para os diferentes agentes que moldam o currículo. Na medida em que o regula, a política é o primeiro condicionante directo do currículo e, indirectamente, é através da sua acção que outros agentes são moldados.” (in Pacheco, 2002: 15).

Do ponto de vista da tomada de decisão política e do exercício do poder, Pacheco convoca, no contexto do seu estudo sobre políticas curriculares, a retomar questões já

¹⁸ “o neoliberalismo reconhece-se nas políticas de “quase-mercado”. Assim genericamente descritas:(...)“crescente influência dos pais no processo educativo (...) a legitimação do currículo nacional faz-se na base da fragilização do poder dos professores e na transformação dos pais em decisores activos. “Do ideário neoliberal constam o carácter, a educação moral e os valores tradicionais (Pérez Gómez, 1998) (...) Lewis (1997: 91) refere, uma lógica de uma “ética de produtividade, que o discurso de literacia é construído segundo as necessidades dos locais de trabalho e não segundo as necessidades dos adultos.” O neoliberalismo educacional faz da competitividade um acto de fé. Porque o mérito é o critério do sucesso, os alunos e os pais só podem conquistar a gratificação social se forem competitivos nos processos de escolha, na responsabilização para com os resultados e na emulação pedagógica. (...) E se a competitividade escolar é legitimada pela competitividade económica, o sucesso de uns é o insucesso de outros, como frisa Freedman (1999: 453): “ de acordo com a lógica interna de mercado de trabalho, um indivíduo ou uma empresa, só terão sucesso se os outros indivíduos ou empresas falharem.” (...) O triângulo Estado-escola-pais é explicado pelo neoliberalismo através de uma palavra simples mas eficaz: a diversidade na gestão (...) A lógica de privatização dos resultados de aprendizagem equipara a escola a um supermercado de conhecimentos, amplamente auto-regulada pela educação voucher, ou seja, educação norteada pelas políticas de privatização, feitas em nome da soberania do consumidor, que favorecem não só uma grande liberdade na escolha, bem como a competitividade entre escolas. É por isso que o ranking das escolas é publicitado, os resultados da avaliação criterial são utilizados como indicadores da qualidade do sistema o modelo das boas práticas é inventado, os professores são enquadrados profissionalmente em termos de medição de resultados e o sucesso é perspectivado em função de parâmetros de custos-resultados. Aqui o profissional, legitimado pela retórica da autonomia, é comparado ao manager, o elemento eficiente de uma organização controlada pelos resultados.” (Pacheco, 2000: 14-16).

anteriormente abordadas: a perspectiva retórica, os desvios entre intencionalidades declaradas e as práticas, bem como as *exigências dos grupos de pressão*.

“[As] formas de poder explícitas ou implícitas dos actores que participam na construção do currículo devem ser analisadas nos contextos das macro e micropolíticas, correspondentes, respectivamente, às intenções e à prática. No plano das macropolíticas, questionam-se os aspectos da fundamentação e organização dos poderes não só expressos nos documentos oficiais, mas também nos momentos de produção destes textos. Neste sentido, reconhece-se o peso dos grupos socioeconómicos¹⁹ nas práticas de influência e mais ainda o papel marcante da administração.” (Pacheco, 2002:17).

Esta perspectiva é ainda analisada e corroborada por outros autores: “[num] trabalho em que fala da globalização da educação e do impacto da economia mundial na redefinição das políticas educativas, J. W. Guthrie [salienta que] (...) a intensificação dos esforços para ligar a educação escolar às necessidades da indústria e a alteração nas expectativas em relação à avaliação educacional são os resultados previsíveis deste movimento da globalização.” (Guthrie in A. Afonso, 1998: 92-93).

A avaliação²⁰ tem uma grande centralidade na instituição escolar por abranger um grande controle sobre vários aspectos do seu funcionamento como sintetiza e descreve M. Bonami: “a avaliação constitui mesmo «a pedra angular da instituição escolar» uma vez que, entre outras funções, i) condiciona os fluxos de entrada e de saída do sistema escolar bem como as passagens entre os diferentes sub-sistemas, classes e cursos; ii) torna possível o controlo parcial sobre os professores – quer por parte dos administradores da educação, quer por parte dos próprios pares; iii) define as informações e as mensagens a transmitir aos pais e aos organismos da tutela; iv) constitui um elemento importante na gestão da aula na medida em que influencia as aprendizagens, o sistema da disciplina e as próprias motivações dos alunos; v) fornece ao professor informações importantes sobre a sua própria imagem profissional e sobre os métodos pedagógicos que utiliza” (Bonami in A. Afonso, 1998: 31).

Segundo Guthrie, nas políticas educativas neoliberais a avaliação é uma parte do currículo escolar com primordial importância já que é através deste mecanismo pedagógico que se legitima a contenção do investimento estatal na educação.

¹⁹ “Michael Apple, um dos críticos mais conhecidos da restauração conservadora, traça com acuidade, no texto “Educar à maneira da “direita”. As escolas e aliança conservadora”, as estratégias dos grupos sociais que contestam o estado da educação quando associada ao declínio da produtividade económica.” (Pacheco, 2000: 17)

²⁰ As modalidades de avaliação adoptadas por um sistema de formação têm sempre uma função de regulação, o que significa que a sua finalidade é sempre a de assegurar a articulação entre as características das pessoas em formação, por um lado, e as características do sistema de formação, por outro.” (L. Allal (1986: 176) in A. Afonso, 1998: 31).

“a crescente dependência das economias nacionais em relação à produtividade dos sistemas educativos e a crescente proporção de recursos alocados à educação, intensificam as pressões para medir a educação e avaliar o desempenho da escola”. (in A. Afonso, 1998: 63).

Para A. Afonso as políticas educativas neoliberais e conservadoras, nos anos oitenta enfatizam assim a responsabilização pela apresentação de resultados numa perspectiva de competitividade e de mercado: “a emergência de políticas neoliberais e neoconservadoras veio dar novo impulso aos mecanismos de responsabilização dada a evidente convergência de valores entre alguns modelos de prestação de contas e os pressupostos daquelas políticas, nomeadamente entre o direito de escolha da (educational choice) por parte dos pais, enquanto consumidores, e a sua relação com a divulgação e escrutínio público dos resultados (ou produtos) da educação escolar, necessários para a fundamentação dessas mesmas escolhas.” (1998: 66).

A importância da avaliação, dos resultados, da prestação de contas e do “mérito” são claramente perceptíveis, nesta lógica se a olharmos sob as perspectivas já estudadas e aqui sublinhadas por Pacheco: “a avaliação – sempre entendida como uma das facetas do processo de desenvolvimento do currículo – desempenha um papel crucial, principalmente a avaliação centrada na perspectiva tayleriana de gestão e verificação de resultados. A avaliação da qualidade passa a ser, assim, o discurso dominante que tanto serve para legitimar a intervenção do estado no processo de regulação do sistema, como é utilizado para responsabilizar as escolas, os professores^[21], os alunos e os pais pelos resultados obtidos. Consequentemente, a avaliação rigorosa, sistemática, aferida (com a finalidade de medir a prossecução dos objectivos curriculares) é arquitectada dentro de parâmetros nacionais que são facilmente controlados pela administração do Estado e pela gestão privada das escolas. Outrossim, o mérito é o critério máximo dessa avaliação e se, entretanto a erosão da mediocridade persistir, é porque os parâmetros nacionais não são correctamente definidos e avaliados, ou os pais se alheiam da escola, ou os professores são incompetentes, ou os alunos são irresponsáveis”(Pacheco, 2000: 13).

Porém o mérito, dado o carácter selectivo dos sistemas educativos neoliberais, é mais que a distinção legítima entre quem mais se esforça e quem não o faz em circunstâncias idênticas, mas usa manipulativamente essa legítima distinção para o seu propósito principal – a contenção de gastos – distanciando-se dos problemas sócio-culturais associados ao

²¹ “é importante assinalar, de passagem o interesse crescente em relação à implementação de mecanismos explícitos de avaliação dos professores que se tornou também uma questão particularmente incisiva nos actuais movimentos de reforma” (Wise Gendler, 1990 in A. Afonso, 1998: 62).

insucesso escolar e do necessário investimento na recuperação do défice daqueles capitais das populações escolares. O mesmo é dizer, distanciando-se da escola da igualdade de oportunidades já que, como vimos mais atrás, “[o] Estado neoliberal [se identifica com] as práticas de segregação e de produção de desigualdades reais porque não põe em risco os interesses e a liberdade individual. A solução económica mais justa é esta: mais mercado e menos Estado.” (Pacheco, 2000:10).

Para A. Afonso no processo avaliativo neoliberal, os testes de âmbito nacional, têm a função específica de dinamizar o mercado educativo, rentabilizando economicamente o sistema através da segregação e selecção dos alunos: “os resultados de testes (por exemplo, os testes de âmbito nacional) são utilizados como meios de alocação diferencial de recursos às escolas e como forma de responsabilização dos professores” (1998:123) (...) [como consequência os] “alunos com problemas de comportamento, ou com dificuldades de aprendizagem, tenderão assim a ser excluídos de algumas escolas porque podem afectar a imagem social destas organizações ou, ainda, porque podem sobrecarregar os recursos humanos e materiais disponíveis.” (1998:124).

As perspectivas que se opõem aos exames nacionais e aos *rankings* visam travar o uso manipulativo, pelas lógicas neoliberais, dos resultados da escola pública e de massas (pejada de dificuldades sociais) com vista à contenção de gastos, conseguida pelo desinvestimento nos alunos que deixam de rentabilizar (economicamente) o sistema educativo.

Defendem assim, as perspectivas progressistas, que a “definição operativa de qualidade” conduz necessariamente a indicadores que acabam por simplificar o processo educativo, levando a avaliar apenas o que é susceptível de ser avaliado e deixando de lado “processos e objectivos complexos e polissémicos”(Gimeno Sacristán in A. Afonso, 1998: 64) e consideram que “um sistema de avaliação dos alunos que vise, directa ou indirectamente, alocar recursos (ou sanções) às escolas e aos professores na base dos desempenhos e resultados académicos pode contribuir para que se agravem as desigualdades escolares e a discriminação social.” (A. Afonso, 1998: 124).

No entanto, como vimos anteriormente, ao caracterizar as Reformas Educativas dos anos oitenta, alguns sistemas educativos (semi)periféricos, optam por diferentes posturas políticas,(recorde-se o caso da Espanha), que relativamente ao modelo avaliativo demonstra uma aparente preocupação de maior equidade, e de aparente contra-ciclo com os países centrais: “as propostas legislativas e os textos produzidos parecem ir, em termos de avaliação pedagógica, em relativo contra-ciclo face aos outros dois países centrais anteriormente analisados [Estados Unidos da América e Inglaterra].” (A. Afonso, 1998: 116).

No entanto, a crise do Estado tem na perspectiva de A. Afonso, levado a “considerar que, neste período, as reformas educativas tenderam a obscurecer quer a definição quer a origem dos problemas educativos, tendo assim um certo efeito de manipulação que contribuiu para adaptação às ideologias neoconservadoras e neoliberais – ideologias promotoras (...) da adopção da avaliação e do mercado educacional como partes de uma mesma equação (contraditória) que procura resolver a exigência simultânea de mais [para controlar e exigir] e menos [para financiar e compartilhar] Estado” (A. Afonso, 1998: 120).

Relativamente à perspectiva de “mais e menos” Estado, Pacheco afirma também que: “Esta contradição pela existência, ora de um Estado mínimo, na regulação do mercado, ora de um Estado máximo na definição e avaliação dos conteúdos curriculares, justifica a defesa de ideias e práticas educativas que privilegiam mais os resultados do que os processos de aprendizagem. (...) os propósitos são definidos e controlados pelo que é público e os resultados são entregues aos interesses dos grupos de mercado.” (Pacheco, 2000: 11).

Na reforma educativa espanhola a “avaliação dos alunos neste nível de ensino [escolaridade obrigatória] mantém, em geral esta linha de orientação progressista, reiterando sistematicamente os aspectos de índole pedagógica congruentes com a avaliação contínua e com a avaliação formativa” (A. Afonso, 1998:112).

Contudo, as políticas de igualdade de oportunidades e de não selectividade escolar passam pela tendência de não reter os alunos: “[embora] não se utilize nunca a expressão passagem automática, as propostas contidas no documento em análise indiciam essa tendência quando se afirma que a repetição ou permanência de um aluno por um ano ou mais num ciclo cursado deve ser um recurso excepcional, posterior ao emprego de outros recursos e soluções.”²².

Essa é também a interpretação da Eurydice²³ sobre o sistema avaliativo do Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo: “It is a fundamental principle of the proposed reform that no pupil should repeat a year more than twice during the whole period of compulsory education [...] Pupils will move on automatically from one year to the next. Only at the end of the first or second cycles will there be an exceptional possibility of repeating a year. However this will only occur in cases where it is deemed to be the only viable solution” Eurydice in A. Afonso, 1998: 114).

As perspectivas mais conservadoras consideravam que “a nova lei terá feito uma “opção pela mediocridade” numa conjuntura sócio-económica que exigia antes de mais uma

²² Libro Blanco para la Reforma del sistema Educativo, MEC, 1989: 250 in A. Afonso, 1998: 114)

²³ The Information Network on Education in Europe

“batalha pela qualidade do ensino”. Outras, afirmaram: «“a reforma apropria-se de ideias e linguagem inovadoras” mas “não tem em conta os obstáculos que é necessário superar para que “o discurso pedagógico progressista” não seja subordinado pela lógica neoliberal da economia, que impede o desenvolvimento daquelas ideias (Alvarez Méndez, 1990) [tratando-se fundamentalmente de] “uma resposta às pressões que as necessidades económicas e a crise do capitalismo avançado exercem sobre o Estado e o sistema educativo”» (Angulo in A. Afonso, 1998: 115), o que aliás vem na linha das contradições entre o que era proposto e o que seria realizável na Reforma Educativa como um todo.

José Augusto Pacheco considera que quem acredita na escola meritocrática defende “[estar] em causa a alma da nação, o carácter dos cidadãos, consumidores de um mercado globalizado, a escolha das escolas porque o que é privado é bom e o que é público é mau.” e quem acredita na escola pública defende “o direito constitucional à educação, o princípio de que a escola é para todos”. O autor conclui que as opções de política educativas e curricular têm um carácter pouco coerente e disfuncional revelando uma perspectiva política e socialmente desencantada: “[as] políticas curriculares são fruto, por isso, de polémicas, de decisões contínuas, pois reformar, inovar, mudar a escola não tem sido, ao longo dos últimos dois séculos, mais do que uma forma de sobrevivência de governantes em vez da assunção de projectos sociais amplamente partilhados.” (Pacheco, 2002:10).

Feito este enquadramento teórico sobre a tomada de decisão política, as opções políticas e as políticas educativas contemporâneas, conclui-se esta primeira parte. No ponto seguinte deste trabalho particularizam-se as circunstâncias específicas das opções políticas da Reforma Educativa do ensino básico em Portugal, bem como do sistema educativo em 1986.

3. – A Reforma Educativa em Portugal: O contexto social da população escolar e as opções de política educativa para promover o sucesso escolar no ensino básico

Em face do contexto geral das Reformas Educativas contemporâneas e da centralidade dos seus modelos de avaliação, impõe-se agora uma reflexão de enquadramento sobre o desafio da Reforma Educativa portuguesa de 1986. Neste ponto faz-se, agora um diagnóstico dos problemas associados às dificuldades da mudança que se propunha enfrentar convertendo uma escola cuja população escolar era originária de grupos sociais letrados numa “escola de massas” e de diversidade sócio-cultural factores que introduziam nas escolas um largo conjunto de problemas sociais. A resolução destes problemas ultrapassava largamente as possibilidades do sistema educativo de então dado serem manifestamente insuficientes os recursos físicos e humanos: as estruturas escolares eram parcas e precárias para os novos objectivos e os recursos humanos (a classe docente) escassos e inadequados às novas funções educativas que a partir de então se teriam que adaptar aos problemas socio-pedagógicos de um público escolar massificado e muito diversificado sob vários pontos de vista social, cultural, económico, comportamental, etc.

De seguida, observam-se as opções de política educativa para conceber e aplicar a Reforma Educativa no quadro das sérias contingências que influenciavam o sistema educativo, no período da sua implementação, clarificando a enorme dimensão do desafio que era a concretização da igualdade de oportunidades e do fim da selectividade escolar assumidas como bandeiras discursivas da Reforma Educativa e do modelo avaliativo dos alunos do ensino básico.

3.1. - Os problemas do ensino básico em 1986: um diagnóstico

3.1.1. Problemas decorrentes da diversidade social na escola: o sucesso e o abandono escolar

Um dos problemas centrais que a Reforma queria resolver prendia-se assim, como veremos em maior detalhe, mais adiante, com o elevado insucesso escolar dos alunos da escolaridade obrigatória. De um modo mais global o insucesso escolar, a partir da institucionalização da universalização da escolaridade obrigatória, não é apenas traduzido pelas taxas de reprovação mas também pela dificuldade de fazer cumprir essa mesma universalização. Podemos dizer *grosso modo* que passa a existir o insucesso de quem reprova (Quadro 1) e o insucesso de quem abandona a escolaridade obrigatória (Quadro 2).

Quadro 1

Taxas de retenção entre 1985/1996

Ano lectivo	2º ano (1º ciclo)	4º ano (1º ciclo)	5º e 6º anos (2º ciclo)	7º, 8º, 9º anos (3º ciclo)
1985/86 a)	36,6	26,3	---	29,2*
1989/90 a)	31,8	21,4	16,9	23,2*
1990/91 b)	---	---	16,8	28,4
1991/92 a)	30,3	20,6	15,0	24,4*
1992/93 c)	---	---	19,6	20,1
1994/95 d)	15,2	15	11,9	16,6
1995/96 d)	15,3	15,9	14,0	18,1

*Incluindo dados dos Açores e Madeira

Fontes: a) DEPGEF (1992); b) DEPME in Ferrão (1995); c) GEPDEF in Ferrão (1995) adaptado de Zão, M.E. e T. Seabra, 1999:53); d) DAPP/GIASE (2005)

Quadro 2

Taxas de abandono* entre 1990 e 1996

Ano	2º ciclo	3º ciclo
1990/91 a)	18,8	29,7
1992/93 a)	16,1	19,2
1995/96 b)	3,1	5,3

Fontes: a) Ferrão, Neves (1992); b) ME/DAPP (1998).

*Estatisticamente “abandono escolar” define-se pela não matrícula no ano lectivo seguinte.

Nota1: A Recomendação nº1/93 do CNE, referenciava 40% de abandono dos alunos após o 6º ano da escolaridade

Nota 2: A redução dos números do abandono escolar prendem-se com a entrada em vigor da Lei de Bases do Sistema Educativo e com o alargamento até ao 9º ano da escolaridade obrigatória.

Quer num caso, quer noutra, como veremos, os problemas sociais são determinantes.

Com a universalização da escolaridade obrigatória a população escolar do ensino público alterou o seu perfil de elite sócio-cultural e as implicações da diversidade introduzida nas escolas tornou inadequado todo o seu funcionamento e lógica pedagógica, como documenta João Sebastião:

“A implementação da escolaridade obrigatória trouxe ainda outras situações de difícil resolução, resultantes essencialmente da transformação da escola de elites numa escola de massas. Os conteúdos curriculares, os modelos pedagógicos, a formação de professores mantiveram durante largas décadas os traços de uma escola que tinha maioritariamente como

público crianças originárias de grupos sociais letrados. A massificação trouxe consigo extensas situações de exclusão, resultantes de processos selectivos internos à própria instituição escolar. Estes encontram-se largamente documentados na literatura sociológica e resultam em processos de exclusão sistemática de grupos sociais particulares (genericamente as chamadas classes populares).” (1998:313).

Torna-se assim relevante caracterizar o meio sócio-cultural das famílias portuguesas para melhor se entender as dificuldades que os problemas sociais acresceram ao contexto escolar. A perspectiva de uma manifesta influência das origens sócio-culturais dos alunos no sucesso escolar, é sustentada por vários autores referindo que “o meio social dos alunos continua a ser determinante no seu sucesso escolar” (Benavente in CNE, 1994a:1520), que “[a] cultura geral é talvez o mais forte separador social, mais ainda do que os processos de formação formal.” António Barreto (in CNE, 1996:111), ou ainda como refere o estudo *Literacia em Portugal*²⁴ (1996) que: “quanto mais baixo é o grau de instrução dos pais mais empobrecidos se revelam os perfis de ensino dos filhos [enquanto no] outro extremo, o segmento de entrevistados com maior percentagem de pais e mães com ensino superior é o dos possuidores, eles próprios, de um diploma desse grau de ensino.” (Benavente, *et al.*, 1996: 31).

Esta marcada implicação sócio-cultural no sucesso escolar merece um maior esforço de caracterização do meio de origem da população escolar dos anos 90 no ensino público: De acordo com os dados do Recenseamento Geral da População, 73,7% da população entre os 15 e os 64 anos tem como escolarização máxima o 6º ano e 94,6% tem formação igual ou inferior ao ensino secundário.

²⁴ O estudo define “literacia como: as capacidades de processamento de informação escrita na vida quotidiana. Trata-se das capacidades de leitura, escrita e cálculo, com base em diversos materiais escritos (textos, documentos, gráficos), uso corrente na vida quotidiana (social, profissional e pessoal).” (Benavente *et al.*, 1996: 4) e refere que “A relação entre os níveis de literacia e o grau de instrução é bastante acentuada, mas não é unidireccional nem de simples sobreposição. Quanto maior é a escolaridade mais elevado tende a ser o nível de literacia, porém, nem todas as pessoas com o mesmo grau de ensino apresentam um nível de literacia idêntico.” (Benavente *et al.*, 1996:139).

Relativamente ao estudo António Barreto faz a seguinte nota: “Espero que este inquérito, pioneiro em Portugal, sirva de estímulo e de antecedente para a criação de um verdadeiro dispositivo permanente de avaliação. É possível, se assim for, que tenhamos, dentro de alguns anos, bases e o método de preparação de políticas e de orçamentos que nos permitam ter alguma confiança.” (in CNE, 1996:111). Esta declaração remete para problemas da avaliação do sistema educativo que mais à frente se abordarão.

Quadro 3

Escolaridade da população portuguesa entre os 15 e os 64 anos de idade em 1991

NÍVEIS DE ESCOLARIDADE (15-64 anos)	PERCENTAGENS
Sem saber ler e escrever ou com menos que a 4ª classe	17,8
1º ciclo do ensino básico (4 anos de escolaridade)	38,3
2º ciclo do ensino básico (6 anos de escolaridade)	17,6
3º ciclo do ensino básico (9 anos de escolaridade)	12,0
Ensino secundário (11/12 anos de escolaridade)	8,9
Ensino superior	5,4

Fonte: INE, 1991 in Benavente, *et al.*, 1996: 12

Segundo os dados do Censos 1991, mesmo nas faixas etárias mais jovens os números não melhoraram, já que na população entre os 15 e os 29 anos, 62,8% não chegaram a concluir o 6º ano e 92,9 % tem escolarização igual ou inferior ao ensino secundário.

Quadro 4

Escolaridade da população portuguesa entre os 15 e os 29 anos de idade em 1991

NÍVEIS DE ESCOLARIDADE (15-29 anos)	PERCENTAGENS
Sem a escolaridade obrigatória (com o ensino básico primário e preparatório),	62,8
Com qualificação mínima instituída pela lei (com o ensino secundário unificado)	30,1
Com qualificação de nível médio ou superior.	5,6

Fonte: Censos 1991 in Figueiredo *et al.*, 1999:116.

Como a idade média do nascimento do 1º filho na mulher em 1980/85 se situava entre os 23,5 a 24 anos subindo até 1996 para 28 anos Figueiredo *et al.* (1999:75), sendo a combinação etária mais fecunda, dentro dos escalões etários jovens nos anos 80, a de mães com 20 a 24 anos e pais com 25-29 (15% dos nascimentos), e nos anos 90, pais e mães com 25-29 anos ou mãe entre 25-29 anos e pai com 30 ou mais anos Figueiredo *et al.* (1999:77), podemos na conjugação destes dados com os da caracterização dos níveis de escolarização, assumir um perfil cultural médio das famílias dos alunos que frequentavam a escolaridade obrigatória nos anos 90, situado nesta elevada percentagem de baixa escolarização.

Por outro lado, o nível socioeconómico dado pela composição sócio-profissional da população jovem activa (15-29 anos) em 1991 “caracteriza-se pela concentração em algumas categorias profissionais socialmente desvalorizadas.” (Figueiredo *et al.* 1999:140). De acordo com os dados do INE, Inquérito ao Emprego (in Figueiredo *et al.* 1999:140-141), 43,54% pertenciam ao operariado; 26,8% eram trabalhadores administrativos do comércio e serviços; 9,89% dirigentes, quadros médios e chefias; 3,43% Assalariados agrícolas; 1,45% Pessoal das Forças Armadas; 3,34% Pequenos patrões; 2,09% Empresários; 1,86% Outros activos não especificados.

Estes dados conduzem a novas considerações e associações ao perfil de escolaridade específico de cada classe social: “Nos camponeses e nos assalariados agrícolas predominam a ausência de qualquer grau de ensino completo e, a seguir, o 1º ciclo do ensino básico. Nos operários e nos trabalhadores independentes a fracção largamente maioritária é a dos que possuem o 1º ciclo do ensino básico. Também nos empregados executantes e nos empresários e dirigentes é esse o segmento modal. Mas nos primeiros aparecem já, em percentagens minimamente relevantes, aqueles que fizeram outros ciclos do básico ou do secundário, enquanto que nos segundos se diferencia uma fracção ainda que relativamente pequena, de diplomados pelo ensino superior. Em contraste, nos profissionais técnicos e de enquadramento o ensino superior predomina largamente.” Benavente, *et al.* (1996:38).

Os problemas da socialização são outra questão onde as características de classe também se manifesta, de acordo com os contributos de Teresa Seabra, a socialização familiar continua a ser marcante: “Confrontando o poder da socialização familiar com o da socialização escolar pode afirmar-se que se tem assistido à prevalência da primeira na determinação dos lugares ocupados na estrutura social. Nem as transformações que as estruturas familiares conheceram depois da segunda guerra mundial (nuclearização, baixa de natalidade, aumento do número de divórcios e de famílias monoparentais...) nem a progressiva “partilha” do processo de socialização por diversas instituições, principalmente a Escola, esbateram a importância do papel das famílias no processo educativo” (Seabra, 1999:18).

Este outro factor de diversidade sócio-cultural não pode deixar de ser referido pelas repercussões que introduz no meio escolar. As diferenças socializadoras também se revelam nas atitudes face à escola associadas às diferentes classes sociais ao nível de habilitações escolares que possuem.

De facto, os comportamentos/atitudes são uma questão relevante que afecta o sucesso educativo do ensino básico e que, a par com a cultura e disponibilidade da família, também é

associável à falta de cobertura do ensino pré-escolar²⁵ e reflecte-se no problema da indisciplina²⁶ no meio escolar, que é mais um problema que caracteriza a população escolar do período da vigência do modelo avaliativo em estudo, a que se associam os problemas da organização familiar, plano no qual Portugal também sofre desvantagens sociais que se relacionam com a falta de apoio que a sociedade portuguesa dá ao grupo família e aos papéis dos seus elementos dentro desse grupo e dentro da sociedade. Este factor, também concorre para uma menor disponibilidade dos pais para os seus filhos, ou melhor dizendo das mães para os seus filhos já que continuam a ser elas, a assegurar a grande maioria de tarefas de acompanhamento das crianças, inclusivamente escolares. (Torres e Vieira da Silva, 1998).

Para a superação deste tipo de dificuldades a União Europeia tem elaborado documentos de política social com vista a “promover a conciliação das responsabilidades familiares e profissionais tendo em vista assegurar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres face ao mercado de trabalho [com] incidência directa em três áreas fundamentais: a maternidade e os direitos no local de emprego, a guarda das crianças e a flexibilização do trabalho.” Torres, *et. al.* (1999:77). Em Portugal a implementação lenta destas políticas, a par com outros processos de desenvolvimento do país, menos rápidos que as transformações sociais das últimas três décadas, tem concorrido para algumas dificuldades no cumprimento das múltiplas actividades familiares e profissionais dos cidadãos. (Guerreiro, 2000:5-13 e 72-74).

²⁵ Em 1992 debatia-se o problema com os seguintes dados: “O PRODEP, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo e o Ministério de Roberto Carneiro, já em 1990 prometiam que em 1993 se atingiriam os 90% para as crianças de 5 anos e 50% para as de 3 e 4 anos. A diferença abissal entre o número de crianças a frequentar o 1º ano do 1º ciclo e a frequentar o ensino pré-escolar – 668 350 no ano lectivo 1989/90, enquanto na educação pré-escolar eram apenas 84 775 no mesmo ano, ou seja que se tomem medidas urgentes no sentido de recuperar o atraso.” (Dep. Lourdes Hespanhol (PCP) Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992 (p. 2853). Em 2002, J. Azevedo refere o seguinte: “O segundo grande investimento público na educação pré-escolar veio a concretizar-se no período de governação do Ministro Marçal Grilo (o primeiro tinha ocorrido entre 1985 e 1992) (...) A taxa de pré-escolarização foi assim subindo gradualmente, de 52%, no início da década, para 55%, em 1996, e para 73%, em 2000/01 (DAPP/ME).(...) Restará saber como vai ser possível atingir os 80% e os 90% da população (meta retoricamente prometida pelo mesmo Ministro, para o passado ano 2000) e que novos esforços haverá que mobilizar pelo conjunto dos actores sociais. (Azevedo, 2002:19-20).

²⁶ Marçal Grilo relata-nos em entrevista e a este propósito, o conteúdo de uma conversa com uma professora de uma escola de população carenciada, quando ocupava funções como ministro da educação: “Eu virei-me para a professora do primeiro ciclo, e perguntei-lhe: ‘Oh senhora professora, diga-me lá qual é a sua maior dificuldade com os seus alunos’. E ela olhou para mim, e disse-me assim: ‘A minha maior dificuldade é conseguir sentá-los’.” (...) Ficou boquiaberto com o dito da professora. Ela não se queixava de horas de trabalho, de falta de dinheiro, das instalações, de falta de apoio. “Explique lá o que é isso”. E ela, muito simplesmente, disse: “É que os miúdos não estão habituados a estar sentados. Andam sempre na rua, as casas dos pais são muito pobres e precárias, os miúdos não comem à mesa normalmente, não estão habituados a estar sentados nem a ouvir uma pessoa a falar. E, portanto, o meu problema, na escola, é conseguir que eles estejam um quarto de hora, vinte minutos, sentados num banco, para poderem exprimir-se e eu falar com eles.” (in Neto, 2002:38-39).

Este contexto sócio-cultural confere às questões do sucesso educativo uma forte dependência das políticas sociais: “Para além do objectivo pragmático de fazer corresponder a oferta de serviços a uma procura crescente, colocam-se às famílias e aos governos problemas de fundo como a necessidade de garantir a igualdade de oportunidades perante o mercado de trabalho, permitir o desenvolvimento psicossocial equilibrado das crianças, conseguir uma repartição equilibrada das responsabilidades na educação dos filhos entre homens e mulheres e assegurar que os mais desfavorecidos tenham maior acesso às políticas existentes. (...) medidas deste tipo não dependem tanto dos recursos financeiros, quanto das orientações dos respectivos países acerca do papel do Estado e, sobretudo, das concepções que desenvolvem sobre os diferentes direitos dos indivíduos – homens, mulheres e crianças – e a forma como eles se articulam.” (Torres, *et al.*, 1999:77).

A escolarização foi, no entanto, para as novas gerações, um factor a mobilidade social nas últimas décadas, como revela o estudo Literacia em Portugal, factor que continua a colocar a escola como um instrumento primordial na instrução/educação do país, se bem que esta se insira, como refere Sebastião, num “quadro de desvalorização societal da escolaridade, que surge mais como uma imposição às comunidades por uma entidade entranha (o Estado) do que por necessidade ou desejo de progresso.” (1998:317). As considerações deste autor, conduzem agora a outra problemática do sistema educativo e à segunda vertente do insucesso escolar a que se aludiu no início deste subponto: o abandono escolar.

Sebastião considera que um dos factores potenciadores deste problema se prende com a referida sensação de imposição da escola às comunidades: “Não é assim de admirar que as taxas de abandono escolar continuem a demonstrar uma relativa resistência à sua redução, em particular no 6º ano da escolaridade, ano charneira na tomada de decisão em continuar uma escolaridade mais prolongada.” (1998:317).

Os dados e as considerações que Figueiredo *et al.* disponibilizam também sublinham o carácter histórico-cultural do abandono escolar em Portugal: “Até ao desencadear do fenómeno da “escola de massas”, a frequência escolar oscilava entre os quatro e seis anos de escolaridade mínima. De facto, em 1960, a maior parte dos abandonos escolares registavam-se no ensino básico primário e preparatório (45,1%), cabendo uma ínfima parte ao secundário (3,9%). Metade da população jovem (50,7%) nem sequer tinha frequentado a instituição escolar. O prolongamento da escolaridade obrigatória de quatro para seis anos, nos finais da década de 60, explica a elevada percentagem de abandonos após o seu cumprimento no ano de 1970 (80,2%). (...) Ao cruzarmos esta informação com a variável idade, surge um facto curioso, a maior percentagem de abandonos desqualificados regista-se, contrariamente ao que

seria de esperar, no escalão etário mais novo^[27]: 60,4% dos jovens entre 15 e 19 anos não concluíram a escolaridade obrigatória. A estranheza da situação reside no facto de esse grupo etário ser o único, neste momento censitário [Censos 1991], a ser abrangido pela passagem da escolaridade obrigatória de seis para nove anos. Pode, assim, constatar-se que a escolaridade básica de nove anos continua fora do alcance de um em cada três jovens portugueses. Os dados expressam a dimensão de um problema que os sucessivos planos de reformas educativas ainda não conseguiram erradicar. Na verdade, o cumprimento efectivo da obrigatoriedade escolar constituiu sempre uma meta difícil de atingir na sociedade portuguesa.” Figueiredo *et al.* (1999:111).

Por outro lado, se cruzarmos esta informação com alguns dos dados do estudo²⁸ Literacia em Portugal no que respeita aos principais motivos de saída da escola, emergem ainda problemas que ultrapassam o contexto escolar e educativo alargando-se a outras vertentes sociais. Desde logo, uma vertente económica já que 51,2% dos inquiridos que abandonaram a escola alegaram que o fizeram por dificuldades financeiras; 48,1% dos inquiridos refere que preferiu ir trabalhar (um problema que também se prende com a falta de diversificação dos percursos escolares e a insuficiente oferta de cursos profissionais); Alguns inquiridos referiram ainda outros problemas: “Por necessidade de se ocupar de familiares” – 12,8% e pelo facto de que “Não havia escola suficientemente perto” – 7,5% (Benavente, *et al.* 1996: 33). Relativamente aos dois motivos mais assinalados, o estudo ainda refere que: “O peso dos constrangimentos económicos directos parece diminuir à medida que se caminha para as gerações mais novas, ganhando comparativamente maior relevo, para uma fracção significativa das pessoas, a disposição de optar por um emprego em alternativa à escola, tão cedo quanto possível.” (Benavente, *et al.*, 1996:33-35).

Outro factor de desenvolvimento global e social do país com repercussão no meio sócio-cultural dos alunos, e por consequência no sucesso escolar e na literacia das populações, é o problema das assimetrias regionais. A insuficiência de competências de leitura, escrita e cálculo atinge, de forma mais marcada, os grupos etários mais idosos e as regiões do Centro e do Alentejo, sendo mais favorável à região de Lisboa e Vale do Tejo. Os dados disponíveis permitem concluir que “são os indivíduos que vivem em zonas predominantemente rurais (aldeia ou isolados) aqueles que têm os mais fracos perfis de literacia, enquanto que nas vilas, sobretudo, nas cidades, surgem em maior proporção os indivíduos com níveis de literacia mais elevados.” Benavente *et al.* (1996:139).

²⁷ A população do estudo encontra-se no intervalo etário dos 15 aos 29 anos.

²⁸ A população do estudo encontra-se no intervalo etário dos 15 aos 64 anos.

Em termos económicos o Relatório do PRODEP 1990-1993 (primeiro quadro comunitário de apoio – QCA) também revela os problemas das assimetrias regionais ME-GEP (1990:25-34): “A situação da economia portuguesa em comparação com as economias dos restantes Estados-membros da Comunidade apresenta, como é conhecido, problemas graves de atraso estrutural” e que se é assim na globalidade do desenvolvimento nacional “o panorama das suas regiões é ainda mais desfavorável” apresentando “um povoamento altamente diversificado, em que a região do Alentejo é a que apresenta os valores mais baixos para o total da população residente e para a sua densidade populacional;”. Menciona ainda que a população tem vindo a concentrar-se ao longo do tempo na faixa litoral entre Braga e Setúbal onde se pode encontrar 2/3 da densidade populacional em apenas 26% da superfície: “30% da população vive em centros com mais de 10 000 habitantes embora também aqui seja desigual o comportamento espacial: no Norte e Centro, respectivamente 70% e 80% da população residente vive em lugares com menos de 2 000 habitantes, dificultando o acesso a certos tipos de equipamentos e serviços básicos, nomeadamente educativos. [e que existe uma] considerável percentagem da população ainda não abrangida por serviços e infra-estruturas básicas, como por exemplo, saneamento básico, electricidade e serviços de saúde.”

O quadro seguinte ajuda, em associação com o que atrás se referiu sobre os perfis culturais das classes sócio-profissionais, a entender como as oportunidades de sucesso escolar se podem distribuir no país.

Quadro 5

Distribuição dos sectores económicos no território nacional

CARACTERIZAÇÃO DOS SECTORES DA ECONOMIA EM PORTUGAL	DISTRIBUIÇÃO NO TERRITÓRIO NACIONAL
“uma economia ainda com elevado peso do sector primário que, em algumas regiões, é o principal sector de actividade;”	Sector primário – ocupa uma percentagem de mão-de-obra elevada relativamente aos países europeus da CEE em todas as regiões do país à excepção de Lisboa – 46% no Alentejo.
“um sector industrial tradicional (têxtil, vestuário, calçado, móveis e madeira) com predomínio de unidades produtivas de reduzida dimensão;”	Sector secundário – Percentagem média do país – 33%; Percentagem mais baixa 20% no Alentejo; Percentagem mais elevada – 42% no Norte.
“um sector terciário “banal” caracterizado essencialmente pelo comércio e pela administração pública;”	Sector terciário – Lisboa 59% em Lisboa e Algarve 48%.

Fonte: (ME-GEP, 1990: 26-27)

Como consequência existe uma relação entre a da mobilidade social e a mobilidade geográfica (emigração, migração para os grandes centros urbanos) o que explica as transformações estruturais significativas da sociedade portuguesa nas últimas décadas

associada à escolarização, como concluem também os autores do estudo Literacia em Portugal.

Esta variedade de problemas decorrentes da diversidade social na escola apresentava-se como o grande obstáculo à resolução dos problemas do insucesso e abandono escolar exigindo uma forte dotação de recursos ao sistema educativo para vencer o desafio e alcançar os ambiciosos objectivos traçados.

3.1.2. - As limitações de recursos do sistema educativo

Observam-se agora sucintamente as limitações dos recursos do sistema educativo, no momento da implementação da Reforma Educativa.

Os dados disponíveis diagnosticam que a Reforma Educativa encontrou no sistema educativo um vasto número de problemas estruturais de várias ordens: baixos índices de escolarização; altos índices de analfabetismo; altos índices de abandono escolar; baixa cobertura de educação pré-escolar; problemas de distribuição da rede escolar; um sistema educativo quase exclusivamente de uma via preparatória para o ensino superior e carências várias de equipamentos e instalações escolares:

“86% da população com seis ou menos anos de escolaridade; Taxa de analfabetismo estimada em 15% no ano de 1988 (em 1981 era de 21% quando na Espanha era de 7%, Grécia 9% e Itália 6%); Cobertura de educação pré-escolar de apenas 30%, contra 80% a 90% na maioria dos países da Comunidade; Grande dispersão de escolas primárias, muitas delas com apenas uma sala e um professor, registando uma baixa frequência nalguns casos ou obrigando a dois ou três turnos noutros; Abandono escolar de cerca de 40% dos alunos após o 6º ano de escolaridade; Taxas de insucesso escolar a nível da escolaridade obrigatória (42% no 2ºano, 32% no 4º, 36% no 7º, 32% no 9º, em 1987); 5% dos alunos a frequentar a via técnico-profissional (40-60% nos outros países da CE); e uma via do ensino, frequentada pela esmagadora maioria dos alunos (95%) [que] não dá preparação para a vida activa, mas tão-só para o ingresso no ensino superior; taxa de escolarização de 7-12 anos de estudo, cerca de metade da média dos países da CE; [a que se juntavam] Grandes carências em instalações e equipamentos, principalmente nos ensinos básico e secundário (44% das escolas secundárias encontram-se sobrelotadas).” (Salter Cid e Viegas Abreu in CNE, 1993b: 8216).

Ao nível dos recursos humanos (os professores) e físicos (os espaços das escolas), que se consideram fundamentais e estruturais para a implementação da Reforma, as dificuldades não eram menores.

Para entendermos os problemas associados aos recursos humanos com os quais se pretendia operacionalizar a Reforma Educativa passamos a observar alguns dados históricos, sociais, políticos e quantitativos que caracterizam um corpo docente insuficiente²⁹ para a massificação do ensino, socialmente desvalorizado, tradicionalmente controlado pelo Estado e para o qual durante muito tempo não haviam sido definidas políticas formativas modernizadoras. A estes professores seriam agora imputadas grandes responsabilidades.

Para contextualizar a profissão docente nos anos 90 em Portugal, podemos contar com o contributo de António Nóvoa, que nos sintetiza uma caracterização sócio-histórica dos professores e da sua formação desde o século XIX, período em que de acordo com o autor se iniciou uma conceptualização da classe docente que ainda marca os nossos dias:

“[A] profissão docente impregna-se de uma espécie de entre-dois, que tem estigmatizado a história contemporânea dos professores: não devem saber de mais, nem de menos; não se devem misturar com o povo, nem com a burguesia; não devem ser pobres, nem ricos; não são (bem) funcionários públicos, nem profissionais liberais, etc.” (Nóvoa, 1995:16).

Deixando evidentes os mecanismos de poder exercidos sobre a profissão docente, Nóvoa sublinha ainda uma postura algo conformista dos professores face à relevância da sua função no sistema educativo:

“Durante o estado novo assiste-se à degradação do estatuto socioeconómico da profissão docente e consagra-se uma visão funcionarizada do professorado. Se a primeira questão vai ser seriamente questionada pelos actores educativos a partir dos anos 60, desencadeando movimentos (políticos, sindicais, científicos) de certa envergadura, a segunda parece aceitar-se como uma evidência e não tem merecido grande atenção. A formação de professores tem sido coerente no aceitar (implícito) desta evidência, não sublinhando a dimensão do professor como um profissional autónomo e reflexivo.” (Nóvoa, 1995: 19)

Os estudos de Nóvoa (1995:20-23), também ajudam a passar em revista as últimas quatro décadas de formação docente: Nos anos 60 a situação da educação em Portugal tinha

²⁹ As duas citações seguintes ajudam a entender os problemas associados ao corpo docente:

“Nem todas as pessoas que estão colocadas para exercer a docência, no 2º e 3º ciclo do ensino básico e no ensino secundário, estão especificamente qualificadas para o efeito. Em 1994-95, havia, nas escolas públicas do continente destes vários níveis de ensino, 87,5% com qualificação profissional; 6,9% só possuíam a habilitação académica considerada adequada e 5,6% nem sequer essa. (...)...em 1987-88 havia 50% de professores profissionalizados, 37% só com habilitação académica e 13% com habilitações inferiores. (...) Entre 1988-89 e 1992-93 completaram a profissionalização em serviço, 22 341 professores (Dados fornecidos pelo Departamento de Gestão de Recursos Educativos)”. (Campos, 1995: 8-9).

“Quanto aos professores, dado o tempo necessário à sua formação, houve necessidade de recrutar um grande número fora do sistema, com natural prejuízo dos requisitos de qualificação desejáveis. Esta decisão teve custos de qualidade, mas correspondeu a uma opção assumida. O Governo preferiu começar por assegurar a todos o acesso à educação, em vez de, para privilegiar exigências óptimas de qualidade, reservá-lo apenas alguns.” (Cavaco Silva, 1995: 34)

os números mais baixos nas estatísticas europeias em “taxas de escolarização, níveis de alfabetização, despesas com educação etc.” (Nóvoa, 1995: 19). As mudanças eram urgentes e passaram a ser “largamente influenciadas por organizações internacionais.” (Nóvoa, 1995:20), surgindo a Reforma de Veiga Simão³⁰ no contexto desta situação política educativa nacional.

Os anos 70 ficaram marcados pela formação inicial de professores através do lançamento da rede de Escolas Superiores de Educação (D.L. 513-T/79 de 26 de Dezembro) sob tutela do poder político, e do desenvolvimento nas Universidades de programas de formação profissional de professores: “é, também, um período fundador do debate actual sobre a formação de professores. O essencial das referências teóricas, curriculares e metodológicas, que inspiram a construção recente dos programas de formação de professores, datam deste período. A vários títulos, pode mesmo argumentar-se que a reflexão em torno da formação de professores cristalizou nesta altura, tendo havido em seguida uma renovação muito limitada de abordagens e de problemáticas.” (Nóvoa, 1995:21).

A década de 80 ficou assinalada pela profissionalização em serviço dos professores: “A explosão escolar trouxe para o ensino uma massa de indivíduos sem as necessárias habilitações académicas e pedagógicas, criando desequilíbrios estruturais extremamente graves. Sob a pressão convergente do poder político e do movimento sindical procurou-se remediar a situação, através de três vagas sucessivas de programas: Profissionalização em Exercício [D.L. nº 519-T1/79 de 29 de Dezembro], Formação em Serviço [D. L. nº 405/86 de 5 de Dezembro] e Profissionalização em Serviço [D. L. nº 287/88 de 19 de Agosto]. Em termos gerais, este esforço não introduziu dinâmicas inovadoras na formação de professores, nem do ponto de vista conceptual; a excepção terá sido, porventura, o ensaio de «formações centradas na escola», cujo aprofundamento numa perspectiva profissional (e não político-sindical) poderia ter sido muito estimulante. No essencial, reproduz-se o debate iniciado na década de 70, bem como as clivagens e os interesses corporativos que lhe estão subjacentes. Estes programas revestiram-se de uma incontestável importância quantitativa e estratégica para o sistema educativo. Mas acentuaram uma visão degradada e desqualificada dos professores e, sobretudo, sublinharam o papel do Estado no controlo da profissão docente, pondo em causa a autonomia relativa que as instituições de formação de professores tinham conquistado.” (Nóvoa, 1995:21).

³⁰ Investido na função de governo, Veiga Simão tentará realizar um projecto de «modernização» do sistema educativo, no qual destacaríamos dois eixos principais: responder à contestação estudantil («normalizar» o ensino); adaptar o sistema às necessidades do desenvolvimento (dar «eficiência» ao ensino).” (Grácio, R., 1995, vol.II,475).

Os anos 90 são marcados pela formação contínua. Com os problemas da formação inicial e da profissionalização em serviço estão quase resolvidos, as atenções voltam-se para esta formação: “O processo gera-se, de novo, na confluência de dinâmicas políticas e sindicais: por um lado, trata-se de assegurar as condições de sucesso da Reforma do Sistema Educativo; por outro lado; importa assegurar a concretização do Estatuto da Carreira Docente. O desafio é decisivo, pois não está apenas em causa a reciclagem dos professores, mas também a sua qualificação para o desempenho de novas funções (administração e gestão escolar, orientação escolar e profissional, educação de adultos, etc.)” (Nóvoa, 1995: 22).

Estas lacunas em termos de formação contínua e a sua integração no Estatuto da Carreira Docente surgiam, aliás, como *exigências externas* uma vez que já haviam sido referenciadas no Relatório Nacional para o Exame das Políticas Educativas da OCDE de 1983:

«A formação contínua, entendida como um processo organizado de actualização em função de uma carreira docente diversificada e devidamente estruturado em termos de objectivos, execução e controlo, não tem existido em Portugal.» (Cavaco Silva, 1995: 31).

Do ponto de vista das carências de recursos físicos e pedagógicos o Conselho Nacional da Educação também traça um sintético diagnóstico que descreve um “parque escolar em grande parte inadaptado às necessidades e exigências do ensino moderno, designadamente na vertente tecnológica, na educação física e, em muitos casos precocemente degradado.”.

O referido Parecer, ao mencionar as intenções de modernização do sistema educativo, através do PRODEP (Programa de Desenvolvimento da Educação em Portugal conseguido como apoio externo nos anos 90), de que é exemplo a construção e apetrechamento de 8500 para 190 000 alunos e apetrechamento de 1370 salas para o ensino técnico-profissional, disponibiliza alguns números que deixam perceber a dimensão das carências estruturais. O mesmo documento também referencia que “[a] falta de equipamentos e material de apoio pedagógico [constituía] um obstáculo de primordial importância.” e especifica alguns: “falta de laboratórios apetrechados, de equipamento científico, de equipamento audiovisual, de bibliotecas de mediatecas, de equipamentos desportivos, de salas de convívio e estudo.” (Salter Cid e Viegas Abreu in CNE, 1993b:8216).

Deste sucinto diagnóstico podemos constatar que a Reforma tinha assim que enfrentar os problemas das diferenças culturais de base dos alunos; a modernização física e pedagógica dos espaços escolares; bem como o alargamento e modernização da formação docente, já que aos professores se exigia agora uma nova função educativa (para a qual não existia

referências, uma vez que o novo perfil docente esperado nada tinha que ver com o da escola onde eles próprios tinham sido alunos), com novos desafios e as novas responsabilidades que o quadro político-ideológico das reformas educativas contemporâneas lhes atribuiria.

Julga-se agora necessária a análise da adequação das políticas educativas adoptadas a estes factores, tendo em conta os objectivos enunciados pela Reforma Educativa e o respectivo modelo avaliativo dos alunos. A necessidade da referida análise fundamenta-se no conjunto de questões sócio-políticas que aqui perpassaram, com implicações na tomada de decisão política, bem como a definição e opção por estratégias (*policy*) e/ou políticas (*politics*) associadas à solução dos problemas sócio-culturais promotores do insucesso escolar.

3.2. - Políticas reformistas contemporâneas do ensino básico em Portugal: As particularidades das opções governativas para um sistema educativo de discurso pedagógico humanista numa lógica de racionalização.

Neste subponto observa-se assim o enquadramento das políticas que enformaram da Reforma Educativa portuguesa e o processo avaliativo dos alunos dela decorrente.

Do ponto de vista das ideologias políticas que a estruturaram encontramos-la inscrita, como vimos, num quadro de generalização de regimes neoliberais europeus na década de 90, que se fez sentir em Portugal através dos Governos Constitucionais X-XII de 1985-95³¹.

Esta opção ideológica, em Portugal, contudo, desviou-se de si mesma no que se refere a um conjunto de medidas perfilhadas³², ou pelo contrário adiadas³³, no que à educação diz respeito³⁴. Contudo segundo A. Afonso o modelo ideológico do neoliberalismo educativo na

³¹ “Trata-se de um período com características muito marcadas, não só pelo facto de iniciar com a entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia, com os efeitos que a partir daí se fizeram sentir, como também pelo facto de ter na governação um partido político de centro-direita, maioritário em duas eleições consecutivas, que protagonizou muitas das reformas económicas manifestamente influenciadas pela vaga do neoliberalismo conservador, então dominante em muitos dos países capitalistas avançados.” (A. Afonso, 1998: 331).

³² “No entanto, apesar das características muito marcadas deste período [1985-1995], não sentimos ser facilmente exequível a tarefa de caracterização das políticas nele desenvolvidas, pois se é um facto que algumas formas típicas de regulação neoliberal foram gradualmente assumidas (como a privatização das empresas públicas, a abertura e internacionalização da economia, e a promoção do mercado e da iniciativa privada em diferentes domínios) também nos pareceu ter ocorrido, nesse mesmo período, um relativo incremento das políticas sociais, que não deixa de significar, da parte do Estado, um reforço, embora frágil e conjuntural, na garantia e expansão de alguns direitos sociais e culturais.” (A. Afonso, 1998:331)

³³ “Aqui poderá residir, aliás, alguma especificidade da realidade portuguesa quando posta em confronto com políticas educacionais (mais radicais) discutidas e, em alguns casos, adoptadas em países centrais no mesmo espaço temporal. Assim, por ex.:, a promoção do mercado educacional em Portugal (para a qual parecia apontar a diversificação da oferta educativa representada pelas medidas neovocacionistas, o modelo gestão das escolas tipificado no D. L. 172/91 e avaliação aferida) não teve desenvolvimentos significativos no período estudado.” (A. Afonso, 1998:22)

³⁴ Do ponto de vista das definições de política global afirma: “No quadro de relações económicas e sociais proposto ganha maior relevância a concorrência e a individualização da acção. As crenças e valores

educação não superior foi em Portugal “mitigado” sobrepondo-se-lhe a “ideologia da modernização” (1998:22).

Esta perspectiva é, no entanto, interpretada de outro modo por Augusto Pacheco quando considera que se vive a reemergência do liberalismo clássico (2000:9-18), e da ideologia de mercado que marcam as políticas do século XX com os objectivos da eficiência, qualidade e equidade. Augusto Pacheco afirma que: “[embora] se possa escrever que o neoliberalismo existe em formas mais ténues e mitigadas (A. Afonso, 1999), (...) o facto é que existe um ideário neoliberal latente (da flexibilidade, da qualidade total, da importância acrescida dos resultados, da aceitação do mercado privado de resultados, da escola paralela dos explicadores, do reconhecimento público do valor simbólico dos cursos, etc.) que se projecta quer na orientação das políticas educativas e curriculares quer nas práticas escolares.”(2000:12). O autor considera ainda, colocando-se na posição dos que defendem a perspectiva humanista da educação, que “a educação é, acima de tudo, um serviço que envolve finalidades, processos e resultados e que não pode ser totalmente justificado a partir da variável que mais interessa à lógica de mercado. Pela especificidade e natureza do acto pedagógico, sobretudo no níveis de escolaridade com uma forte incidência na função social da escola, as regras de mercado, norteadas pela lógica comercial de compra e venda de um produto, não se aplicam directamente à educação (Lander e Hughes, 1999).” (Pacheco, 2000:10).

A Reforma Educativa, no quadro da modernização do país regeu-se por políticas educativas *vocacionalistas*³⁵ que alguns autores consideram privilegiar o funcionamento do mercado relativamente à democratização do ensino: “[as políticas educativas vocacionalistas] assentam numa perspectiva em que crescentemente se torna visível a valorização do eixo

subjacentes são explicitamente enunciados nos textos governamentais: “ O gosto pelo risco, as capacidades de imaginação e de criação, bem como o talento para o desembaraço e para a negociação do elemento passado com o futuro são apenas algumas das qualidades mais necessárias a uma sociedade ...” (Resolução do Conselho de Ministros de 12/1987). Neste mesmo texto, e mais adiante, afirma-se que “o homem conta, antes do mais, consigo mesmo e com uma sociedade que, por sua vez, conta com outros homens e mulheres como ele.” Estes princípios, juntamente com o critério de eficácia, enformam, o modelo de individualismo liberal proposto, que foi glosado pelos sectores oposicionistas como a “ideologia do sucesso”. Esta matriz de valores e crenças sobre o social diverge quer da situação existente antes do 25 de Abril, em que se privilegia o controlo e a ordem social em detrimento do risco, da competitividade e da liberdade individual, quer ainda das vivências e valores prevalentes no pós-25 de Abril: da igualdade, da solidariedade e equilíbrio social, secundarizando a competitividade e o individualismo. Convirá dizer, desde já, que a prática efectiva de governação apresenta, no seu desenvolvimento no tempo, significativos desvios à racionalidade daquela orientação [“Considerando o volume de recursos e a profusão de mecanismos através dos quais o sector público enquadra e incentiva a actividade privada, dificilmente se poderá dizer que a política seguida neste período foi estritamente liberal no sentido da retracção, pura e simples, do Estado.”(Viegas e Costa (orgs.), 1998: 137)]”(Viegas e Costa (orgs.), 1998: 134-135)

³⁵ Stoer, Stoleroff e Correia (in Revista Crítica de Ciências Sociais, 29 de Fevereiro de 1990: 11-53).

escolaridade-mercado de trabalho (em vez de, por exemplo, o eixo educação-democracia).”³⁶ (Stoer, Stoleroff e Correia, 1990).

Fátima Antunes, a propósito das contingências de política internacional, defende, por um lado, que “A coesão social da Comunidade, articulada com a valorização da qualificação dos recursos humanos entendida como ensino/formação profissional pós-obrigatória, com particular atenção à população jovem, são as bases políticas e ideológicas que fundamentam a elaboração da proposta do PRODEP e a sua aprovação pelas instâncias comunitárias (Gabinete de Estudos e Planeamento/ministério da Educação, 1999:20).” (2001:194), mas, por outro, refere também que os condicionamentos das políticas internacionais se fazem “não por via de uma política educativa explicitamente definida na Comunidade/União Europeia, mas através de prioridades expressamente implementadas e que vão no sentido de selectivamente

³⁶ Os problemas da implementação da Reforma Educativa também atravessam os da implementação do ensino profissional cuja história dos últimos 30 anos é aqui sumaria nos depoimentos e na avaliação pessoal de alguns intervenientes políticos: Roberto Carneiro (in Teodoro, 2002:324-325): “Agora sobre o texto da lei de bases que é apresentado, as principais clivagens ou diferenças, que eu me recorde, não são, digamos, de ordem estrutural, têm antes a ver com algumas questões de modernidade, ou de pós-modernidade até, no pensamento educativo. Vou tentar dar-lhe alguns exemplos. A primeira questão vem, aliás, do tempo do Dr. Veiga Simão. Há a unificação do ensino secundário, de todo o ensino secundário, e emerge um grande cavalo de batalha nessa altura, entre, se quiser, uma direita um bocadinho nostálgica do ensino técnico, opinião que ainda hoje subsiste, - “o ensino técnico é que era bom”, “acabar com as escolas industriais e comerciais tinha sido um grande erro da revolução”, e que era preciso voltar para trás – e, uma outra tese, que considero ser bastante mais razoável, que diz que a unificação, na linha do *comprehensive education*, é uma coisa necessária, mas não pode anular a diversidade do sistema e a diversificação do sistema. Eu bato-me já nessa altura fortemente, por uma diversificação institucional do sistema a partir do 9º ano de escolaridade, coisa que viria depois, mais tarde, em 1989 a ter lugar nomeadamente com as escolas profissionais. Se quiser, é a tese de que não basta ter dentro do próprio sistema vias diversificadas; é preciso também admitir a diversificação institucional, autorizando experiências muito descentralizadas e aliadas à sociedade civil, até mesmo por iniciativa da sociedade civil contratualizada com o Estado, tese que viria a vingar com as escolas profissionais. Eu lembro-me de que esta tese era dificilmente aceitável numa altura onde havia muito a ideia, que ainda hoje persiste, de que é dentro do estado e dentro do sistema educativo, gerido directamente pelo Ministério da Educação, que tudo deve ter lugar. É este o tipo de problemas que pode ter gerado algumas clivagens ou diferenças de opinião.” ;” Cavaco Silva (1995: 30): “A criação do ensino secundário unificado pôs termo ao modelo de organização do ensino pós-obrigatório baseado na coexistência de liceus e de escolas técnicas. O resultado foi a licealização de todo o ensino secundário. Como a extinção dos cursos técnicos industriais, comerciais e agrícolas não foi seguida de adequadas medidas de compensação, gerou-se uma grave carência de pessoas com as qualificações técnico-profissionais indispensáveis à modernização do País. O erro foi cedo constatado, mas as medidas tomadas, nomeadamente a introdução no ensino secundário de componentes vocacionais e, mais tarde, de cursos de formação técnico-profissional e profissional, tiveram efeitos pouco relevantes.”; (Deputado Nuno Abecassis (CDS-PP)) -Diário da Assembleia nº 14 de 29 de Novembro de 1996: 493): “Se querem saber a minha opinião e eu gosto de dizer as coisas por extenso, os primeiros e mais graves erros na área da educação começaram com a reforma Veiga Simão, em pleno Estado Novo. Infelizmente, o regime democrático foi um bom aluno dessa reforma que, sob alguns aspectos, foi boa e sob outros foi desastrosa. Foi desastrosa quando, em nome de democracia, se quis impor a todos os nossos filhos que fossem doutores ou não fossem nada; foi desastrosa porque a supressão do ensino técnico-profissional deixou no ar – e daí a perplexidade em que todos estamos – o ensino politécnico. É uma mesa ainda a que faltam as pernas!”; Joaquim Azevedo (2002:38-40): “desde os governos Manuela F. Leite e de Marçal Grilo, que se optou por uma travagem no investimento nas escolas profissionais, como parte integrante da oferta formativa para os jovens que terminam a escolaridade obrigatória. (...) Mas o que é mister sublinhar-se é que esta estagnação não resulta da fraca procura. Ela deveu-se à imposição de uma política de *numerus clausus* por parte do Ministério da Educação. De facto, a procura sempre se manteve superior à oferta, havendo a evidência de numerosas escolas profissionais que recebem apenas uma pequena parte dos candidatos à frequência dos seus cursos.”.

permitir ou beneficiar a eleição de alvos ou orientações que claramente intersectam e condicionam a elaboração das políticas educativas nacionais.” (Antunes, *Ibidem*).

Relativamente à lógica de governação interna do país J. Aguiar considera que “[descrever] e interpretar a evolução do sistema político português entre 1985 e 2005 é escrever a crónica de uma trajectória equivocada” (2005:12). Sublinha ainda o autor que “[na] política portuguesa, (...) se encontra um desvio sistemático entre o anunciado e o realizado” (2005:12) e que “[este] desvio (...) pode começar por aparecer logo ao nível de textos fundadores como é a Constituição. Quando se [insere] no texto fundador de um regime político os direitos mais diversos, sem que fiquem explicitadas e garantidas as condições concretas da sua satisfação o efeito prático que se obtém é tornar esses direitos constitucionais fórmulas sem conteúdo, gerando uma forma patológica de habituação ao desvio entre o anunciado e o realizado logo ao nível desse texto fundamental.” (2005:41).

Outros sustentam ainda que os desvios entre as concepções e as práticas em termos educativos revelam-se no carácter retórico da Reforma Educativa, e afirmam-se na contínua denegação de recursos financeiros e na subalternidade dos critérios educativos aos económicos: “[a] expansão da escolarização de massas em Portugal pode ser considerada como um processo típico do que Soysal e Strang (1989) designam por construção retórica da educação: uma significativa precocidade no plano legislativo e no discurso político sobre o papel da escola na modernidade e uma continuada denegação de recursos para o incremento da escolarização. Esta característica retórica foi confirmada por uma investigação empírica sobre as despesas públicas com a educação, de 1851 à actualidade. Os dados carreados para a investigação permitem afirmar que a construção da modernidade em Portugal mostra, até ao último quartel do século XX, uma persistente subalternidade do financiamento estatal da educação, mesmo nos períodos de maior crescimento económico e de estabilidade financeira.” (Teodoro, 2001a:419).

Teodoro refere ainda que “[a] tardia (e retórica) construção da escola de massas tem sido a principal razão do chamado atraso educativo português” e que esta opção de sub-financiamento se deveu a vários factores históricos entre os quais “a situação semiperiférica de Portugal no contexto europeu, o que significa uma economia afastada da grande competição entre nações, desempenhando funções de intermediação entre os Estados centrais e periferia colonial, onde não eram sentidas como prioritárias a qualificação e a formação da mão-de-obra necessária ao aumento da produtividade do trabalho.”³⁷ (2001a: 419).

³⁷ Teodoro sublinha ainda que a situação se tem vindo alterar trazendo novos desafios “desde os anos sessenta do nosso século XX, Portugal iniciou um processo de renegociação da sua inserção no sistema mundial. A

Na perspectiva de Manuel Villaverde Cabral, o desinvestimento na Educação em Portugal está associado à conservação do Poder, e afirma que “ao contrário do que os sucessivos discursos oficiais fizeram crer, o atraso histórico da alfabetização nunca foi uma mera questão financeira, pelo menos no que diz respeito à oferta pública da educação. Foi desde sempre uma questão de poder, cuja chave passava e, de algum modo, continua a passar, entre outros factores, pela restrição do acesso a esse instrumento de poder que é o saber adquirido através da escolarização desde logo enquanto forma de controlo do acesso ao poder político.” (in *Prost et al.*, 2002:50).

Esta lógica de dominação política através da educação é corroborada por José Augusto Pacheco, como já referimos, quando considera que “[as] políticas curriculares são fruto (...) de polémicas, de decisões contínuas, pois reformar, inovar, mudar a escola não tem sido, ao longo dos últimos dois séculos, mais do que uma forma de sobrevivência de governantes em vez da assunção de projectos sociais amplamente partilhados.”(Pacheco, 2002:10).

Em termos de opções governativas gerais de carácter económico assiste-se à partilha de algumas linhas de convergência em face da conjuntura contemporânea, introduzindo até convergências ideológicas. O enquadramento dessas linhas governativas de fundo, do período em estudo, são descritas pela perspectiva de José Manuel Viegas quando, por um lado, afirma que “[as] vitórias eleitorais do PSD, liderado por Cavaco Silva, em 1985, 1987 e 1991 e as políticas desenvolvidas pelos governos desse partido definem um novo quadro político e ideológico, cuja análise se revela fundamental para a compreensão das novas polaridades ao nível da cultura política. Numa primeira fase, os programas governamentais e os discursos de responsáveis do PSD reflectem a oposição às estratégias de planificação do sector produtivo e o apoio a uma orientação mais liberal no campo económico. Faz-se a apologia da concentração do esforço financeiro público nas infra-estruturas materiais que, indirectamente, viesse a beneficiar o sector produtivo.” (Viegas, 1998:134); e por outro lado, sustenta que a ideologia de centro-esquerda PS, no XIII Governo Constitucional (período ainda importante para este estudo) – também se aproximou dos conceitos económicos da liberalização de mercado: “[a] crise económica de 1993/1994 [após uma conjuntura económica favorável que se verificou até início dos anos 90 (cf. Viegas, 1998:138)] e o subsequente agravamento da conflitualidade social e política criaram as condições para a mudança nas orientações políticas

viragem da economia portuguesa para o espaço europeu na década de sessenta, a Revolução de Abril de 1974, o fim do ciclo do império, o processo de integração na Comunidade Económica Europeia/União Europeia desde 1976, e, recentemente a participação na primeira fase da união económica e monetária representam múltiplos sinais de uma intenção assumida no sentido de rever a antiga posição de Portugal no sistema mundial.” (Teodoro, 2001a: 420).

dominantes que, formalmente, irão ocorrer com as eleições para a Assembleia da República, de Outubro de 1995. O resultado mais saliente será a conquista pelo PS da maioria da Assembleia da República e, conseqüentemente, a constituição de um novo executivo desse partido. A questão eleitoral será, nesta análise, apenas um indicador da possível mudança de estratégia e concepções políticas quer a nível governamental, quer partidário. Em termos gerais das grandes orientações estratégicas é de salientar a continuidade das políticas governamentais no que se refere à de integração europeia e de liberalização económica, o que se explica pela aproximação de concepções, neste domínio, entre o PSD e o PS.” (Viegas, 1998:138-139).

Sobre esta “aproximação” ideológica Teodoro refere que “[nos] termos do debate actual, marcado, de um lado, pela *desintegração* tanto do pensamento socialista como do pensamento conservador, e, do outro, pela afirmação impante do neoliberalismo, enquanto «expansão indiscriminada de uma sociedade de mercado» (...), uma política emancipatória para a educação implicará, na opinião partilhada com R. A. Morrow e C. A. Torres (1998), um posicionamento de resistência à *racionalização da educação*, tornada objectivo hegemónico com o pretexto da dinamização do desenvolvimento económico, ou, no caso português, da necessidade de alcançar o pelotão da frente da integração europeia.” (Teodoro, 2001a: 425).

Feita esta abordagem genérica de contextualização de algumas condicionantes de política económica internacional e nacional, e a sua hierarquização face às lógicas educativas mais humanistas, podemos dizer que a Reforma Educativa, surge assim em Portugal de *ambíguo* (A. Afonso, 1998: 205), por assentar numa opção de dupla motivação, aparentemente contraditória. Se por um lado pareceu *voluntarista* (cf. J. A. Afonso e S. Grácio in A. Afonso, 1998:205), conforme afirma S. Grácio, quanto ao calendário (X Governo Constitucional - 6 Novembro 1985 a 17 de Agosto de 1987), por outro foi também condicionada pelos processos de evolução económica da então Comunidade Europeia. Aliás, se atendermos ao facto de Portugal ter integrado a Comunidade Europeia a 1 de Janeiro de 1986 e às declarações do 1º Ministro³⁸ responsável por esse governo (relativamente ao

³⁸ “O Relatório Nacional para o exame das Políticas Educativas da OCDE [Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento], de 1983, resumia a questão da seguinte forma: - nos ensinos primário e preparatório a questão central da concepção global dos programas aguarda a definição concreta dos objectivos daqueles ramos de ensino; - no ensino secundário regista-se a constante redefinição dos cursos, a falta de articulação de todo o *curriculum*, um número excessivo de componentes vocacionais, face à falta de equipamentos adequados e à impreparação dos docentes e, por último, a inexistência de estágios complementares ou de outras formas de ligação ao mundo do trabalho. (...) Por outro lado, a administração central do sistema educativo sofreu, durante os anos 70 e início dos anos 80, diversas reestruturações e sucessivos ajustamentos pontuais, normalmente decididos com base em situações conjunturais, o que, como assinalava o Relatório

Relatório Nacional da OCDE de 1983) podemos admitir uma manifesta presença de medidas políticas naquele domínio.

Com a Reforma Educativa a Educação assume em Portugal, possivelmente desde a revolução de 1974, um papel dos mais ambiciosos da sua história ao traçar como objectivo a universalização e o alargamento de 6 para 9 anos da escolaridade básica. Este propósito surge, para o referido nível de escolarização, quando ainda se prosseguiam os objectivos gerais (igualdade, justiça e liberdade) e alguns dos curriculares/pedagógicos, traçados pela «educação republicana»³⁹ (identificamo-los de diferentes formas em António Sérgio⁴⁰, nas Reformas de Veiga Simão e Roberto Carneiro e na Lei de Bases do Sistema Educativo⁴¹ (LBSE)) e simultaneamente se enfrentam novas exigências educativas⁴².

A universalização, bem como o acesso à prossecução de estudos, era, no entanto, uma contingência política dada a sua implicação na imprescindível modernização do país. A adesão à União Europeia trouxe a Portugal compromissos e apoios vários com a finalidade de se recuperar das alargadas desvantagens (de variada ordem) dum passado restritivo do seu desenvolvimento global e particularmente educativo. Para além do diagnóstico traçado no capítulo anterior, deve ainda referir-se que os problemas do atraso na Educação de Portugal, por múltiplos motivos que perpassam na obra de Rómulo de Carvalho (1986) e são clara e sucintamente explicitados por Jaime Reis⁴³, revelam a necessidade de uma recuperação retroactiva relativamente ao resto da Europa. Reis fala de duas Europas muito diferentes em termos das suas histórias educacionais: “[numa], a da metade Norte do continente, constituída por países ricos e mais urbanizados, geralmente mas nem sempre protestantes, o desenvolvimento da alfabetização começou cedo, no século XVIII ou mesmo antes, e com fraca ou nenhuma intervenção por parte do estado central. Quando coube a este, na segunda metade do século XIX, a tarefa de educar as massas e de implementar a escola primária universal, o esforço exigido era já relativamente modesto, graças não só ao lastro educativo

Nacional da OCDE, teve as seguintes consequências: - ruptura da lógica institucional que deveria assegurar a coerência das diferentes actividades exercidas; - alargamento progressivo da estrutura global, com sobreposição de competências e separação sistemática entre os órgãos de coordenação, de execução e decisão; - coexistência de sistemas diferentes de organização estrutural e frequente desfasamento entre as atribuições e competências estabelecidas na lei e as funções realmente exercidas.)” (Cavaco Silva, 1995:30-32)

³⁹ cf. “Reforma do Ensino Infantil, Primário, Normal” de 29 de Março de 1911 in Reformas do Ensino em Portugal, IIE)

⁴⁰ cf. Ensaios, Tomo I, Sá da Costa, Lisboa, 1980: 160-166 (in Colóquio Educação e Sociedade 1992)

⁴¹ Lei nº 46/86 de 14 de Outubro

⁴² “Nesta sociedade de informação surge como evidente que a vantagem já não reside tanto no acesso, na propriedade ou na titularidade pessoal dessa informação como, em alternativa, na capacidade de a seleccionar; processar e comunicar com inteligibilidade” (Carneiro, 1994:118).

⁴³ Reis, Jaime (1993) *O Analfabetismo em Portugal no século XIX: Uma interpretação*. Colóquio Educação, Sociedade, nº 2, 13-40. Reis, Jaime, Tavares Emídio (Coord.), Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

vindo de trás mas também às condições sociais e económicas entretanto surgidas e muito favoráveis a este processo. Na outra, a Europa de Sul e de Leste, muito mais pobre e rural, de cultura predominantemente Católica e Ortodoxa, estavam ausentes ainda na segunda metade de oitocentos estas condições favoráveis, ao mesmo tempo que persistia até esta altura uma situação de esmagador analfabetismo. Qualquer modificação significativa neste quadro só podia ocorrer mediante uma intervenção vigorosa do estado, sob a forma de um grande investimento em capital humano, com a criação de um sistema nacional eficiente de educação primária e a promoção enérgica, junto da população, da ideia da importância da educação. Em 1850, Portugal pertencia claramente ao segundo destes dois grupos de nações. Entre os dois termos de comparação internacional – de Portugal com uma Europa do Norte «educada», ou com um Europa do Sul «ignorante» - optámos pela segunda. (...) [A] comparação entre países como Portugal, a Espanha, a Itália e a Grécia, pertencentes à mesma região e com condições gerais muito semelhantes, mas que, surpreendentemente, seguiram trajectórias bastante diversas no capítulo da educação elementar, no decurso da segunda metade do século XIX. (...) No caso português, o nível atingido [de taxas de escolarização] em 1910 era aproximadamente o da Espanha entre 1850 e 1860 e o da Itália entre 1860 e 1870, ou seja, um atraso de cerca de meio século.” (1993: 14-17).

A.Barreto também corrobora este atraso no seguinte depoimento: “[os] portugueses chegaram à leitura generalizada e à escolarização universal já depois da televisão e da rádio. Na maior parte dos países europeus, passou-se o contrário: chegaram à televisão depois de os hábitos de leitura de livros e de jornais estarem muito enraizados nas populações. Na Inglaterra e na Dinamarca, havia, em 1850, taxas de analfabetismo já inferiores às portuguesas de 1990!” (in CNE, 1996:113).

Acrescem-se ainda, a este contexto, as actuais dificuldades sociais de um mundo em transformação, a viver as “Consequências da Modernidade” (que Giddens sumariza como a institucionalização da dúvida (1996:125)); o contexto político da globalização, da mobilidade de cidadãos, da concorrência de mercados e da sociedade de informação/educativa, que convocam à reflexão sobre a qualidade do sucesso educativo, de um modo global, como instrumento inclusivo e capacitante para vencer os desafios deste enquadramento sócio-político.

A exclusão sócio-profissional dos cidadãos sem a escolarização e formação mínimas, é um problema fundamentado nas conclusões do relatório Rede de Informação sobre Educação na União Europeia (Eurydice) “A Luta Contra o Insucesso Escolar: Um Desafio para a Construção Europeia” que sustenta que “o nível de instrução [é] um factor primordial de

integração económica, social e política, [aconselhando a] assegurar a eliminação dos mecanismos geradores da exclusão entre os jovens, garantindo a todos um nível mínimo de formação [que quando] verdadeiramente assumido, constitui um poderoso meio de integração social. (...) um pouco mais de 15% da população na Europa se vê marginalizada, económica e socialmente (...). Com efeito, sem democracia económica e social dificilmente se atingirá uma verdadeira democracia política [já que a] exclusão social põe assim em causa a coesão social agregadora da sociedade.” (ME/DEP GEF, 1995:13).

O relatório refere ainda que a ausência de formação é um factor que exclui do mercado de trabalho muitos jovens sem qualificação profissional: “[nos] países da OCDE, os jovens, entre os 20 e os 24 anos de idade, detentores de uma formação de nível “ensino superior” terão três a quatro vezes menos hipóteses de vir a ser afectados pelo desemprego do que aqueles que apenas dispõem de um nível de formação básica. Os jovens não qualificados constituem as primeiras vítimas dos mecanismos do mercado de trabalho.” (ME/DEP GEF, 1995:17).

A qualidade do sucesso educativo e da aptidão do aluno/cidadão (em qualquer percurso escolar/educativo/formativo) parece, deste modo, apresentar-se como o primeiro trunfo para uma sucedida inclusão no mundo moderno: “Afirma a OCDE, em 1985, que «o ensino deve desenvolver as diversas competências exigidas pelas economias modernas; mas, por isso mesmo, constitui um poderoso meio de selecção social que, contrariamente ao objectivo pretendido de uma maior igualdade social, se arrisca na realidade a reforçar essa desigualdade».” (Benavente in CNE 1994a:1520).

Do ponto de vista do chefe do X Governo Constitucional (e posteriormente XI e XI governos) era urgente a alteração destas circunstâncias e para a resolução destes problemas se optou por conceber uma reforma para o sistema educativo: “era unânime o sentimento de que o sistema educativo português estava muito longe de corresponder às necessidades do país. A integração europeia, que se aproximava, representava um desafio novo que tornava ainda mais urgente a adopção de medidas profundas no sector. Era consensual a necessidade de avançar com uma reforma estrutural, global e coerente do sistema educativo, que tinha sido adiada durante demasiados anos. Era, no entanto, uma tarefa que se apresentava extremamente difícil e complexa e que enfrentava muitas resistências e interesses instalados, pelo que teve de se aguardar pela consolidação das condições políticas indispensáveis para se avançar decididamente com o processo. Na última reunião do conselho de Ministros, de 1985, foi criada a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) (Resolução do Conselho de

Ministros nº 6/86, de 22 de Janeiro), um primeiro passo fundamental para passar das intenções aos actos.” (Cavaco Silva, 1995:32).

O mesmo responsável político clarifica ainda as orientações e os objectivos nucleares que caracterizariam o processo de mudança do sistema educativo português definidos na CRSE, definindo os como “os grandes pilares”: “A) Uma nova concepção da escola, orientada para a prossecução do sucesso educativo de cada um, o que implica a generalização do ensino básico e a introdução de novos processos de avaliação dos alunos; B) A elaboração de uma nova organização curricular, marcada por preocupações de modernidade, sentido de utilidade e respeito pelos valores da cultura portuguesa, e o desenvolvimento de um subsistema de formação técnica e profissional; C) A racionalização da administração da educação, orientada por uma decidida descentralização regional e institucional e por um sentido participativo alargado; D) A adopção de novos modelos de formação dos agentes educativos e a provação de um estatuto dignificador das carreiras docentes e técnicas de educação.” (Cavaco Silva, 1995: 32-33).

Contudo, a política de uma Reforma Educativa retórica, bem como o distanciamento entre o que se preconizava e a sua implementação fica ilustrado no seguinte depoimento: “Em meados dos anos 80 eram ainda gravíssimas as insuficiências que se sentiam na generalização do acesso das crianças e jovens ao bem essencial que é a educação. Em duas décadas não se tinha sequer sido capaz de garantir o cumprimento da escolaridade obrigatória de seis anos, que a lei previa. No início dos anos 80, ainda cerca de 30 por cento dos jovens portugueses não concluíram a escolaridade obrigatória. Além do mais, essa percentagem escondia uma grande disparidade regional, que reflectia uma grave desigualdade de oportunidades no espaço nacional. Era unânime o entendimento de que esta deficiência do sistema tinha graves consequências para o País, mas a instabilidade política e económica parecia impedir a tomada de medidas susceptíveis de resolver o problema. Pretendia-se introduzir uma escolaridade obrigatória de nove anos, mas, simultaneamente, julgava-se que tal objectivo era utópico a curto prazo, por insuficiência de infra-estruturas e de professores.” (Cavaco Silva, 1995: 29-30).

A Reforma Educativa seguiu assim em Portugal o espírito que também cercou a, já referida, Reforma Educativa espanhola (iniciada em 1985), usando um discurso inovador, humanista e progressista mas em contradição com a lógica neoliberal e de contenção de gastos do Estado (no período em que se iniciava uma crise económica), apesar dos ambiciosos objectivos traçados. Os desvios entre as concepções e as práticas servem, contudo, a lógica

política de fazer querer que algo se está a fazer para melhorar a qualidade do sistema educativo, como aliás encontramos sustentado nas lógicas das teorias políticas reformistas.

É neste contexto ideológico e político que é adoptado o modelo avaliativo (a 20 de Junho de 1992 - DN 98-A/92⁴⁴), conhecida a sua centralidade na operacionalização dos objectivos das Reformas Educativas contemporâneas. Surge no contexto da nova política curricular⁴⁵ da Reforma Educativa, assumindo, no contexto do discurso humanista, a intenção de eliminar a selectividade e garantir a igualdade de oportunidades da escolaridade obrigatória⁴⁶, através da introdução de disposições que instituam a excepionalidade da retenção e alterações inovadoras de práticas pedagógicas desconhecidas dos professores (ver Capítulo III). Este exemplo parece ilustrar a perspectiva de António Nóvoa quando considera que “[a] política reformadora tem aprofundado o fosso que separa os actores dos decisores, fomentando perspectivas sociais conformistas e orientações técnicas sobre o papel dos professores. A tutela político-estatal tende a prolongar-se através de uma tutela científico-curricular, verificando-se a instauração de novos controlos, mais subtis, sobre a profissão docente.” (Nóvoa, 1995: 22-23).

No entanto, a resolução do problema do insucesso escolar implicava medidas que colmatassem várias deficiências da globalidade da sociedade portuguesa, conhecida que é a interdependência entre o sucesso escolar e o meio sócio-cultural dos alunos.

As políticas sociais associadas à recuperação dos baixos capitais sócio-culturais dos alunos mais desfavorecidos seriam por consequência imprescindíveis à democratização de um sistema de ensino que visasse promover a qualidade do sucesso educativo.

No contexto da universalização da escolaridade obrigatória e das dificuldades de garantir a igualdade de oportunidades, a vigência do modelo avaliativo da Reforma Educativa entre 1992 e 2001 veio claramente estabelecer a distinção entre *sucesso educativo e qualidade*

⁴⁴ Foi revogado pelo DN nº 30/2001 de 19 de Julho já no quadro de uma nova reorganização curricular. Este estudo deixa de fora as alterações do modelo avaliativo de 2001 a 2006 mas, como veremos no Capítulo III, a carência de condições para atender às especificidades e à variedade da população escolar bem como a excepionalidade da retenção continua instituída, mantendo o mecanismo de pressão para fazer progredir os alunos. Aliás o normativo menciona logo no preâmbulo que “É importante sublinhar que não se pretende introduzir uma ruptura no domínio da avaliação dos alunos. Por isso mesmo, retomam-se e reforçam-se princípios já expressos no Despacho Normativo nº 98ª/92”. (DN nº 30/2001 de 19 de Julho).

⁴⁵ D.L. nº 286/89 de 29 de Agosto: “O objectivo era dotar os ensinos básico e secundário de planos curriculares adaptados às exigências da construção de um projecto de sociedade que, preservando a identidade nacional, assumia o desafio da modernização resultante da integração de Portugal na Comunidade Europeia.” (Cavaco Silva, 1995: 37).

⁴⁶ “É que a escola básica não pode ser selectiva e aquela que temos é-o altamente e ainda mantém altas taxas de reprovção, apesar da evolução positiva dos últimos anos. (...) têm de se criar as condições para que todos os alunos possam ser promovidos ao sucesso a que cada um é capaz de chegar. Esse é aliás, o princípio que aqui está consagrado.” Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário Joaquim Azevedo Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho (1992: 2850-2851).

do sucesso educativo. Sobre esta problemática o CNE também fez alusão: “Se durante muitos anos se confundiu democratização com desenvolvimento da escolarização (democratização do acesso), sabe-se hoje que a democratização exige atenção aos percursos (e estruturas) e aos resultados (conteúdos, pedagogias, avaliação, certificações) (democratização do sucesso). Afirma V. Isabert-Jamati (1986) que, em 1945, a questão central consistia em eliminar as barreiras que impediam o acesso dos alunos dos meios populares aos níveis de ensino pós-obrigatórios, mas, 20 anos depois, a questão central deslocou-se para o insucesso escolar socialmente diferenciado desde a escola primária; hoje em dia confrontamo-nos com novas e subtis hierarquias (P. Bourdieu, 1992). (...) São assim interrogadas a definição de justiça, de igualdade e as funções da escola. Sendo o perigo de reforço das alusões inerentes à própria estrutura das sociedades actuais, a questão da *igualdade* liga-se hoje à da *qualidade* e *eficácia* não apenas dos diplomas mas do acesso ao conhecimento.” (Benavente in CNE, 1994a:1520).

O Conselho Nacional de Educação alertou ainda, que a democratização da escola se integra num quadro das problemáticas sociais para as quais não existem soluções únicas: “Não se pode pensar numa democratização da sociedade através da escola e é evidente que, como afirmou Ch. Jenks (1972) há 20 anos, nenhuma estratégia única poderá eliminar as desigualdades; enquanto as políticas públicas não contribuírem para uma maior igualdade económica e se procurar proceder por «manipulações engenhosas de instituições marginais como as escolas» (Ch.Jenks, *idem*) o progresso não será muito grande. Mas também é verdade que a qualidade da educação vai de par com a democratização das sociedades.” (Benavente, CNE, 1994a:1520).

Reduzir os números do insucesso escolar foi o imperativo e uma das funções da reforma era assim começar a dar resposta aos problemas apontados ao (in)sucesso do sistema educativo português mencionados no Relatório Nacional da OCDE de 1983, no Relatório do PRODEP (Programa para o Desenvolvimento da Educação em Portugal) 1990-1993 e levantados no Parlamento: “O principal sintoma da falta de qualidade do sistema escolar, da sua desadaptação em relação às crianças e aos jovens, é dado pela elevadíssimas taxas de reprovação⁴⁷], que na escolaridade obrigatória dos nove anos ultrapassa, em média, os 30%.” Dep. Vítor Costa (PCP) Diário da Assembleia nº 61 de 10 de Abril de 1991: 2016).

Efectivamente, garantir a qualidade de ensino e o fim da selectividade da escolaridade obrigatória era - ainda é, como se verá - uma tarefa da maior complexidade

⁴⁷ No relatório do PRODEP 1990-1993 (ME- GEP, 1990: 29) refere-se, como definição, que o “Insucesso escolar – Pode medir-se pela taxa de reprovação anual”. No entanto, como veremos no Capítulo III, no período de discussão do novo modelo de avaliação dos alunos, foi alertado em debates parlamentares que os conceitos “aprovação” e “qualidade de sucesso educativo” podiam não ser coincidentes.

face ao contexto sócio-histórico do país. A qualidade do sucesso educativo não pode alhear-se, numa perspectiva de inclusão dos alunos/cidadãos, da sociedade actual, matriciada, apoie-se ou conteste-se, numa ideologia neoliberal globalizada, conhecidos que são os seus critérios de competitividade e selectividade.

Vários foram os efeitos indesejados, do ponto de vista educativo, e contestados nestas lógicas de política educativa. Para Teodoro “[a] distância entre os ambiciosos objectivos e propósitos que normalmente presidiram à reformas educativas e os magros resultados em geral alcançados criou um clima de profundo cepticismo, em certos sectores políticos e sociais, quanto às possibilidades de modificar o funcionamento do sistema educativo.”. (2001a:14-15). Na separata ao Jornal da FENPROF nº 139 p. 5 de Maio de 1997 onde se registam as conclusões da III Conferência Nacional dos 2º e 3º ciclos do Ensino Básico e Secundário pode ler-se: “A Reforma Educativa e a Reforma Curricular, assumidas com entusiasmo e empenho pelos professores dentro das coordenadas definidas pela LBSE [48], têm-se vindo a transformar, fruto da prepotência, incapacidade de planeamento e incompetência das sucessivas equipas ministras, em motivo de desencanto e até de desalento para a maioria dos professores. (...) [Os] últimos anos assistiram à produção de medidas que acentuaram o carácter avulso e descoordenado da política educativa - a generalização da reforma curricular sem acautelar as necessárias correcções decorrentes de opções curriculares discutíveis, e de programas demasiado extensos, a ausência de planificação e implementação de um plano nacional de formação contínua dos professores, a persistência de um regime de habilitações para a docência desadequado em relação às exigências do sistema de ensino, a publicação avulsa de normativos e de circulares em relação a questões fundamentais (avaliação dos alunos, apoios educativos, cumprimento dos programas, regulamento das provas globais e exames).”; e para A. Afonso, o modelo avaliativo dos alunos do ensino básico de que falamos é a uma das peças legislativas mais importante da política educativa do período 1985-95 (1998:23) sintetizando deste modo os efeitos da sua aplicação: “[para] além de ser ter perdido uma oportunidade única, que poderia ter dado conteúdo efectivo ao discurso da *prioridade educativa* e ao programa governamental da *escola para todos*, a não criação das condições de boa realização de uma medida de política educativa tão importante como a que configurou o novo modelo de avaliação terá contribuído, pelo menos em algumas situações, para distorcer completamente as suas dimensões sociais e pedagógicas mais expressivas. Isso terá acontecido, por exemplo, sempre que, por impossibilidade de concretizar as medidas de apoio e compensação educativa previstas, as escolas deixaram de propor a *retenção* de alunos

⁴⁸ Lei de Bases do Sistema Educativo.

que no modelo de avaliação anterior reprovariam. Nestes casos, sem dúvida, a aplicação do novo modelo de avaliação provocou um desvirtuamento radical dos objectivos mais importantes que lhe estavam subjacentes – o que fez com que passássemos a ter uma escola básica ainda mais injusta e selectiva do que a anterior. De facto, numa perspectiva democrática e no contexto de uma política de real igualdade de oportunidades, não se pretendia nunca que os alunos fossem promovidos sem ter aprendido (pelo menos) todos os conhecimentos decorrentes da prossecução dos objectivos mínimos para este nível de ensino. Conhecimentos a que eles deveriam ter direito, bem como às condições pedagógicas, humanas e materiais, imprescindíveis à sua transmissão/aquisição. Por isso, nos casos em que se optou por uma promoção escolar sem a realização da correspondente aprendizagem, mais não se fez do que protelar ou dissimular a selecção escolar sem a resolver, criando, simultaneamente, falsas expectativas que, com grande probabilidade, terão acabado por acentuar desigualdades, originar frustrações individuais e promover novas exclusões sociais.” (A. Afonso, 1998:270-271).

Sumariamente podemos dizer que a Reforma Educativa portuguesa teve pontos de contacto com as reformas educativas contemporâneas mas também de distanciamento. Apresenta, contudo, os traços gerais das reformas que optaram por um discurso humanista, traçando objectivos ambiciosos de democratização do ensino - uma opção caríssima em termos económicos (especialmente para uma população com os conhecidos défices culturais como a portuguesa), quando, além do mais, o momento da decisão de avançar com tais objectivos coincide com o início de uma crise económica, e se acciona a contenção de custos de financiamento do ensino público (tal como confirmam os dados empíricos no Capítulo III).

Grosso modo, podemos dizer que a aplicação da Reforma e do seu modelo de avaliação se inicia, desde o primeiro momento, numa perspectiva retórica e de completo distanciamento entre o que se concebeu e se defendeu em termos discursivos, e o que optou por implementar face às condições que se iriam disponibilizar para essa implementação.

De seguida descreve-se a metodologia que este estudo seguiu, no contexto da fundamentação do ponto 1. deste Capítulo, para analisar, como objecto de observação empírica, o processo de adopção e aplicação do modelo de avaliação dos alunos do ensino básico, no contexto da Reforma Educativa portuguesa.

CAPÍTULO II – METODOLOGIA

Com o objectivo de analisar o processo de tomada de decisão política, através do estudo de caso da adopção, implementação e vigência do modelo de avaliação dos alunos do ensino básico da Reforma Educativa de 1986 em Portugal, recorrendo predominantemente à análise documental, iniciou-se o processo de recolha de dados que permitissem, primeiramente, fazer essa reconstituição. Deu-se, assim, início a uma selecção bibliográfica para posterior revisão, bem como da legislação mais directamente associada à temática e ao período temporal. A partir dessa exploração inicial, novas fontes ganharam relevância e determinaram o sentido das pesquisas. Confirmou-se, na revisão bibliográfica, a importância das perspectivas dos intervenientes no processo de decisão política (os mais directos e outros mais secundários) e a importância relativa de uns em relação aos outros.

Parece, no entanto, necessário salientar, desde já, três limitações deste estudo: em primeiro lugar a minha falta de formação de base em Ciência Política (reflectindo-se nalguma morosidade em encontrar uma linha fundamentadora do trabalho); em segundo, e logo a partir da recolha de dados, a dificuldade, e também morosidade, dessa recolha pela indisponibilidade de alguns tipos de material nos centros de documentação (bibliografia cinzenta, documentos internos da Administração Central, quantidade e qualidade dos dados estatísticos, etc.); em terceiro a dificuldade de obtenção de entrevistas a personalidades tradicionalmente pouco acessíveis, como sejam ex-ministros da Educação e secretários de Estado, ou dirigentes sindicais.

Pretendia-se entrevistar personalidades cujo conhecimento, vivência ou participação no processo de tomada de decisão política na adopção, implementação e vigência do modelo avaliativo, ajudasse à reconstituição desse processo. Dos múltiplos contactados, só foi possível realizar duas entrevistas, ao secretário de Estado da Educação do período 1992/1993 e a um representante da FENPROF recorrendo-se e complementando-se esta lacuna em declarações e entrevistas publicadas, em bibliografias, em revistas de educação ou sindicais, em actas da Assembleia da República e jornais, dos quais foram extraídos os excertos que se relacionavam com o objecto de estudo. A tentativa de colmatar esta lacuna revelou, no entanto, um aspecto positivo pelo facto do material documental recolhido não estar apenas centrado no modelo avaliativo, fornecendo o acesso a informação variada para um enquadramento global daquele modelo na Reforma Educativa e nas problemáticas afectas a ambos.

Conseguiram-se assim depoimentos publicados dos seguintes intervenientes políticos:

- primeiro - ministro de 1985-1995
- ministro da Educação de 1987- 1991
- ministro da Educação de 1992-1993
- ministra da Educação de 1993-1995
- presidente do Conselho Nacional da Educação até 1995 e ministro da Educação de 1995-1999
- conselheira do Conselho Nacional da Educação até 1995 e secretária de Estado da Educação de 1995-2001)

As entrevistas concedidas tiveram como instrumento de apoio um guião, cuja estrutura se centrou no processo de discussão e aprovação do diploma e na avaliação dos resultados da sua aplicação e vigência. As entrevistas foram gravadas, com autorização dos entrevistados, e transcritas para posterior análise de conteúdo.

Outro aspecto que também se considerou relevante foi a reconstituição da discussão do diploma na Assembleia da República tentando consultar-se o maior número e variedade de documentos possível:

- Diários da Assembleia.
- Interpelações e Sessões de perguntas ao governo, pelo que se contactou o DILP
- Debates da Comissão da Educação, Ciência e Cultura realizados sobre o modelo de avaliação (pela consulta do sumário das actas, não consta que este assunto tenha sido tratado pela Comissão em nenhum período da sua adopção e vigência).

A consulta do material recolhido ia revelando novos participantes do processo de aprovação do normativo como foram a Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP), a CGTP e a UGT. Junto destas três entidades não foram conseguidos nem documentos de tomada de posição, nem pareceres escritos sobre a aplicação do modelo de avaliação, nem foi possível a realização de entrevistas, alegadamente por as pessoas encarregadas, à data, de tal participação, em cada uma destas instituições, já não se encontrarem a elas associadas.

Consultaram-se todos os Pareceres disponíveis sobre o assunto, bem como estudos relevantes, nacionais e comparativos junto das seguintes instituições:

- Centro de Documentação do Conselho Nacional da Educação
- Centros de Documentação do Ministério da Educação,

- Centro de Documentação do DAPP/GIASE,
- Centro de Documentação do Instituto de Inovação Educacional
- Centro de Documentação da Inspeção Geral da Educação

A maioria do material recolhido nestes centros de documentação foi encontrado no Conselho Nacional de Educação e no Instituto de Inovação Educacional.

No Departamento de Educação Básica e da Direcção Geral de Educação de Lisboa ainda se procurou bibliografia cinzenta que ajudasse a reconstruir os mecanismos da passagem de informação interna dentro da Administração Central mas não é hábito arquivar esses documentos pelo que o material dos anos 90 já não existe. Foi, no entanto, possível ter acesso a alguns, através da gentileza de alguns técnicos educativos daqueles serviços que pessoalmente guardavam alguns daqueles documentos, bem como cópias dos pareceres da discussão pública do primeiro normativo legislado. As conversas informais que se proporcionaram com alguns desses técnicos foram extremamente ricas do ponto de vista informativo sobre vários aspectos da reconstituição do processo em estudo funcionando quase como entrevistas exploratórias

Com o objectivo de recolher dados sobre a qualidade do sucesso educativo e os resultados escolares dos alunos no período de 1991 a 2000 foram solicitados junto do GAVE os resultados das provas aferidas de 2000 e junto do DEB as provas aferidas internas, que se soube terem existido (realizadas pelo IIE), mas tais dados não chegaram a ser disponibilizados. Os resultados das provas aferidas de 2000 e 2001 eram, contudo, públicos e puderam ser considerados.

O material explorado foi abundante, com vários dados qualitativos (Revisão bibliográfica de estudos, relatórios nacionais e internacionais, jornais, Actas da AR; legislação, revistas de educação e sindicais, estudos particulares, do ME e do IIE, e bibliografia cinzenta) e quantitativos (estatísticas oficiais e publicadas em estudos), o que implicou um trabalho aturado de compilação, selecção e organização.

O estudo seguiu, como é perceptível, uma linha de investigação indutiva, isto é, um processo onde a recolha e análise dos dados foram construindo o sentido da pesquisa uma vez que a investigação não partiu de nenhuma hipótese a confirmar ou infirmar. A condução da investigação foi construída através das questões várias que a recolha de dados ia sugerindo, orientando novas recolhas ou a necessidade de confirmação de dados, com vista à sua validação e fiabilidade. Para tal também se procurou recorrer à maior diversidade possível das

instituições onde se procuraram os dados: A validação e fiabilidade dos dados também foi intentada, tanto no cruzamento da informação qualitativa, como na sustentação quantitativa.

A riqueza, quantidade e diversidade da informação recolhida ofereceu algumas dificuldades ao nível da análise de conteúdo onde a opção por um tratamento documental esquemático com uma selecção de categorias muito específicas, limitava claramente o sentido das ideias expressas, associadas aos períodos dos processos legislativos e aos actores dada a articulação das temáticas e problemáticas associadas ao sucesso educativo e à decisão política. Vários depoimentos e conteúdos de documentos caberiam em várias categorias diferentes e isso foi uma dificuldade de categorização. Optou-se assim, por compilar a informação descritiva definindo algumas categorias gerais (Avaliação dos alunos; Avaliação do sistema educativo, problemas pedagógicos, recursos, financiamento, professores etc. -umas foram predefinidas outras surgiram da exploração dos documentos) obedecendo sobretudo à relação que as intervenções, ou os documentos, mantinham entre si no objectivo de construir uma evolução cronológica tanto do processo de tomada de decisão em estudo como do posicionamento dos intervenientes nesse processo. Nesta lógica de investigação, considerou-se que seguir um catalogação clássica de categorias e subcategorias temáticas de assuntos, no contexto do conteúdo sistémico de muitos dos dados qualitativos, podia fragmentar, diluir, em muitas situações, o conteúdo e a objectividade do contexto de, nomeadamente, vários depoimentos e informações .

Foram assim sendo criados vários índices do trabalho, com grandes títulos (secções) que representassem fases ou faces do processo em estudo, compilando em cada secção o material que iam construindo o referido processo. Sempre que se reorganizavam os capítulos/títulos/secções o material compilado era reconduzido para fundamentar as deduções que iam sustentando. Foram, por isso, realizadas longas compilações e fichas de leitura, procurando fazer a síntese da maior diversidade possível de perspectivas, e cujos excertos mais significativos eram reagrupados (fazendo a referência à fonte e autor) numa lógica de sustentação das ideias (argumentos e contra-argumentos) que se iam construindo.

Este processo implicou várias redefinições tanto na formulação da questão central da investigação como na estruturação do material (agrupamento e compilação dos dados) bem como na definição dos capítulos.

Em função dos resultados da pesquisa e da fundamentação teórica, a análise da implementação do modelo de avaliação dos alunos do ensino básico foi desenhando o processo de tomada de decisão política que a discussão dos dados apresentada de seguida descreve.

CAPÍTULO III - O MODELO AVALIATIVO DA REFORMA EDUCATIVA EM PORTUGAL COMO MEDIDA DE PROMOÇÃO DO SUCESSO EDUCATIVO E RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA

Neste capítulo far-se-á num primeiro ponto a avaliação possível dos resultados da aplicação do novo modelo avaliativo, tanto através de dados estatísticos como das perspectivas de vários intervenientes políticos, e num segundo ponto a reconstrução, também possível, do processo de tomada de decisão da adopção e vigência do modelo avaliativo da Reforma Educativa, à luz dos dados empíricos da pesquisa realizada, sem deixar de os referenciar aos conceitos da fundamentação teórica descritos no Capítulo I. Neste segundo ponto apresentam-se, num primeiro subponto, de forma sumária, os intervenientes (*grupos de pressão*) no *conflito* que configurou esta tomada de decisão política, os seus *interesses*, as suas *exigências* e a sua *influência* e no segundo subponto descreve-se, em quatro subdivisões, o próprio processo de adopção, implementação e vigência do modelo avaliativo, através das suas várias fases e adaptações. Elucida-se ainda, a forma como foi sendo implementada esta medida política associada (de forma mais directa ou indirecta), por aqueles que a contestavam, a uma *estratégia* de denegação de recursos à aplicação da Reforma Educativa e de culpabilização da classe docente pelos fracos resultados escolares dos alunos, no quadro do que alguns fundamentam como tendo sido a estratégia mais comum das Reformas Educativas neoliberais contemporâneas ou ainda de um distanciamento, permanentemente mencionado, entre as concepções e as práticas, relacionado com o carácter retórico da função política das reformas (ver Capítulo I). Para estes críticos o objectivo político/educativo era dar resposta imediata à resolução do problema nacional do insucesso escolar e da convergência com os padrões educativos da União Europeia. Para o poder governativo, as condições essenciais tinham sido disponibilizadas e era imperioso mudar o comportamento dos agentes escolares.

Neste Capítulo vários intervenientes políticos testemunham no sentido de que o *immediatismo* da tomada de decisão política apresenta algum carácter de recorrência nas políticas educativas portuguesas acabando por se apresentar como um conhecido factor de ineficácia nos mecanismos de retroacção dos *outputs*. Este tipo de opções são ainda associadas, por outros intervenientes políticos, a problemas do funcionamento político português.

1. A avaliação possível: os resultados e as suas interpretações

O modelo avaliativo dos alunos adoptado na Reforma Educativa, foi acusado, por via da ausência de meios considerados necessários para a prossecução dos objectivos propostos, de promover um sucesso escolar fictício, através de mecanismos legislativos de pressão à passagem dos alunos. Este modelo assumiu três formas legislativas entre 1991 e 1994: a primeira (Desp. nº 162/ME/91) que nunca veio a ser implementada dados os problemas associados ao *conflito* gerado na discussão pública do diploma; a segunda (D.N. nº 98-A/92) em 1992, adoptada de urgência para, simultaneamente, tentar resolver alguns dos problemas assinalados e responder ao compromisso de implementar o novo modelo avaliativo no ano lectivo de 1992/1993; e o terceiro em 1994 (D.N. nº 644-A/94) que apenas alterou, com alguns aditamentos, o diploma anterior, sem o revogar, na intenção de credibilizar o sistema educativo que, na perspectiva da responsável do Ministério da Educação de então, não oferecia garantias de qualidade à luz do entendimento que a própria fazia de algumas regulamentações do modelo de avaliação adoptado.

As eleições legislativas de 1995 deram origem a uma alternância política (XIII Governo Constitucional), tendo assumido a governação alguns dos intervenientes no *conflito* com o anterior governo, apesar de entre 1995 e 2001 não terem existido alterações legislativas ao modelo avaliativo, considerou-se pertinente observar este período, do ponto de vista da tomada de decisão política, já que, como vimos no Capítulo I, também se decide quando não decide, assim como observar os motivos que levaram, já no XIV Governo Constitucional, à revogação do normativo do modelo de avaliação em estudo.

Parece agora de utilidade avaliar os resultados da aplicação do D.N. nº 98-A/92 ao longo de toda a sua vigência – 1992/2001 (já que apesar dos aditamentos da alteração legislativa de 1994, cujo processo de tomada de decisão política observaremos em 2.2.3., são as suas regulamentações-base que vigoram). Observaremos dados quantitativos e qualitativos do sucesso escolar bem como a avaliação que os participantes em todo o processo de implementação política deste normativo.

Analisar as taxas do sucesso/insucesso apesar de ser uma ambição cheia de limitações já que se desconhece a verdadeira dimensão dos números do insucesso escolar português tanto em termos absolutos (dados quantitativos das estatísticas) como em termos relativos (dados qualitativos das estatísticas e de outras avaliações do sistema educativo em geral), o que afecta por consequência as análises tanto sincrónicas como diacrónicas. Este facto ganha ainda maior importância após a aplicação do D.N. nº 98-A/92 dado que se admitia que este

diploma poderia promover a produção de um sucesso escolar fictício, introduzindo assim uma marcada distinção entre sucesso educativo e qualidade do sucesso educativo.

Para tentar conhecer melhor quais terão sido os efeitos da aplicação do diploma parece da maior pertinência conhecer os números do sucesso escolar produzido na sala de aula. Contudo, os números das estatísticas agregam nas taxas de retenção os números dos alunos cuja retenção resulta da avaliação do processo ensino-aprendizagem dos alunos assíduos, com os números dos alunos retidos por terem registado um elevado número de faltas injustificadas tendo como consequência a inviabilização do seu normal processo de aprendizagem.

Deve ainda sublinhar-se que os alunos que deixam de comparecer nas aulas não são considerados números de abandono escolar, já que este se define estatisticamente pela não matrícula no ano lectivo seguinte.

Ora havendo a previsão de que este modelo avaliativo, apesar de o não decretar, introduzia mecanismos que podiam pressionar os professores a não reterem os alunos dando azo, por consequência, à sua progressão sem as aprendizagens reais, a referida agregação de dados, não permite detectar se esse efeito estava ou não a produzir-se entre os alunos assíduos⁴⁹.

Este problema das estatísticas nacionais não é novo, e tem vindo a ser sublinhado há vários anos e por várias pessoas e instituições⁵⁰.

Passando então à observação possível sobre os resultados escolares, produzidos sob o efeito deste modelo avaliativo, e para colmatar a inexistência de dados oficiais com critérios uniformizados dos anos lectivo 1991/1992 e 1993/1994 (o período de transição entre o modelo anterior e o novo), recorreu-se a alguns dados estatísticos disponíveis, embora menos actualizados, e com agregação de dados diversas, e a dois estudos (A. Afonso, 1999 e

⁴⁹ Por outro lado, ainda, se assumirmos que esse efeito não se produziu, mas que a maior percentagem de alunos retidos eram alunos com elevada falta de assiduidade, estamos perante uma situação em que o insucesso estatístico está mais associado a factores sócio-culturais de auto-exclusão escolar do que é produzido na sala de aula, como resultado do normal processo ensino-aprendizagem.

⁵⁰ “A análise da realidade educativa a partir de dados oficiais confronta-se com dificuldades que têm a ver com a produção estatística nacional. Falta de dados, agrupamentos sem discriminação de indicadores pertinentes, desencontros e rupturas de critérios impossibilitam tanto uma leitura rigorosa da realidade, como comparações entre anos ou períodos sucessivos. Nas estatísticas de educação – 1992 (dados relativos a 1990-1991) (Instituto Nacional de Estatística), os dados são apresentados por NUTs (Novas Unidades Territoriais), sem especificação por distritos e por concelhos, o que impede qualquer comparação com dados anteriores. As matrículas e aprovações agrupam, em todos os graus de ensino, o ensino oficial, particular e cooperativo, diluindo indicadores e impedindo comparações.” (CNE, Parecer nº 3/93 de 3 de Novembro in DR nº 38 – II Série de 15 de Janeiro de 1994: 1520 (52)). Outros autores corroboram: “Importa reter que a leitura da realidade educativa, com base nos dados oficiais, se confronta com dificuldades relacionadas com a produção das estatísticas nacionais. Na verdade, a ausência de dados, a falta de discriminação de indicadores pertinentes e de compatibilidade de critérios entre as várias fontes dificultam a abordagem da problemática escolar juvenil.” (Figueiredo et al. 1999: 98)

Rendinha, 1993 in A. Afonso (1999) que estão felizmente disponíveis e que não tendo embora a representatividade dos dados oficiais sugerem alguma tendência do que terá acontecido.

Um dos estudos, de âmbito nacional (com uma amostra de 65 escolas), revelou que em 1992/93 «o sucesso foi da ordem dos 95%, isto é, foram retidos apenas 5% dos alunos, enquanto o valor médio do sucesso em 1990/91 e 1991/92 se situou em torno de 76,1%, o que corresponde a um aumento global de 18,9%» (Rendinha in A. Afonso, 1998: 39).

Estes dados foram ainda confirmados pelo autor através de outros levantamentos parcelares realizados quer a nível regional quer a nível local, onde se verificou sobretudo uma subida significativa nas percentagens de aprovação no 5º ano de escolaridade podendo, segundo A. Afonso (1999: 38-39), este facto ser imputado ao novo modelo de avaliação.

Segundo os dados de um outro estudo parcelar de A. Afonso (a duas escolas) as percentagens de aprovação nos cinco anos lectivos consecutivos entre 1990/1995 também deixam evidente a subida das taxas de aprovação a partir do ano de entrada em vigor do referido diploma legal (Quadro 6):

Quadro 6

Percentagem de aprovação em duas escolas EB, antes e depois do novo modelo de avaliação

Escola	A	B	A	B
Ano de escolaridade	5ª Ano	5º Ano	7º Ano	7º Ano
Ano Lectivo				
1990/91	86,0%	87,9%	87,8%	61,4%
1991/92	93,5%	88,1%	72,5%	68,55
1992/93	95,6%	98,3%	99,3%	98,6%
1993/94	95,3%	95,3%	96,5%	86,0%
1994/95	91,7%	94,5%	80,6%	82,0%

Fonte: (A. Afonso, 1999: 40)

O estudo destes dois casos sugerem que a partir de 1992 as taxas de aprovação são bastante superiores às taxas de aprovação dos anos anteriores apesar de se notar uma ligeira tendência de descida no 2º e 3º anos de vigência do modelo avaliativo. Esta ligeira tendência pode sugerir duas leituras da dinâmica destes resultados: a primeira é a probabilidade dos professores terem vivido efectivamente um forte sentimento de pressão à aprovação dos alunos tendo sortido efeitos de maior intimidação, em especial, no ano de entrada em vigor da nova legislação; a segunda associada à alteração do modelo avaliativo que entrou em vigor no ano lectivo 1994/1995 (D.N. nº 644-A/94 de 15 de Setembro) que assume, como veremos,

nalguns casos, maior selectividade (particularmente para alunos não repetentes com nota negativa a Português, Matemática e outra disciplina).

A partir dos anos lectivos de 1994/95 já dispomos de estatísticas oficiais (Quadro 7), do continente, com taxas de aprovação comparáveis. Podemos observar que entre este ano lectivo e o de 1999/2000 as taxas de transição variaram, no Ensino Básico, entre os 85% e os 87,9% (variação de 2,9%, mantendo-se em 1999/2000 o valor aproximado de 1994/1995): 1º Ciclo – variação entre 89,2% e os 91,6% (variação de 2,4% com tendência global de subida das aprovações); 2º Ciclo – entre os 85,2% e 88,1% (variação de 2,9% mantendo-se em 1999/2000 o valor aproximado de 1994/1995); 3º Ciclo entre os 79,6% e os 83,4% (variação de 3,8% mantendo-se em 1999/2000 o valor aproximado de 1994/1995).

Relativamente às taxas de transição do 10º ano observa-se que entre 1994/1995 se assistiu a uma diferença de 14,5% relativamente às taxas de transição do 9º ano; em 1995/1996 de 24,9%; em 1996/1997 de 19 %; em 1997/1998 de 19,8%; em 1998/1999 de 21,2% e 1999/2000 de 22,6%, ou seja numa média de 20% de aumento de retenções na transição da escolaridade obrigatória para o ensino secundário. Este aumento nas retenções no 10º ano é da maior relevância do ponto de vista dos efeitos dos modelos avaliativos, já que, como referimos a partir daquele ano da escolaridade, os alunos passavam a ser avaliados sob um modelo avaliativo (D. N. nº 338/93 de 21 de Outubro) que retomava critérios selectivos e onde a retenção deixava de ser uma medida de excepção, facto que pode corroborar os argumentos que associavam o modelo de avaliação dos alunos de ensino básico à promoção do sucesso estatístico.

A Federação Nacional de Professores FENPROF, faz a análise dos efeitos colaterais da aplicação do modelo avaliativo na perspectiva da divergência das lógicas educativas/avaliativas entre os ensinos básico e secundário (e a selectividade dos alunos após a escolaridade obrigatória); bem como do ponto de vista das repercussões deste processo avaliativo no empenhamento escolar dos alunos:

“[Fica] de facto a ideia de que o ensino básico e o ensino secundário funcionaram como dois ciclos, digamos assim, duas estruturas do Sistema Educativo só que de facto ficaram de costas voltadas uma para a outra, ou seja, havia a ideia de que (para dizer isto em termos um bocadinho correntes) um aluno aprendia por ouvido no ensino básico, não é? E só começa a ter exigências sérias relativamente à avaliação a partir do 10º ano. (...) O 10º ano tinha taxas de insucesso mesmo superiores às do próprio 12º ano e também às do 11º ano e curiosamente, e do nosso ponto de vista, essa constatação estatística [deveu-se ao facto do] sistema [ter levado] a que muitas vezes, provavelmente, os professores não retinham alunos que normalmente em termos de aprendizagem deviam ser retidos para consolidar as suas aprendizagens e também - como o sistema permitia que o aluno passasse sempre com insucesso nas mesmas disciplinas - que os alunos chegassem ao 12º ano manifestando

carências muito grandes nalgumas disciplinas nomeadamente Português e Matemática e Língua Estrangeira que são aqueles em que de facto à muitas queixas relativamente a essa situação.”⁵¹

Quadro 7

Taxas de transição⁵² entre 1985 e 2000

ANO LECTIVO	1985/86 a)	1989/90 a)	1990/91 b)	1991/92 a)	1992/93 c)	1994/95 d)	1995/96 d)	1996/97 d)	1997/98 d)	1998/99 d)	1999/00 d)
Ensino Básico	---	---	---	---	---	87,2	86,5	85,0	86,6	87,3	87,9
1º Ciclo	---	---	---	---	---	89,8	90,1	89,2	90,3	91,0	91,6
1º Ano*	---	---	---	---	---	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2º Ano	63,4	68,2	---	69,7	---	84,8	84,1	81,4	84,0	84,7	85,3
3º Ano	---	---	---	---	---	91,7	92,1	91,3	91,4	92,1	92,9
4º Ano	73,7	78,6	---	79,4	---	85,0	86,0	85,9	87,4	88,6	89,7
2º Ciclo	---	83,1	83,2	85,0	90,4	88,1	86,9	85,2	86,6	87,0	87,3
5º Ano	---	---	---	---	---	87,7	85,0	84,3	86,3	86,6	86,9
6º Ano	---	---	---	---	---	88,4	88,5	86,1	86,9	87,4	87,8
3º Ciclo	70,8”	76,8”	71,6	75,6”	79,9	83,4	81,9	79,6	82,0	82,6	83,2
7º Ano	---	---	---	---	---	80,6	79,0	78,0	78,8	79,6	80,4
8º Ano	---	---	---	---	---	83,4	82,0	80,9	83,4	83,8	84,1
9º Ano	---	---	---	---	---	86,4	85,0	80,2	84,1	84,9	85,6
10º ano ***	---	---	---	---	---	71,9	60,1	61,2	64,3	63,7	63

* A definição estatística de taxa de transição (por ano de escolaridade) é relação entre o número de alunos que, no final do ano lectivo, transitam para o ano de escolaridade seguinte e o número de matriculados, nesse ano lectivo.

** As taxas de 100% devem-se ao facto de para este ano da escolaridade efectivamente estar decretada a passagem automática (ver ponto 34 do D.N. n.º 98 A/92 de 20 de Junho -“Em caso algum poderá proceder-se à avaliação sumativa antes do final do 2º ano da escolaridade”).

*** Cursos Gerais e Tecnológicos

”Incluindo dados dos Açores e Madeira

Fontes: a) DEPGEF (1992); b) DEPME in Ferrão (1995); c) GEPDEF in Ferrão (1995); d) DAPP/GIASE (2005)

O problema do hermetismo das estatísticas disponíveis e da necessidade de mecanismos complementares de avaliação do sistema educativo é também sublinhado em publicações do próprio Ministério da Educação:

“Sabe-se, porém, que os resultados académicos, em si mesmos, não constituem a única medida de eficácia e de avaliação do desempenho das escolas ou do sistema, sobretudo quando utilizamos apenas taxas de transição. Estas são medidas globais, importantes para conhecer e avaliar certos aspectos da produtividade do sistema, mas não nos revelam a qualidade do sucesso, isto é, o modo como se distribuem os resultados escolares dos alunos

⁵¹ FENPROF (Dr. Rolando Silva - Entrevista concedida em 24 de Junho de 2004).

⁵² Foram solicitados ao DAPP/GIASE as taxas de transição dos alunos do ensino básico e do 10º ano entre os anos lectivos 1991/92 e 1999/2000 mas só foi possível a disponibilização de dados comparáveis das taxas de transição na escolaridade obrigatória (e apenas do continente) entre os anos lectivos de 1994/1995 (2º ano da aplicação do modelo de avaliação) e 1999/2000, já que a produção estatística não segue critérios uniformes de ano para ano, ou não apresenta dados suficientemente desagregados por forma a dar a conhecer a sua real evolução. Os critérios usados para a solicitação dos dados prenderam-se com a procura de dois indicadores: Alteração dos números das taxas de aprovação/reprovação com a entrada em vigor do diploma (o que levou ao pedido dos dados do ano lectivo anterior (1991/1992) à entrada em vigor do novo modelo de avaliação) e Alteração dos números das taxas de aprovação/reprovação com a finalização da escolaridade obrigatória, passando os alunos a serem avaliados sob os critérios adoptados para o ensino secundário, de forma assumidamente selectiva (o que levou ao pedido dos dados do 10º ano).

Os dados oficiais das taxas de aprovação no Continente, que usam critérios uniformes, sistemáticos e consecutivos, a partir do ano lectivo de 1994/1995 deixam concluir que entre os anos lectivos de 1994/1995 e 1999/2000 se regista um taxa de retenção média, de 13,25% no ensino básico.

por áreas disciplinares, por modalidades de transição, por grupos institucionais de alunos, ou por escolas, por exemplo.”

Clímaco (GEP/ME, 1992: 2)

Esta assunção causa alguma perplexidade relativamente à avaliação objectiva da qualidade do sucesso educativo e das causas e problemáticas que lhe estão associadas, no contexto específico, e de particulares características, como são as do sistema educativo e da sociedade portuguesa já que, como sabemos, as estatísticas servem muitas vezes de base à concepção de medidas de intervenção política para a promoção da qualidade do sucesso educativo.

Sobre os dados do sucesso e insucesso escolar recolhidos (quantitativos e qualitativos) não foi possível encontrar dados coincidentes no que respeita à menção dos valores de referência: no Quadro 7 temos unicamente dois valores de referência (as taxas dos 2º e 3º ciclos) entre os anos lectivos 1991/92 e 1992/93 onde apenas se observa uma subida de 5,4 e 4,3% respectivamente. Estes dados por um lado contrariam os resultados que observámos nos estudos de A. Afonso e Rendingha e por outro, ainda contrariam a referência, no debate parlamentar (recorde-se a intervenção do Dep. Vitor Costa no Diário da Assembleia nº 61 de 10 de Abril de 1991:2016), no período anterior à aplicação do novo modelo de avaliação, a um insucesso escolar no ensino básico superior em média a 30% (o insucesso escolar médio das taxas disponíveis no Quadro 7 nos anos lectivos de 1990/91 e 1991/1992 é de cerca de 22.5%).

No Quadro 7 pode, no entanto, observar-se as taxas de aprovação (dos 2º,4º anos e 3º ciclo) entre os anos lectivos de 1991/92 e 1992/93 (de um ano lectivo para o seguinte) que revelam valores de subida idênticos aos que se verificaram entre 1985/86 e 1989/90 (ou seja entre 4 anos lectivos) esta é, contudo, uma análise muito limitada, dada a escassez dos valores de referência; o interregno dos dados estatísticos; a diversidade das populações das estatísticas (o 3º ciclo inclui resultados das ilhas) e a falta de análise (por se encontrar fora do âmbito deste trabalho) dos factores eventualmente associados à subida das taxas de aprovação nesses anos lectivos. Não é possível, por isso, corroborar com dados oficiais e públicos o facto, assumido aqui por dois intervenientes políticos no Ministério da Educação (Joaquim Azevedo e Manuela Ferreira Leite, como veremos mais à frente) assim como os resultados dos estudos de A. Afonso, que através da aplicação do diploma tivesse aumentado significativamente a produção do sucesso estatístico.

Outro processo de avaliação dos resultados da qualidade do sistema educativo é a avaliação aferida⁵³ que o novo modelo de avaliação dos alunos também introduziu apesar da sua implementação só se ter realizado pela primeira vez, com resultados públicos, em 2000 (ao universo dos alunos do 4º ano) e em 2001 (ao universo dos alunos dos 4º e 6º anos). Os seus resultados foram “*desapontadores*” como os classificava a comunicação social: “*Desapontadores. É o mínimo que se pode dizer dos resultados dos alunos do 6º ano nas provas aferidas. Tanto na Língua Portuguesa como a Matemática, os jovens saíram-se pior do que os colegas do 4º ano do 1º ciclo do ensino básico.*”

Jornal Público (1 de Fevereiro de 2002: 2).

Sobre estes dados teremos que notar, por um lado, a tardia implementação das provas que serviriam de controlo de qualidade do sucesso escolar, sugerindo um novo distanciamento entre o que se concebe e o que se pratica e por outro, as implicações políticas da mediatização dos resultados, já que o referido *media* referencia ainda outro tipo de problemáticas, associado a uma alegada tentativa de evitar a publicitação dos mesmos:

“*É certo que, desta vez, naquele que é o segundo ano de aplicação destes testes o Ministério da Educação se escusou a divulgar as médias nacionais nas duas disciplinas. Mas, se estas fossem calculadas, os finalistas do 2º ciclo dificilmente ultrapassariam a média positiva na Matemática. Esta continua, de resto, a dificultar mais a vida aos alunos do que a língua materna, independentemente do nível de escolaridade. As provas aferidas foram feitas pela primeira vez em 2000, apenas pelos miúdos do 4º ano (as médias nacionais situaram-se entre os 52,8 e os 69,1 por cento na Matemática e no Português, respectivamente). Em 2001 juntaram-se-lhe os estudantes do 6º ano.*”

Jornal Público (1 de Fevereiro de 2002: 2).

A mesma notícia, ao desenvolver sobre a não divulgação das médias nacionais das provas aferidas, inquirere o Director do Departamento Básico de Educação sobre o facto:

«*o documento que compila os resultados dos alunos não apresenta classificações médias por prova, nem nacionais, nem regionais, ao contrário do que aconteceu no passado. O que diz é, por exemplo, qual a percentagem de resposta com zero ou com cotação máxima em cada tipo de domínio testado. Paulo Abrantes, director do departamento de Educação Básica, reconhece que a leitura dos dados pode ser menos óbvia, mas diz que a opção de não calcular médias foi feita em nome da coerência e não por medo de encontrar médias negativas. “O tipo de prova, o tipo de classificação e o tipo de análise são mais compatíveis*

⁵³ Segundo o D.N. nº 98-A/92 as provas aferidas “[destinavam-se] a medir o grau de cumprimento dos objectivos curriculares mínimos, definidos a nível nacional, para cada ciclo do ensino básico, visando o controlo da qualidade do sistema de ensino, a tomada de decisões para o seu aperfeiçoamento e, ainda, a confiança social do sistema escolar.” (nº 41 do D.N. nº 98-A/92).

Apesar de estar fora do período de análise deste trabalho refere-se ainda que em 2002 e 2003 foram realizadas a uma amostra de alunos dos 4º, 6º e 9ºs anos e em 2004 ao universo dos alunos do 9º ano. Segundo informação do Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular (DGIDC) a opção da realização das provas por amostragem nos anos de 2002 e 2003 deveu-se aos custos do processo de avaliação aferida. De acordo com informação do DGIDC foram ainda realizadas provas aferidas antes de 2000, pelo então Instituto de Inovação Educacional (IIE), das quais existem relatórios internos (estes resultados foram requeridos para o presente trabalho à DGIDC em 26 de Maio de 2004 mas não chegaram a ser disponibilizados).

com a indicação da distribuição de respostas por competência e não com o cálculo de uma média, como é feito para as provas normais que visam obter um valor para cada aluno. Perdeu-se alguma informação essencial com isso? Penso que não.” E se no ano passado se calcularam médias por prova, Paulo Abrantes admite mesmo que esse não é um “exercício rigoroso”. “No caso da Matemática sobretudo, em que a estrutura da prova era muito semelhante à deste ano, esse cálculo é abusivo.»

Jornal Público (1 de Fevereiro de 2002: 2).

Estes factos podem ser observados do ponto de vista da alternância governativa (passagem do XII Governo Constitucional (PSD) para o XIII Governo Constitucional PS)), tanto pelo lado da perspectiva ideológica progressista, em contra-corrente com as lógicas educativas neoliberais em que os *rankings* obedecem, como vimos no Capítulo I, a factores de discriminação exclusiva das escolas com piores resultados; como pela perspectiva da tentativa de conservação dos apoios à manutenção do poder, dado o mau impacto social dos resultados da educação nacional.

A consideração, do então director do Departamento Básico de Educação, sobre o facto de “a opção de não calcular médias [ter sido] feita em nome da coerência” levanta algumas questões sobre o âmbito em que refere a “coerência”, se do ponto de vista ideológico, se do ponto de vista avaliativo, já que por força de lei e de acordo com o ponto 42 do D. N. nº 98-A/92⁵⁴ a avaliação aferida é utilizada para avaliar “em especial, os respectivos resultados curriculares e procedimentos adoptados, segundo padrões comuns, no domínio dos saberes e aptidões.” e segundo o ponto 43 está sujeita a anonimato e não pode ter efeitos sobre a progressão escolar dos alunos, facto que parece reforçar o enfoque ideológico (e de manutenção dos apoios políticos) da “coerência” alegada, já que do ponto de vista do apuramento de dados para avaliação do sistema que viabilizem uma leitura evolutiva dos resultados, se como dizia o Director do Departamento Básico de Educação “a não divulgação das médias nacionais não retira à leitura dos dados nenhuma informação essencial no domínio das competências”, o facto é que este tipo de procedimentos inviabilizam a comparação diacrónica dos resultados absolutos pela constante alteração dos critérios da apresentação de dados.

A suspeição sobre a tentativa de ocultação dos resultados negativos da qualidade do sistema educativo português, por parte dos responsáveis políticos (explicável pela necessidade de conservar os Apoios para a manutenção do poder), surge mais uma vez por altura da

⁵⁴ À data destas declarações o D. N. nº 98-A/92 já havia sido revogado pelo D. N. nº 30/2001 que é omissivo relativamente às provas aferidas mas afirma no seu preâmbulo que: “É importante sublinhar que não se introduz uma ruptura no domínio da avaliação dos alunos. Por isso mesmo, retomam-se e reforçam-se princípios já expressos no Despacho Normativo nº 98-A/92, como a ênfase no carácter formativo da avaliação e a valorização de uma lógica de ciclo, corrigindo-se os aspectos do referido despacho que se revelam complicados e potenciando-se os seus aspectos mais positivos.”

realização do estudo PISA 2000 (Programme of International Student Assessment – estudo internacional⁵⁵, que pode ser visto politicamente como um controlo das *exigências* externas, avaliando, naquela data, as competências dos alunos⁵⁶ de 32 países, com a idade de conclusão da escolaridade obrigatória -alunos de 15 anos - nas áreas das literacias de Leitura, Matemática e Científica) colocando os alunos portugueses nos 6 últimos lugares (Leitura em 26º; Matemática em 27º e Científica em 28º).

Sobre a tentativa de ocultação dos problemas da qualidade do sucesso, um dos promotores do “Manifesto para a Educação”, José Dias Urbano (Professor de Física da Universidade de Coimbra) afirmava ao Diário de Notícias:

“A «versão zero» [do Manifesto] foi escrita em Junho 2001, na altura em que existiu aquele problema da avaliação internacional feita aos sistemas educativos dos vários países – o PISA – e uma secretária de Estado [Ana Benavente][⁵⁷] não queria participar nessa aferição.”⁵⁸

A consciência da secretária de Estado, bem como do ministro da Educação (empossados em 1995) sobre os problemas da aplicação do modelo de avaliação em curso, eram públicas já que ambos (então na qualidade de conselheira e Presidente do Conselho Nacional da Educação, respectivamente) foram fortes opositores à forma como se iniciava a implementação do modelo avaliativo, deixando-o registado tanto no Parecer nº 2/92 do Conselho Nacional da Educação.

Quando assumiram funções governativas estes responsáveis não teriam, contudo, condições políticas de sustentar uma reversão do modelo avaliativo dadas as implicações num possível aumento das taxas de retenção. Nestas circunstâncias, evitar um diagnóstico internacional da qualidade do sucesso educativo do ensino básico podia ter sido uma tentação política.

O estudo PISA 2000 tinha ainda a particularidade de avaliar precisamente os alunos que durante toda a escolaridade básica foram avaliados pelo modelo avaliativo em estudo. As

⁵⁵Os resultados dos estudos internacionais não são tidos como inquestionáveis dada a complexidade de variáveis que os atingem. Tiana Ferrer (pp.75-101) considerando que existem variáveis extrínsecas e intrínsecas: como variáveis extrínsecas o nível socio-económico e cultural, o nível de desenvolvimento educativo e cultural da população e os recursos destinados à educação, como variáveis intrínsecas a organização geral do sistema educativo, os factores de escola e os factores de aula.

⁵⁶ “O reconhecimento de que não existe uma correspondência linear entre os graus de escolarização formal de uma população e o seu perfil de literacia (traduzido em níveis diversos) não significa que o aumento da escolaridade não tenda, também, a aumentar as competências de uso dos saberes. Verifica-se, efectivamente, que quanto mais elevados forem os níveis de instrução de uma população tantas mais são as hipóteses de que o seu perfil de literacia melhore.” (Benavente *et al.*, 1996:5)

⁵⁷ A inserção do nome da Secretária de Estado é do Jornal Diário de Notícias. Foram solicitadas, para este trabalho, entrevistas aos Prof^{os} Marçal Grilo e Ana Benavente mas como não vieram a realizar-se, não foi, por isso, possível confirmar com os próprios esta declaração.

⁵⁸ Diário de Notícias (de 14 de Fevereiro de 2002: 23).

provas PISA 2000 realizaram-se a alunos de 15 anos e que por consequência foram avaliados desde os 7 anos de idade (toda a escolaridade básica: 1º, 2º e 3º ciclos) com um modelo avaliativo que podia ter produzido, em todo esse percurso, a aprovação sem que tal correspondesse às aprendizagens adquiridas.

Uma das conclusões do PISA 2000 refere que “[não] existe uma relação muito marcada entre as classificações que os alunos obtiveram na escola na disciplina de Português e os desempenhos na escala de literacia de leitura no PISA. Parece poder concluir-se que o que é avaliado na escola não tem muito a ver com as competências implicadas neste estudo.” (PISA, 2000:52). Contudo, se se considerar que a aplicação do modelo de avaliação estaria a produzir um sucesso escolar parece ser possível concluir, que os curricula da Reforma Educativa de 1986 não promoveriam as competências avaliadas no PISA 2000, já que, como referencia Benavente *et. al.* “[o] reconhecimento de que não existe uma correspondência linear entre os graus de escolarização formal de uma população e o seu perfil de literacia (traduzido em níveis diversos) não significa que o aumento da escolaridade não tenda, também, a aumentar as competências de uso dos saberes. Verifica-se, efectivamente, que quanto mais elevados forem os níveis de instrução de uma população tantas mais são as hipóteses de que o seu perfil de literacia melhore.” (Benavente *et. al.*, 1996:5).

Apesar destes resultados dos alunos da escolaridade obrigatória, os alunos do ensino secundário, da mesma idade, avaliados por consequência pelo mesmo diploma enquanto alunos do ensino básico, revelaram, no estudo PISA 2000, resultados superiores à média europeia (o que abona a favor das capacidades dos alunos portugueses). No entanto, o estudo PISA também refere, que os alunos que obtiveram estes resultados têm capitais familiares sócio-culturalmente favorecidos, maior velocidade de leitura; recurso a estratégias de estudo; valorização do esforço e da perseverança; autoconceito, motivação e sentimento de eficácia e pertença ao meio escolar mais elevados, ou seja têm o perfil da elite sócio-cultural o que diagnostica, do ponto de vista qualitativo, a persistência da reprodutividade e selectividade da escolaridade básica, contrariando o desejado efeito anti-selectivo do modelo de avaliação implementado.

No esforço de complementar a avaliação dos resultados da implementação do modelo de avaliação/sucesso escolar (de forma mais directa ou enquadrado no contexto da implementação da Reforma Educativa) procurou-se ainda conhecer as interpretações dos intervenientes daquele processo de tomada de decisão. Conseguiram-se as de Joaquim

Azevedo; Couto dos Santos; Manuela Ferreira Leite; Ana Benavente e Marçal Grilo bem como de alguns académicos - Sérgio Grácio e A. Afonso.

Em termos gerais, Joaquim Azevedo reforça a ideia que defendeu enquanto Secretário de Estado da Educação (dados da entrevista) sendo, ainda hoje, muito crítico, das práticas dos professores considerando-os uma enorme classe globalmente pouco idónea e pedagogicamente irresponsável, produtora, por desleixo ou preguiça, de um sucesso escolar fictício, embora também deixe passar algum cepticismo político relativamente à forma como se optou pela implementação daquela medida, salientando, no entanto, a bondade pedagógica do modelo de avaliação:

“Eu acho é que o problema hoje, visto hoje, eu acho que o problema foi mal colocado, (...) ... eu hoje não acredito neste tipo de intervenção. Uma intervenção feita a partir de um normativo do Ministério de Educação que tendia a criar um clima diferente, porque o que o normativo pretendia é, e pretende - e digamos, em grande medida ele continua em vigor - é dizer que o fundamental do ensino básico é promover cada um dos alunos e promover as aquisições de competências básicas, por parte de cada um dos alunos, e não é seleccionar os melhores. Esta é a questão central. (...) É que é preciso construir soluções para cada turma, para cada conjunto de alunos, para cada aluno, para que seja possível construir caminhos de sucesso para cada um dos alunos, e que não sejam fictícios que sejam reais e o que é que acontece.... acontece que esta mudança é uma mudança ...⁵⁹ É muito mais fácil passar os alunos que não sabem. Porque hoje, nos conselhos de turma do 9º ano, neste mês, agora, todos os anos, se cometem as maiores atrocidades... quero dizer ... porque chega-se ao fim do percurso do ensino básico e os professores sabem perfeitamente que os alunos não sabem, mas passam-nos, ora isto é um problema, antes de mais, deontológico, do ponto de vista profissional. Imagine os médicos a fazer a mesma coisa. Imagine que os médicos também, a partir de agora, perante casos mais ou menos difíceis, diziam: “O melhor é deixá-los morrer, portanto vamos para a frente, o problema não é nosso...”

Estas considerações merecem dois comentários: o primeiro é a marca do discurso humanista do modelo de Reforma Educativa patente, como já vimos, na bondade pedagógica da filosofia educativa do diploma teoricamente baseada em lógicas inquestionáveis, tanto do ponto de vista pedagógico como da democratização do ensino; o segundo, prende-se com a materialização do distanciamento entre os decisores e os actores já que do ponto de vista do governo se considerava, e subliminarmente esta intervenção também parece considerar, que estavam criadas as condições pelas quais o Estado é considerado responsável, faltando o empenhamento das escolas facto que faz associar os maus resultados às más práticas docentes e à opção dos professores, por caminhos mais fáceis, cometendo “atrocidades”, desinvestindo nos alunos mas fazendo-os progredir.

⁵⁹ A classificação interrompida da “mudança” parecer poder inferir-se como “fictícia”.

Nesta avaliação o ex-secretário de Estado deixa uma nota crítica relativamente ao tipo de intervenção que foi efectuada através do diploma (aparentemente por ter falhado na criação de “*um novo clima*” nas escolas) mas continua a considerar que os alunos que progridem de ano lectivo sem terem adquirido as aprendizagens reais o fazem por incúria dos professores: “*os professores sabem perfeitamente que os alunos não sabem, mas passam-nos, ora isto é um problema, antes de mais, deontológico, do ponto de vista profissional*”. Nesta perspectiva o principal motivo destes resultados do (in)sucesso escolar são centrados na falta de deontologia profissional da classe dos professores do ensino obrigatório:

“E – Mas possivelmente os professores e as gestões escolares acreditam mesmo que estão ... ou que estavam, na altura (de acordo com a redacção daquele diploma) que estavam mesmo obrigados a isso ...

Prof. Joaquim Azevedo – mas porque é que pensavam? Pensavam porque queriam, as pessoas criam as representações e as percepções que acham que devem criar. Porque é assim, é evidente... e agora não estou a dizer que a lei não fosse ...^[60] e acabei de dizer isso à bocado^[61] ... acho que a intervenção política para que cada um dos alunos possa ter a resposta adequada, a questão não é publicar um decreto-lei ou um despacho, é criar uma dinâmica tal em todas as escolas do país e uma dinâmica tal no Sistema Educativo em geral que permita que as escolas efectivamente... ^[62] não é desistir da ideia, nem começar a passar os alunos sem eles saberem. É criar efectivamente condições para que todos os alunos possamos desenvolver-se, e essa criação de condições só pode ser feita em cada escola e a criação de respostas adequadas também só pode ser feita em cada escola.”

Na perspectiva de J. Azevedo «*a reacção de muitos professores foi de “Eu agora não estou para estar aqui a trabalhar sobre o aluno e tentar saber se o que é melhor é isto ou aquilo” e se o aluno deve ficar retido “devo elaborar um relatório que diga - sucinto claro - mas que diga porque é que deve ser, porque é que isso deve acontecer o que é que está em jogo e tal ...”, portanto gerou-se uma onda de ... como hei-de dizer ... laissez-faire laissez-passer, “Agora está sancionado que os alunos têm que passar”. Nunca esteve ...»*

Os dados do estudo de A. Afonso (1999) e outros (recordem-se os dados dos estudos da experimentação dos programas curriculares da Reforma realizados pelo Ministério da Educação (IIE)) não documentam a recusa dos professores a trabalhar com os alunos mas a contrariedade quando faziam progredir os alunos em situações que, da sua perspectiva, seriam de retenção.

Joaquim Azevedo ainda considera que “*se entendeu que havia ali um mecanismo de promoção automática dos alunos quando não era essa a questão e por outro lado, do outro lado da moeda, que a retenção dos alunos era um processo, tão difícil, tão complexo, tão elaborado e não sei quê, que os professores não estavam para o empreender e portanto*

⁶⁰ Aqui não é possível inferir a classificação da lei, emudecida pelo entrevistado.

⁶¹ Referindo-se ao facto de “hoje não [acreditar] neste tipo de intervenção”.

⁶² A inferência que sugere mais uma das interrupções do entrevistado, parece ser “consigam trabalhar”, ou algo semelhante, apesar de não ser esse o sentido dado à sequência do discurso.

gerou-se essa mensagem, essa mensagem veiculou-se muito, e gerou da nossa parte um trabalho muito difícil de, digamos, por um lado de explicar que não era isso que estava em questão porque nunca foi. Aliás a realidade prova-o hoje, as reprovações mantiveram-se o insucesso manteve-se, o nível de reprovações continua a ser elevado em alguns anos de escolaridade. Houve de facto uma diminuição naquele momento.”

Ter-se-á que fazer duas notas das considerações que J. Azevedo aqui registadas relativamente aos números do insucesso escolar: Por um lado, não estava de facto, instituída a *passagem automática* dos alunos (o que implicaria como no 1º ano do 1º ciclo 100% de aprovações), por outro lado, os dados estatísticos sobre o sucesso escolar são de uma profunda obscuridade não sendo possível através deles concluir o que os vários testemunhos aqui se vêm assumindo relativamente aos efeitos da aplicação do normativo.

Para J. Azevedo a avaliação dos resultados “é grave”:

“estamos longe de chegar a níveis satisfatórios, nós sabemos que há uma parcela importante dos nossos adolescentes que terminam a escolaridade básica que não adquirem as competências necessárias e exigidas por essa escolaridade básica, e isso é grave, isso tem que se anotar.”

(Profº Joaquim Azevedo - Entrevista concedida em 25 de Junho de 2004).

A avaliação do Ministro Couto dos Santos associa o insucesso da Reforma Educativa à falha das políticas de formação de professores e à desarticulação entre a concepção política e os seus executores:

“E apercebi-me, desde a primeira hora, que nunca conseguiria fazer a reforma em Portugal se não tivesse os professores ao nosso lado. Eu acho que a reforma falhou porque foi pensada apenas quanto ao conteúdo e não se pensou nos agentes fundamentais dessa reforma, que eram, sem dúvida, os professores.(...) se tivesse começado com a formação de professores, simultaneamente com a reforma, e os tivéssemos feito participar activamente logo desde o início, não tenho a menor dúvida de que não se teriam cometido tantos erros, até porque a nossa reforma, no seu conteúdo, é das melhores que conheça até hoje. (...) simplesmente os professores estavam completamente desfasados do grupo de notáveis que a pensou. As coisas não se fazem nos gabinetes.” reforçando ainda: *“Se eu hoje voltasse ao Ministério da Educação não produzia nem um diploma o mal do Ministério da Educação é o produzir mais legislação do que actos concretos.”*

(entrevista de Couto dos Santos a António Teodoro em 25 de Julho de 1997 in Teodoro, 2002:341-342).

Para Manuela Ferreira Leite, “o limite foi ultrapassado” associando-o indirectamente aos problemas de implementação da Reforma Educativa:

“foi esse limite que ultrapassámos. Há um limite mínimo que é saber ler, escrever e contar. E quando eu falo em saber ler, escrever e contar, é evidente que não estou a pensar no seu nível elementar. Quero dizer é que é impensável que não se saiba a língua e que não se saiba o raciocínio matemático. Acho que foram esses os dois pontos que falharam. Talvez

não seja bem falhar! Quando se adopta uma reforma de um sistema educativo como aquela que foi adoptada, esta ou qualquer outra, todos sabemos que estas reformas têm efeitos durante 15 ou 20 anos, pelo que não é nada de dramático que se façam ajustamentos. Bem pelo contrário, é absolutamente essencial que se vão fazendo ajustamentos, e que se vá verificando se determinado tipo de medida está ou não dar efeito, ou está a dar efeito contrário e que é necessário corrigi-la.”

(entrevista de Manuela Ferreira Leite concedida a António Teodoro em 10 de Abril de 1997 in Teodoro, 2002: 334).

Na opinião de Manuela Ferreira Leite a participação dos pais⁶³ no processo avaliativo dos seus filhos, foi ainda mais factor de pressão à transição dos alunos, que teve um efeito de desacreditação do sistema educativo:

“Isto desacreditou o sistema. Pior do que isso, desacreditou aos olhos dos próprios pais, que podiam chegar à escola, de acordo com o sistema em vigor, e dizer ao professor: o meu filho só tem cinco e seis [a entrevistada usa a escala de 0-20, apesar do sistema em vigor usar o de 1-5], mas eu, se não se importa, quero que ele passe. E o professor, a despeito da sua análise pedagógica em que considera que o aluno não tinha nenhuma condição para passar, mas desde que o pai dissesse “quero que ele passe”, o aluno passava. Isto acaba por desacreditar a escola aos olhos dos próprios pais, pois são eles que fazem em grande parte a opinião pública sobre o sistema educativo. Estes foram aspectos que, aparentemente funcionando a favor de um bom sistema, funcionaram negativamente em desfavor da imagem desse sistema.”

(entrevista de Manuela Ferreira Leite concedida a António Teodoro em 10 de Abril de 1997 in Teodoro 2002: 357).

No “Encontro de reflexão sobre a avaliação dos alunos da educação básica e do ensino secundário” realizado pelo Conselho Nacional de Educação Ana Benavente afirma o seguinte:

“Finalmente, quero referir que tive muito recentemente acesso a um relatório da União Europeia que conclui que é grave quando se começa ao contrário, que foi o que sucedeu aqui em Portugal, ao eliminar-se a repetência sem assegurar as condições da qualidade de aprendizagem. Há países em que isso aconteceu e onde, ao fim de uns anos, se verifica, uma baixa de qualidade de aprendizagem originada pelas múltiplas impotências que se foram acrescentando umas às outras. Portanto, eliminarmos a repetência no momento em que o sistema ainda está a crescer – porque nem todos os alunos chegam ao 9º ano, - é uma aposta extremamente exigente e era bom que nas recomendações se sublinhassem as exigências dessa prioridade.”

(Benavente in CNE, 1995:146)

E finalmente, Marçal Grilo considera que o processo ensino-aprendizagem denota facilitismo:

⁶³ A Conselheira Benedita Duque Vieira (CNE) também se manifesta com considerações que podem sugerir a possibilidade do efeito de pressão dos pais na avaliação dos seus filhos referido que: *“o que verdadeiramente interessa e preocupa os alunos e os pais que vão à escola não é a qualidade da aprendizagem, mas desde o 7º ano ao 12º ano a classificação final numérica.”* (CNE, 1995: 186).

“Esta preocupação apenas com o como, e não com o conteúdo, a ideia de que o saber pode ser um bocadinho desvalorizado é uma ideia muito perigosa, na minha perspectiva. Há coisas que não é possível fazer, ou que se fazem menos bem se não se souberem. E a aprendizagem de algumas das matérias fundamentais implicam necessariamente um esforço e um tempo e uma disciplina que são, por vezes, incompatíveis com uma certa ideia mais lúdica da educação. A ideia de que a educação são os meninos a saltarem e os cavalos a correr, que é tudo muito bonito, muito fácil, não é verdade.

A educação, e aprendizagem sobretudo, é esforço, é trabalho, é muitas vezes sacrifício. O facto de termos trabalho, de ser penoso por vezes, até, não significa que o processo educativo tenha que ser errado. A ideia apenas da facilidade, de que tudo se aprende de uma forma muito ligeira, é falsa. Tem que haver um empenhamento e, por isso, a existência de níveis de exigência.”

(Marçal Grilo in Neto, 2002: pp. 38-39)

Da perspectiva de alguns académicos a avaliação dos resultados educativos face aos grandes objectivos orientadores das medidas políticas adoptadas na Reforma Educativa com vista à democratização da escolaridade obrigatória e à igualdade de oportunidades para o sucesso educativo falhou nos seus propósitos. Para Sérgio Grácio:

“...de todos os modelos de sistema educativo que podemos plausivelmente conceber, aquele que temos é dos mais reprodutores, senão mesmo o mais reprodutor que possamos imaginar. E porquê? Porque a nossa escola é pouco exigente e, acima de tudo, é-o precisamente no troço do sistema em que devia ser mais facultadora, em que devia proporcionar aos mais desmunidos o melhor quadro possível para as aprendizagens, ou seja, no ensino básico. (...) Parece óbvio que uma escola assim, sendo relativamente pouco exigente, é uma escola particularmente reprodutora. Porque se a escola é, na sua definição institucional, pouco exigente também, e inevitavelmente, convida pouco a uma verdadeira mobilização dos seus actores^[64].”

(in CNE 2002:125-126)

Por sua vez, A. Afonso considera que:

“a crença racionalista que enformou a reforma educativa acabou por permitir processos de regressão cultural que embora pouco discutidos enquanto tal, são tão ou mais importantes do que outros factores já anteriormente sinalizados na explicação do fracasso deste projecto político.” (1999: 38)

De um modo conclusivo vimos assim, neste ponto do trabalho, que os intervenientes políticos assumem que a implementação do diploma conduziu a um aumento significativo do sucesso educativo estatístico mas as estatísticas oficiais não o reflectem nessa dimensão. Observou-se também que a produção estatística não permite ainda conhecer as taxas de sucesso estatístico resultante da avaliação do processo ensino-aprendizagem desenvolvido na

⁶⁴A forma como este contexto afecta a mobilização docente e discente são estudos que se consideram urgentes e com algum carácter de complementaridade ao que aqui se trabalha.

sala de aula, dados que seriam da maior relevância no contexto da problemática deste diploma.

2. O processo de tomada de decisão política do modelo avaliativo

Como foi dito no início deste Capítulo, neste ponto do trabalho apresentam-se, num primeiro subponto, os intervenientes no *conflito* desta tomada de decisão política, os seus *interesses*, as suas *exigências* e a sua *influência* e no segundo subponto descreve-se, em quatro subdivisões, as várias fases e adaptações do próprio processo de adopção, implementação e vigência do modelo avaliativo.

2.1. Exigências externas e internas para o sucesso da educação básica: os grupos de pressão e de apoio no processo de adopção do modelo avaliativo

Como vimos no Capítulo I, a implementação de políticas é um resultado de um jogo de forças, da *gestão do conflito* de *interesses* e do *peso da influência* de cada uma das partes envolvidas nesse mesmo jogo.

Os *processos de decisão* e as *relações de poder* são por consequência aspectos centrais da observação da forma como se “equilibraram” os *inputs*: *exigências internas* (*intra-sociais*) e *externas* (*extra-sociais*) exercidas pelos *grupos de interesses/pressão* com mais ou menos *influência/poder* actuando em várias fases do processo de tomada de decisão, podendo até inquirir essa implementação. O “equilíbrio” desses *interesses/pressões* operacionaliza-se no processo de *gestão do conflito*, dando ou retirando relevância política às exigências dos vários grupos (*depuração das exigências*).

Por outro lado, o *poder político*, também conta com *apoios* de grupos de interesse ou mesmo de um importante factor de comunicação entre governantes e governados: *o sistema eleitoral*, que pode reforçar os *apoios* aos órgãos do aparelho do poder.

Como vimos, os *recursos* e as *limitações* também integram os *inputs*, são, por isso, condições de partida da tomada de decisão política.

Por sua vez os *outputs* são as decisões executadas ou então a inacção, as medidas dilatórias, e o *poder efectivo* (que efectivamente determina a escolha) também pode não estar do lado do *poder formal* (ou legítimo), tendo que obedecer ou não (conforme o *peso das influências*) a várias circunstâncias das *exigências* dos grupos ou sistémicas e histórico-estruturais.

Em termos gerais de política educativa, já vimos que existiam *exigências externas* associadas às circunstâncias da integração europeia e da convergência dos níveis educativos no contexto da modernização e desenvolvimento económico do país, ou seja na relação escola-competitividade económica. As *exigências internas* eram feitas, por um lado, por um dos tradicionais *grupos de pressão* - os partidos da oposição (PS e PCP) ao governo maioritário (XII Governo Constitucional) e por outro lado, pelos grupos económicos dada a preocupação com a preparação dos recursos humanos.

Os depoimentos seguintes documentam a posição da oposição partidária:

“O principal sintoma da falta de qualidade do sistema escolar, da sua desadaptação em relação às crianças e aos jovens, é dado pela elevadíssimas taxas de reprovação, que na escolaridade obrigatória dos nove anos ultrapassa, em média, os 30%.”

(Dep. Vitor Costa (PCP- Diário da Assembleia nº 61 de 10 de Abril de 1991 :2016)

“Testes internacionais, realizados também em Portugal, demonstram que os níveis de aprendizagem atingidos por crianças portuguesas são muito baixos, concretamente a nível do Português e da Matemática. Tal constitui um motivo de preocupação para todos: pais, agentes educativos, M.E., naturalmente, e para esta Câmara também.”

Dep. António Martinho (PS - Diário da Assembleia nº 84 de 8 de Julho de 1992:2751)

e a posição dos grupos económicos, apesar de não ser do período da adopção do diploma fica explicitada pelas declarações do então ministro da Educação Couto dos Santos, à data da entrevista, Presidente Executivo da Associação Industrial Portuense:

“Os empresários hoje sentem que a escola não está a preparar os recursos humanos de forma adequada àquilo que é o mercado de trabalho. Faltam quadros e técnicos médios, o ensino superior dispersa-se nos cursos sem ter ideia do que precisa do mercado, as escolas são teóricas e não ensinam a prática, enfim, os empresários têm cada vez mais problemas em encontrar pessoas formadas para responder à evolução e às necessidades da empresa. Por outro lado a formação de base dos jovens é má e por isso não são capazes de reconversões imediatas.”

(entrevista de Couto dos Santos a António Teodoro em 25 de Julho de 1997 in Teodoro, 2002:348)

No caso concreto da adopção e implementação do modelo de avaliação dos alunos como medida de promoção do sucesso escolar, os problemas e as divergências (*conflito*) surgiram junto dos *grupos de pressão interna*, no quadro das propostas de operacionalização dos objectivos face aos *recursos* e às *limitações* previstas e previsíveis para dar cumprimento ao que se anunciava “*o fim da selectividade da escolaridade obrigatória*” em igualdade de oportunidades.

Marcado o *conflito* associado à operacionalização dos objectivos propostos por esta medida e aos *recursos* e *limitações* previstos, definiram-se grupos de *apoio* e de *pressão*.

No *apoio* ficam em primeiro lugar os partidos políticos mais próximos da governação, considerados, como vimos, um factor de alimentação do sistema sendo simultaneamente responsáveis pelas decisões políticas face ao seu poder de influência na tomada de decisão: O PSD, na discussão parlamentar, sempre em declarado apoio ao seu governo⁶⁵ e o CDS muito pouco participativo, quase omissivo, em toda a discussão de adopção do modelo avaliativo⁶⁶. Em segundo lugar como *apoiantes* na aprovação do diploma que de acordo com as declarações do secretário de Estado da Educação na Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992:2852 terão sido a CONFAP⁶⁷ (Confederação de Pais) e os “parceiros sociais”, embora não tenha sido possível nem confirmar, nem apurar as razões destes *apoios*⁶⁸.

Os *grupos de pressão* relativamente às condições e às medidas adoptadas ou a adoptar para a aplicação do diploma estiveram do lado dos Técnicos Educativos: Conselho Nacional de Educação; Comissão de Acompanhamento da Reforma Curricular; vários académicos; Sindicatos de professores FENPROF e FNE; e partidos da oposição PS e PCP.

Contudo, num governo de maioria absoluta como o XII Governo, o *poder efectivo* ficou associado ao *poder formal* e a *depuração das exigências* terá dado a desvantagem às exigências dos *grupos de pressão interna*, diminuídos na influência das decisões.

2.2. O conflito, o processo de retroacção e a frequência das alterações ao modelo avaliativo

Na tomada de decisão política o *mecanismo de retroacção* é, na sequência dos *inputs* dos *grupos de pressão* que integram o *conflito*, como vimos, a produção de uma acção em resposta à entrada de uma informação e vai incluir o resultado da sua própria acção na nova informação. Por outro lado, como também já se destacou, a (maior) frequência das respostas falam da sua (in)eficácia. Estas duas noções são importantes para observar o processo de tomada decisão política relativamente à adopção, implementação e vigência do modelo avaliativo em estudo que não foi, de todo, pacífico em nenhuma das formas que foi assumindo. Globalmente podemos dizer que a história do modelo avaliativo dos alunos do ensino básico que vigorou entre 1992 e 2001 se desenvolveu através de três diplomas centrais

⁶⁵ cf. actas da Assembleia da República consultadas, maioritariamente em intervenções curtas: Ex.: “Muito bem”, etc.

⁶⁶ cf. actas da Assembleia da República consultadas.

⁶⁷ A Confederação de pais representada (por inerência de funções) no Conselho Nacional da Educação, na pessoa do seu presidente, também não deixou expressa a sua posição nas decisões daquele Conselho.

⁶⁸ Ver em 2.2.2. deste Capítulo pp. 112-113.

dos XI e XII Governos Constitucionais: O Desp. nº162/ME/91 de 23 de Outubro no ministério de Roberto Carneiro; o próprio D.N. nº 98-A/92 de 20 de Junho no ministério de Couto dos Santos e o D.N. nº644-A/94 de 15/09 no ministério Manuela Ferreira Leite.

Neste ponto do trabalho observaremos cada um destes diplomas à luz da discussão pública, das alterações resultantes dos problemas emergentes/assinalados e das perspectivas e avaliação dos intervenientes políticos e parceiros educativos que participaram do processo de tomada de decisão política da adopção e implementação do modelo de avaliação dos alunos da Reforma Educativa.

2.2.1. *O conflito social educação de mercado/educação pública e a negociação inter-governamental de financiamento da Reforma Educativa (Despacho N°162/ME/91)*

A primeira forma do modelo de avaliação (Desp.nº 162/ME/91 de 23 de Outubro – concebido para o ensino básico e secundário no quadro dos novos planos curriculares da Reforma educativa) foi também o primeiro alvo da polémica e nunca chegou a ser implementado. É neste diploma, que surge pela primeira vez a intenção da eliminação da selectividade escolar, através da introdução da deliberação de que «[a] *decisão da retenção tem sempre carácter excepcional*»⁶⁹. Esta questão despoletou o *conflito* entre o Ministério da Educação, defendendo que se tratava de uma regulamentação imperiosa no contexto da escolaridade obrigatória e de igualdade de oportunidades, e os vários intervenientes políticos e parceiros educativos que avaliando os *recursos e limitações* para esta tomada de decisão iniciaram uma sequência de antevisões prevendo como resultado provável da aplicação do diploma, a aprovação generalizada dos alunos ainda que não tivessem adquirido as aprendizagens reais.

Para analisar o processo de tomada de decisão política sobre este diploma foi possível, por um lado, reunir posições dos *grupos de pressão* associados ao meio académico-educativo (Pareceres técnicos de várias instituições e associações); ao meio sindical e ao meio político (oposição e governo) e por outro, identificar factores referenciados (alguns dos quais já enquadrados no Capítulo I) nas posições dos vários *grupos* envolvidos no *conflito*: desvio entre as medidas concebidas e a forma da sua aplicação; afastamento entre quem concebe as medidas e os aplicadores dessas mesmas medidas; concepção desarticulada do modelo de avaliação relativamente às restantes necessidades do sistema educativo; *conflito* intra-

⁶⁹cf. Desp.nº 162/ME/91: “Ponto 13.1. – A decisão da retenção tem sempre carácter excepcional, depois de se ter esgotado o recurso a medidas de compensação educativa e o benefício de colocação em níveis introdutórios de exigência, devendo, portanto, revestir-se de especial cuidado para garantir a sua necessidade, utilidade e justiça.”

governamental; e divergências ideológicas entre as perspectivas de educação de mercado (favorecendo os interesses individuais dos utilizadores) e a educação pública (numa lógica humanista de serviço público e de igualdade de oportunidades).

O novo projecto de avaliação dos alunos foi alvo de debate público, assistindo-se, por um lado, a uma discussão sobre a avaliação pedagógica, do ponto de vista teórico-conceptual e, por outro, sob a perspectiva das condições para sua implementação. Estes dois aspectos serão, logicamente, indissociáveis, do ponto de vista de uma efectiva promoção da melhoria do sistema educativo embora possam ser dissociáveis se as lógicas educativa e política não forem conciliadas implicando assim orientações de análise diferentes.

O principal gerador do *conflito* foi a interpretação, pelos *grupos* em oposição, de que efectivamente as lógicas educativa e política da proposta deste novo modelo de avaliação não estariam associadas, privilegiando uma *estratégia* de promoção do sucesso estatístico ao invés de uma *política* de promoção da qualidade do sucesso educativo e da igualdade de oportunidades. No Parlamento, a porta-voz de um partido de oposição referia que:

“eliminar a expressão pública do insucesso escolar traduzida nas reprovações, não é factor de sucesso escolar enquanto verificação de efectivas aprendizagens pelos alunos, [e que, o modelo avaliativo, podia] mesmo vir a promover em formas mais extensas do que as conhecidas até hoje, o fracasso dos alunos e o do sistema educativo.[Afirmava-se mesmo que o] novo sistema de avaliação [podia] ser visto como uma peça fundamental de uma estratégia política que [visava] assegurar, antecipadamente, o êxito burocrático da Reforma Educativa sem ter de promover o seu êxito social efectivo e o sucesso escolar efectivo dos estudantes.”

Dep. Lourdes Hespagnol (PCP) Diário da Assembleia nº 22 de 17 de Janeiro de 1992: 533).

Os Pareceres técnicos produzidos durante o debate público tomaram posição sobre os aspectos teórico-conceptuais do modelo de avaliação bem como das condições para sua implementação.

Nos aspectos teórico-conceptuais referiam-se algumas questões estritamente pedagógicas do ponto de vista das técnicas de avaliação, bem como os princípios ideológicos que enformavam as regulamentações, sob a perspectiva do distanciamento entre as concepções e as práticas por via da falta de condições para preconizar o que era proposto.

De acordo com o Parecer das Associações e Instituições da Educação de 11 de Julho de 1991, o debate público surgiu no quadro de um Projecto preliminar para o estudo da reformulação e concretização do novo sistema de avaliação dos alunos do ensino básico e secundário⁷⁰, a ser desenvolvido pelo Instituto de Inovação Educacional no início do ano

⁷⁰O Desp. nº 162/ME/91 era um modelo avaliativo único para o ensino básico e secundário (apesar de algumas nuances entre os níveis de ensino).

lectivo de 1991/1992. Este Parecer refere a pouca articulação do modelo de avaliação com outras medidas consideradas necessárias mencionando que:

“é limitado e pouco explícito porque o documento cingiu-se ao aspecto da avaliação quando esta não pode ser entendida isoladamente, sobretudo quando se pretende uma renovação das práticas lectivas. (...) descurando um pouco (a) formação dos professores em metodologias renovadas que permitam a renovação do sistema de avaliação e a qualidade de ensino (b) o envolvimento de dinâmicas de escola (c) de serviço de apoio psicológico etc.”.

O Parecer da Sociedade Portuguesa de Ciências Educação (que já datava de Dezembro de 1990) contestava alguns aspectos associados da perspectiva ideológica do modelo avaliativo que considerava baseado num “[modelo] *burocrático/tecnológico de ensino-aprendizagem, matizado com uma linguagem própria do Modelo humanista*”; sublinhava que *“muitas das medidas preconizadas [são] claramente de tipo quantitativo/behaviorista, privilegiando a medição e quantificação dos resultados frente à compreensão e análise dos processos”* e discordava da escala de 0 a 20 referido *“que nos países em que se tem utilizado este tipo de avaliação, esta se tem revelado de pouca utilidade para melhorar a qualidade do ensino e para a tomada de decisões.”* (pp. 4-8).

Considerava também necessário esclarecer aspectos pedagógicos como *“precisar teoricamente os conceitos utilizados [e] Clarificar o modelo de ensino-aprendizagem subjacente ao documento”* e apontava a necessidade de medidas/políticas articuladas: *“O objectivo fundamental deste Projecto de Avaliação deve pretender que ele seja um documento de fundamentação clara e coerente, em articulação com outros documentos da Reforma.”* (p.9).

O Conselho de Acompanhamento da Reforma Educativa (CARE) (1991), além de analisar detalhadamente as várias vertentes da avaliação e os seus cambiantes para o ensino básico e secundário, assinala aspectos que interpreta da mesma forma que já vimos mencionados pela Deputada Lurdes Hespanhol no Parlamento alertando para o efeito de *“pressão à progressão dos alunos”*: refere a Avaliação Sumativa Extraordinária (ASE), que (no ponto 4.7.) o Parecer considera oferecer *“a possibilidade de pressões institucionais e familiares sobre os professores tanto mais que a realização desta avaliação extraordinária tem de ser publicamente anunciada com um trimestre de antecedência⁷¹ (art. 10.1).”*. Sublinha a burocratização da avaliação quando (no ponto 4.8.) refere que a ASE *“representa um acréscimo de trabalho para os professores, naturalmente sem qualquer contrapartida, e com alguns inconvenientes demais óbvios.”*; (no ponto 4.9.) também alerta para *“o efeito*

⁷¹ Este aspecto será detalhadamente analisado nos subpontos 2.2.2. e 2.2.3 deste Capítulo.

negativo que uma transição automática^[72] *de ano assegurada à partida, poderá ter sobre certos alunos e – porque não dizê-lo – também sobre certos professores.”. Salienta ainda (no ponto 4.10) que “o regime proposto consagra, afinal, que um aluno possa transitar de ano, no interior de qualquer ciclo do ensino básico, apresentando resultados (avaliação formativa) de baixa qualidade a todas as disciplinas ou mesmo só a algumas remetendo a decisão sempre desagradável, de uma retenção no final do ciclo para outros colegas (afunilamento controlado (?) do Sistema).”.* Não deixa de referir as condicionantes dos recursos (ponto 4.11.) onde considera que as “*medidas compensatórias*” previstas se revestem de “*condicionalismos institucionais próprios que não podem ser levados em consideração num sistema geral de progressão.*” e acrescenta que “*nada se esclarece à cerca da responsabilidade que caberá aos Serviços Centrais e regionais na criação de condições para a sua execução (condições humanas materiais e financeiras)*” (CARE,1991: 9-15). O Parecer do CARE é ainda mais explícito na seguinte síntese:

“A burocracia criada em torno da retenção, tendo como condições prévias a realização de actividades que se traduzem, na prática, por uma sobrecarga de trabalho dos professores sem contrapartidas, não pode deixar de ser realisticamente interpretado senão como um convite dissimulado a um abaixamento real dos níveis mínimos de transição.” (CARE,1991:15), concluindo que “*o carácter excepcional da retenção dos alunos (...) é tratado mais como uma imposição exterior do que como uma consequência do melhor funcionamento das instituições educativas, ou seja, (...) reflecte, no mínimo, uma concepção idealista dos resultados educativos, ou, no pior dos casos, uma tentativa de deturpação da realidade educativa. (...) mas não é por via disso que se pode efectivamente transformar a nossa realidade educativa. A imposição do sucesso educativo por via administrativa será sempre, por isso, uma aposta votada ao fracasso*” (CARE, 1991:17)

O Parecer da Faculdade de Psicologia e das Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (1991) também encontra desvios entre o discurso pedagógico do diploma e os seus condicionalismos de aplicação bem como a recorrente desarticulação com outras medidas e recursos considerando que se trata de uma proposta de “*organização de conceitos e um esquema de designações, destituídos de fundamento teórico-técnico*” em que “[a] «*inovação*» no campo das linguagens e dos conceitos parece visar efeitos de propaganda, com prejuízo da acção curricular”. Considera ainda que a proposta do modelo avaliativo “[parece] *adoptar*

⁷² Foi muitas vezes referenciado que este modelo avaliativo, em especial nas formas do do Desp.nº 162/ME/91 e do D.N.nº 98-A/92, pretendia implementar a *transição automática* dos alunos ao longo da escolaridade obrigatória. Convém esclarecer, contudo, que este discurso indiciava sobretudo uma interpretação que os diplomas introduziam uma forte pressão, sobre os professores e as escolas, para progressão dos alunos já que a *transição automática*, no seu sentido estrito, significa a transição de “todos” os alunos, com aliás está regulamentados para o primeiro ano do primeiro ciclo e é facilmente comprovável nas estatísticas com 100% de aprovações.

uma filosofia de avaliação solidária da educabilidade de todos, mas também parece querer conseguir com regulamentos de avaliação aquilo que não está a ser assegurado pela formação de professores e pela disponibilidade de recursos.”

No Seminário Nacional sobre o Novo Sistema de Avaliação de 9-10 de Março de 1992, promovido pelo Instituto de Inovação Educacional, juntaram-se pareceres vários para debater o novo regime avaliativo:

A. Afonso e Lima referiram que: “[numa] *revisão de alguns pareceres, artigos e comunicações que têm sido produzidos tendo como motivo o novo sistema de avaliação consagrado no Despacho 162/ME/91 de 23 de Outubro, ressalta, desde logo, a quase total ausência de análises que partam de pressupostos sociológicos e/ou organizacionais.*” (A. Afonso e Lima, 1992, IIE).

O Presidente do Conselho Directivo da Escola Secundária Manuel Teixeira Gomes de Portimão refere na sua intervenção, optar por não discutir “*as virtudes e os defeitos do novo sistema de avaliação dos alunos [mas] identificar os entraves que, do ponto de vista da organização da escola^[73] e do ensino, se colocam face àquilo que julgamos ser a “filosofia” do novo modelo de avaliação.*” Esta intervenção apresenta-nos aqui a perspectiva dos actores, das escolas, e por consequência o elemento de oposição às perspectivas dos decisores. As questões que levanta são, no entanto, comuns a outros pareceres, nomeadamente ao nível da alegada falta de condições e da necessidade de medidas articuladas do modelo avaliativo com outros aspectos da Reforma Educativa :

⁷³ Para uma efectiva aplicação das lógicas pedagógicas do modelo de avaliação dos alunos, um aspecto muito sensível, no quadro da implementação da Reforma Educativa, foi a autonomia das escolas (já referenciado no ponto 3. do Capítulo I), sobre os obstáculos associados às medidas de política educativa nesta área, as declarações de Roberto Carneiro são da maior relevância no âmbito da negociação intra-governamental e dos mecanismos da cedência do Poder:

“Acho que hoje lhe posso dizer, e você [dirigindo-se ao entrevistador – António Teodoro] não se espantará concerteza, que todo o figurino da gestão democrática do sistema educativo levanta a maior das dificuldades de aprovação. Porque o Conselho de Ministros, na altura, a visão maioritária seria a do retorno à figura do reitor nomeado. Outro diploma, por exemplo o que viria a ser o decreto-lei 43/89, sobre a autonomia das escolas, vai n vezes a Conselho de Ministros antes de ser aprovado na sequência de difíceis adaptações. Eu penso que em qualquer Conselho de Ministros a cultura prevalecente é a da anti-devolução de poderes que se detêm. Tudo o que tem a ver com processos autonómicos, quer no ensino básico e secundário, quer no superior, com processos de envolvimento e participação comunitária alargada, e de devolução da própria escola às instâncias comunitárias, da escolha dos seus gestores directos, ou da aprovação autónoma dos orçamentos, esbarra sistematicamente com grandes resistências no Conselho de Ministros. Portanto, há problemas de concepção básica, que são muito difíceis de gerir.

António Teodoro – Mas isso é uma cultura burocrático-administrativa ou uma cultura de poder?

Roberto Carneiro: É tudo! É uma cultura burocrático-administrativa profundamente enraizada na tradição napoleónica portuguesa; mas é também uma cultura de poder. É uma cultura de centro-direita que acredita fortemente nas virtudes da autoridade do Estado. Penso que a esquerda – e não estou aqui a qualificar ou a dizer que é melhor ou que é pior -, a cultura de esquerda é mais descentralizadora, é mais comunitarista do que a cultura de direita que é mais hierárquica e mais centralizadora.” (Teodoro, 2002: 333-334).

“como passar de um sistema de avaliação de características essencialmente sumativas a um de características formativas, sem que estejam asseguradas, previamente, certas condições de entre as quais emerge, como fundamental, a formação de professores?” sublinhando as *“dificuldades estruturais do sistema que têm a ver, sobretudo, com respostas políticas sobre o papel da escola e que se reflectem em aspectos decisivos no terreno, como, por exemplo, o número de alunos por turma, o número de turmas por escola, a qualidade dos recursos humanos, a exiguidade dos recursos financeiros e os tradicionais bloqueios na interacção escola-pais. Refere ainda que “[não] obstante as dificuldades, as carências e os descontentamentos que compõem o lado negativo da realidade da escola portuguesa, hoje, é na mesma escola que, apesar de tudo, se concretiza a luta diária pela promoção da qualidade e eficácia do sistema de ensino, [destacando que a modificação das práticas pedagógicas] não se faz por Despachos mas através de incentivos à participação. E só existe participação se os actores acreditarem na utilidade da mudança proposta.”* (documento policopiado, pp. 1-7).

Os vários Pareceres técnicos sintetizados foram assim no sentido do que alegava a intervenção sindical, que pediu por isso, no mesmo mês *“a suspensão imediata”* do referido Despacho, referindo que:

“o despacho visa, nas suas intenções mais gerais, contribuir para o sucesso educativo, tendo implícitas as convicções de que o regime de passagem automática dos alunos é melhor do que o regime de aprovação/reprovação e de que quanto mais se reprova maior é a probabilidade de reprovar. Acontece, porém, que frequentemente a distância entre as intenções gerais e as necessárias concretizações reais é demasiado grande o que implica uma passagem da teoria à prática em moldes artificiais, desajustados e sem uma estrutura consistente que os suporte.”

(FENPROF, Fevereiro de 1992:3)

Feita a síntese das questões levantadas pelos *grupos de pressão* neste *conflito*, gerado em torno do novo sistema, observamos agora a posição do Ministério da Educação que oferece uma análise complexa relativamente a todo este processo de discussão e construção da filosofia do Desp. nº 162/ME/91 e sugere alguma ambivalência nos objectivos deste normativo em particular. Se, por um lado, existiam algumas medidas mais identificáveis com modelos neo-tayloriano mais puros (por consequência dentro de uma lógica mercado/escola), que levaram à contestação ideológica gerada; por outro, existiram também declarações do próprio ministro da Educação que tornam menos legível a intencionalidade retórica da promoção da igualdade de oportunidades e da qualidade educativa⁷⁴ assinalada pelos *grupos* que o contestavam.

⁷⁴ Mesmo ao nível da regulação da selectividade entre o ensino básico e o secundário usando critérios mais próximos entre os dois níveis de ensino (apesar de algumas chamadas de atenção de alguns Pareceres, sobre algumas distinções que se preconizavam para cada um dos níveis de escolaridade referidos) ao invés do que veio a acontecer com o regime do ensino básico, sem selecção ao longo de 9 anos de escolaridade (D. N. nº 98-A/92) seguido de um regime de avaliação do ensino secundário assumidamente selectivo (D. N. nº 338/93), (ver 2.2.2.).

De facto, o Desp. nº 162/ME/91 é o único (dos três diplomas em análise) que reserva ao primeiro parágrafo do preâmbulo a evocação de que “[a] *Lei 46/86, de 14-10. Lei de Bases do sistema Educativo, consagra princípios orientadores que determinam o modelo de avaliação a adoptar para o ensino básico, nomeadamente quando define o ensino básico como universal e obrigatório e quando garante o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares.*” Esta referência associada aos depoimentos recolhidos, permite inferir uma tentativa de aproximação entre o que se preconizava e o que se tentava implementar, ou seja, apesar de todas as dúvidas da discussão pública relativamente às condições de implementação das medidas proposta pelo modelo avaliativo, os depoimentos de Roberto Carneiro que se seguirão, na qualidade de responsável por aquela proposta, revelam os esforços pessoalmente realizados, na negociação intra-governo, para conseguir os meios, que reconhecia como necessários.

Esta sua perspectiva, contudo, terá dado início ao *conflito* intra-governamental entre o governo e o ministro da Educação, a propósito do PRODEP⁷⁵ e da Reforma Educativa em geral. O ministro da Educação do XI Governo Constitucional revela como começaram a divergir as posições associadas à disponibilização de financiamento para a implementação da Reforma :

“entre as grandes complexidades em levar por diante uma reforma educativa, há uma componente, que normalmente não é do conhecimento público, nem sequer dos analistas nem dos cientistas da educação, que é a grande delicadeza da negociação intra-governo, a negociação política entre Ministérios. Esta questão escapa à análise vulgar, até pela confidencialidade e pela natureza íntima das coisas. Desde logo, e sem sequer entrar aqui em rupturas de confidencialidade, se o Ministro de Educação se bate por mais recursos para o sistema. Bati-me por conseguir, e consegui, julgo, um claro aumento da percentagem do PIB para a Educação, desde logo em matéria orçamental e de afectação de recursos para a Reforma, incluindo a grande vitória que foi a aprovação interna e em Bruxelas do PRODEP, primeira e pioneira experiência europeia de fundos estruturais na Educação. Não vale a pena ter ilusões: a Reforma tinha de ter mais recursos.”

(entrevista de Roberto Carneiro a António Teodoro em 2 de Julho de 1996 in Teodoro, 2002: 330-331).

Nos excertos que se seguem Roberto Carneiro esclarece ainda de forma mais clara os problemas associados à sustentabilidade do Estado e às necessidades da implementação da Reforma:

⁷⁵ “Com o PRODEP, Portugal é o primeiro país europeu que consegue ver um programa comunitário dedicado à educação formal, com fundos estruturais para áreas como o pré-escolar, o ensino básico e secundário, a formação de professores, situação que não acontecia antes, pois, como sabe, os fundos eram, quanto muito, para a área da formação profissional ...” (entrevista de Roberto Carneiro a António Teodoro em 2 de Julho de 1996 in Teodoro, 2002: 332).

«Quando da elaboração do programa do Governo disse-lhe [ao Professor Cavaco Silva]: “Os recursos não chegam, não passam de 4,2% do PIB e isso é ridículo face às urgentes necessidades educacionais do país Portugal, no estágio em que está, tem que fazer um esforço que os outros países europeus fizeram há vinte anos atrás, e elevar a despesa em Educação, pelo menos, para 6% do PIB, como uma quota mínima, o que significa – na altura fiz as contas – mais tantos milhões de contos (quando entrei, o Orçamento do Ministério era de 250 milhões de contos, quando saí seria da ordem de 600 e tal milhões de contos). Isto exige um grande esforço e eu preciso da solidariedade de todo o Governo”. E obtive da parte do Professor Cavaco Silva a concordância para que, no Programa do Governo, figurasse qualquer referência que, claramente, apontasse para um aumento da afectação dos recursos públicos para a educação. Quando passou à redacção do programa do Governo proponho que seja essa a meta a atingir na legislatura no quadro das despesas públicas com a Educação. Isso causou grandes dificuldades e enormes problemas no Conselho Ministros. A título de parênteses, deixe-me tentar explicar-lhe que o Ministro da Educação é, normalmente, um inimigo a abater em Conselho de Ministros. (...) Voltando ao Programa de Governo não consigo fazer passar o objectivo numérico e então o máximo que passa é uma frase do género: “Que aumentarão os recursos públicos para a Educação de forma a aproximar a percentagem portuguesa à dos demais países europeus”. É o máximo que consigo, mas sem qualificação. E logo, no primeiro ou no segundo Conselho de ministros, peço ao Primeiro Ministro uma hora para fazer uma apresentação estratégica. Faço uma exposição, em que utilizo um vídeo que trazia do Banco Mundial, vídeo esse que tinha sido feito para convencer Ministros das Finanças a dar mais dinheiro aos Ministros da Educação, atento o grande impacte, a longo prazo, dos investimentos em capital humanos, e levo ainda um conjunto de transparências onde procuro demonstrar a alta rentabilidade económica e a reprodutividade do investimento em Educação.»

(entrevista de Roberto Carneiro a António Teodoro em 2 de Julho de 1996 in Teodoro, 2002: 331).

Os problemas das limitações financeiras associadas à implementação da Reforma apresentam a maior relevância no quadro da longa preparação das mudanças em curso quando, segundo Cavaco Silva, se passava da fase de criação legislativa e de experimentação à aplicação:

“Uma reforma destas dimensões exigia um planeamento a longo prazo, pelo que se definiriam três grandes fases para a sua concretização: uma 1ª fase de preparação da reforma, a desenvolver nos anos lectivos de 1986/87 a 1988/89; uma 2ª fase de criação legislativa e de experimentação, de 1989/90 a 1991/92; e uma 3ª fase de aplicação progressiva, de 1992/93 a 1995/96.” (1995: 33).

Mas para o chefe dos XI e XII Governos Constitucionais os aspectos positivos da implementação da Reforma Educativa pareciam ter um enfoque diferente do ministro da Educação do XI Governo, e estavam associados ao alargamento do sistema:

“O aumento da escolaridade obrigatória para nove anos tinha como consequência a explosão do número de alunos, pelo que a sua efectiva concretização passava necessariamente pela construção das infra-estruturas necessárias e pela admissão do correspondente número de professores. Para a construção de infra-estruturas foi elaborado um Plano Estratégico de Desenvolvimento Educativo a Médio Prazo para Portugal (PRODEP – I), através do qual se preparou o sistema, nos anos de 1990 a 1993, para um

aumento substancial da escolaridade. Este Plano foi aprovado pela Comunidade Europeia, a qual aceitou pela primeira vez, financiar um plano de investimento em infra-estruturas educativas. Desde 1985, o aumento da capacidade instalada para o 2º e 3º ciclos do ensino básico e para o ensino secundário foi de 140 mil lugares, sem recurso a prefabricados. Este investimento corresponde à construção de mais de 400 escolas, isto é, mais de 40 por cento do actual parque escolar foi construído nos últimos dez anos. Conseguiu, assim, dar resposta ao crescimento gigantesco do sistema, em resultado do acréscimo muito acentuado do número de alunos no 3º ciclo do ensino básico, no ensino secundário e no ensino superior e, deste modo, recuperar atrasos ancestrais em matéria de taxas de escolarização. A taxa de cobertura do ensino básico atinge já os 100 por cento nos dois primeiros ciclos, e para lá caminha no 3º ciclo, enquanto no ensino secundário ultrapassa os 70 por cento.” (Cavaco 1995: 33-34).

O reflexo destes problemas na aplicação da Reforma bem como da mobilização dos participantes no processo de Reforma teve, no Conselho Nacional de Educação, como observação um forte alerta para as consequências da descredibilização das concepções políticas (decisores) junto dos aplicadores (actores). A seguinte declaração reflecte isso mesmo:

“[a] mobilização que foi feita com o Eng. Roberto Carneiro só deve poder acontecer, julgo eu, de 20 em 20 anos, porque logo a seguir já ninguém acredita. Depois de todo o balão que se encheu, de todas as energias geradas e expectativas que se formaram, é evidente que aqueles que participaram no processo de reforma estão agora cépticos a qualquer projecto de mudança; sentem-se defraudados e são por isso, neste momento, extremamente difíceis de motivar e mobilizar. Quando a confiança se quebra e um património de esperança se desperdiça, corre-se um sério risco de se ter de aguardar agora mais uns tantos anos para que haja novos actores que acreditem numa ideia de mudança e a credibilizem.”

(Luis Miguel Fontes, representante dos alunos in CNE, 1995:134).

Pelo que podemos observar nesta análise do processo de tomada de decisão política deste diploma em concreto, as *exigências internas*, expressas na contestação generalizada dos *grupos de pressão*, terá levado a que o Desp. nº 162/ME/91 não tenha vindo a ser implementado. Os dois problemas centrais que geraram o *conflito* estavam associados, como vimos, a problemas conceptuais do diploma tanto de ordem ideológica como pedagógica, e à alegada intencionalidade política de eliminação da expressão pública do insucesso escolar através de uma *estratégia* que visava assegurar, antecipadamente, o sucesso escolar dos alunos, em virtude da escassez de *recursos* e *limitações* do sistema educativo.

Observou-se ainda que para além do *conflito* extra-governamental também se associou um *conflito* intra-governamental com o próprio ministro da Educação que reconhecia ele próprio a insuficiência de *recursos* para a Reforma Educativa que planificava desde 1986.

No ponto seguinte observaremos o *mecanismo de retroacção* que promoveu as alterações que assecurassem a manutenção do Poder, pela tentativa de redução do *conflito*.

2.2.2. O anúncio do “fim do ciclo da quantidade” uma estratégia de denegação de recursos e descredibilização da classe docente (Despacho Normativo Nº 98-A/92)

O D.N. nº 98-A/92 de 20 de Junho foi a primeira alteração urgente ao diploma de avaliação redesenhado para entrar em vigor no ano lectivo 1992/1993, dado o compromisso já assumido com o sistema. O depoimento de Joaquim Azevedo (Secretário de Estado da Educação entre 19 de Março de 1992 e 7 de Dezembro de 1993) ajuda a reconstituir aquele momento:

“quando eu cheguei ao ministério já existia este diploma [Desp. 162/ME/91], é um diploma que é publicado um ano antes (...) em Diário da República para entrar em vigor em 1992/93 (...) existia desde logo essa contingência, quando falou à bocado das contingências políticas essa foi a primeira. (...) Nós o que fizemos foi...publicámos um despacho novo com algumas alterações essa é que é a questão. E fizemo-lo com toda a consciência que estávamos a fazer uma alteração e a aplicar uma medida que iria ser muito controversa como é natural, mas também como se tratava do mesmo governo (...) por acaso o governo era diferente, mudou de governo, mas digamos que era o mesmo partido com o mesmo primeiro-ministro e portanto a orientação política era sensivelmente a mesma e portanto entendeu-se que se devia manter. E por outro lado, era uma orientação política com a qual nós concordávamos no essencial e portanto avançámos.

E - Era um diploma mais da opção do Governo do que do Ministério da Educação?

Prof. Joaquim Azevedo: - Não, era mais do Ministério Educação, claramente. (...).”

(entrevista de Joaquim Azevedo, concedida em 25 de Junho de 2004).

As declarações de Joaquim Azevedo, cruzadas com os restantes dados recolhidos, sugerem a inferência de que a opção que este responsável político afirma ser “claramente” do Ministério da Educação, se associa à filosofia do diploma e ao “*fim da selectividade da escolaridade obrigatória*”.

Na altura do seu lançamento o novo modelo de avaliação foi defendido no Parlamento pelo destaque das suas intencionalidades: a alteração das práticas educativas com vista à melhoria do sucesso escolar e o fim da selectividade no ensino básico.

“a avaliação dos alunos do ensino básico carece de uma profunda reformulação. As sucessivas mudanças introduzidas na educação escolar, sobretudo no ensino básico, desde 1986 até hoje, alterando-lhe finalidades, organização, duração de programas, não são compatíveis com práticas administrativas e educativas instituídas há muitos anos no nosso quotidiano escolar. O novo regime de avaliação dos alunos do ensino básico, como qualquer normativo da Administração, em si nada altera, mas vai ao encontro de inúmeras práticas educativas existentes nas nossas escolas que visam promover o sucesso escolar e educativo dos alunos. O novo modelo induz, inequivocamente, o desenvolvimento generalizado destas práticas educativas. É que a escola básica não pode ser selectiva e aquela que temos é-o altamente e ainda mantém altas taxas de reprovação, apesar da evolução positiva dos últimos anos. (...) é um desafio básico das sociedades democráticas, para o qual são possíveis duas respostas: a daqueles que se refugiam na fatalidade do acto administrativo, do aprovado/reprovado, têm medo do propósito promocional de todos os portugueses, e o

daqueles que erguem, no dia-a-dia, com estratégias várias, as condições concretas de desenvolvimento de todas as crianças, sem deixar um terço socialmente abandonado.”

(Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário Joaquim Azevedo Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992:2850, 2851).

Contudo, outros *grupos* mantiveram a associação das regulamentações deste diploma a questões de opção economicista do governo, alegadamente através da já referida (no debate sobre o Despacho nº 162/ME/91) *estratégia* de redução do insucesso estatístico, facto que continuou a gerar contestação.

A nova redacção do diploma, foi, no entanto, considerada melhorada relativamente às questões conceptuais mas sem deixar de ser continuamente alertado o facto de a aplicação do modelo não ter em conta as circunstâncias da implementação e as *limitações* associadas a esta tomada de decisão, de não se articular com outras medidas necessárias, nem assegurar os *recursos* adequados.

O Parecer do Conselho de Acompanhamento da Reforma Curricular (CARC), de 22 de Abril de 1992, sobre o Despacho nº 2-I/SERE/92 [⁷⁶], chama a atenção, na primeira parte das suas considerações, para o peso no sucesso educativo das questões sociais extrínsecas às escola considerando que “[não] *sendo a qualidade dos resultados escolares exclusivamente dependente do sistema educativo nem, por consequência, medida única da eficácia desse sistema – outros factores há que considerar, nomeadamente, os de ordem sócio-cultural – é inquestionável que um sistema de avaliação de alunos, como peça fundamental do desenvolvimento – orientação e regulação – do currículo, assume um papel decisivo na melhoria desses resultados. (...) No texto em apreciação e tomando por referência o teor do despacho 162/ME/91, de um modo global, é lícito reconhecer algumas alterações e ajustamentos de sentido positivo.*”, e sublinha (no ponto 6) que: “*Embora se reconheça que a opção subjacente à redacção da proposta radica num princípio de abertura e flexibilidade, com vista a mais facilmente poder corresponder à diversidade de situações concretas, ficam por esclarecer vastas zonas-problema de ordem técnico-operacional, a par de formulações um tanto ambíguas*”.

⁷⁶ A urgência da conversão do Desp. 162/ME/91 no Despacho Normativo 98-A/92 de que nos falou Joaquim Azevedo é documentada pelo seu Despacho nº 2-I/SERE/92 de 10 de Abril enviada à DGEBS, DGEE, IIE, DREN, DREC, DREL, DRES, DREA, IGE: “Considerando a muita urgência em proceder à revisão do Despacho nº 162/ME/91(...), solicito que até às 17H00 do dia 14 de Abril, me envie um parecer global e sintético sobre a proposta de “Sistema de avaliação dos Alunos do ensino Básico” que se anexa.” O anexo é o texto do que veio a ser o Despacho Normativo 98-A/92. Tentou-se junto das instituições referidas os Pareceres elaborados mas não foi possível essa disponibilização.

Na segunda parte do Parecer, onde particulariza alguns pontos do despacho, salienta-se o facto de ser considerado “*polémico*” (ponto 4) o normativo da avaliação dos alunos regulamentar que “[a] escola, através dos seus órgãos próprios, é responsável pelo percursos escolar dos alunos, devendo garantir a consecução dos objectivos da escolaridade obrigatória e o sucesso educativo dos alunos.” (ponto 9 do D.N. nº 98-A/92), infantizando⁷⁷ a chamada de atenção pela opção da definição de «*objectivos mínimos, embora, em termos curriculares, seja geralmente reconhecida a facilidade com que, na prática docente, um enunciado de objectivos mínimos desliza para a condição de “enunciado de objectivos máximos”, conduzindo de forma imediata e “natural” à triavialização do currículo.*»

O Conselho Nacional de Educação, no seu Parecer nº2/92 de 7 de Outubro, também considerava que a nova redacção do diploma de avaliação na forma do Despacho Normativo 98-A/92, continuava a manter a pressão sobre os professores para fazerem progredir os alunos apesar de reconhecer que se tratava de um documento globalmente positivo, pela importância atribuída à avaliação formativa; pela co-responsabilização da escola pelas aprendizagens dos alunos; pela valorização da língua materna e pela maior participação dos encarregados de educação. Sugere ainda o referido Conselho a seguinte observação relativamente à sua aplicação:

“Não é difícil adivinhar a produção de alguns “efeitos perversos”; um dos mais óbvios tem a ver com a necessidade de justificar formalmente, oficialmente e quase exaustivamente qualquer retenção dos alunos e, em particular, a retenção repetida. Como a progressão não exige qualquer justificação da mesma ordem, é fácil prever o efeito de pressão para a progressão dos alunos, o que não garante que essa progressão corresponda sempre às reais aprendizagens”

(Benavente in CNE, 1993a:112-113)

O Conselho Nacional da Educação previa ainda (tal como nas posições referidas anteriormente) muitas dificuldades para a implementação do normativo dado que, na perspectiva daquela instituição, o diploma supunha uma escola básica que não existia e cuja construção exigia não só uma maior coerência legislativa como a criação de melhores condições materiais e pedagógicas nas escolas. Apontava a sobrelotação das escolas, dos espaços e dos tempos desadequados; as políticas de colocação de professores; as dificuldades financeiras; as carências de recursos; as rotinas pedagógicas enraizadas; as representações e as práticas centradas mais no ensino do que na aprendizagem, mais na hierarquização do que na promoção; a formação de professores desligada do quotidiano escolar e do seu acompanhamento; as muitas exigências por vezes contraditórias que pressionam as escolas e

⁷⁷ No ponto 1 da segunda parte do Parecer.

os professores e a falta de uma política de apoio à inovação são outros tantos obstáculos à concretização das orientações mais positivas deste Diploma⁷⁸.

Também em termos sindicais se manteve a posição relativamente à nova redacção do modelo de avaliação e em Setembro de 1992. A FENPROF afirmou ainda que este diploma tinha objectivos marcadamente economicistas do sistema educativo, sublinhou a prioridade da função da escola como ocupação de crianças, o “controlo social antecipatório” de que nos falou Fátima Antunes, colocando simultaneamente o onus do insucesso do sistema nos professores, à semelhança daquilo que A. Afonso documentou como a *estratégia* mais frequente das Reformas Educativas contemporâneas.

“(...) o Despacho nº 98-A/92 e seu anexo surge-nos como peça controversa na reforma de um sistema educativo que apresenta mais de 200 mil repetentes na escolaridade básica. As altas taxas de insucesso escolar implicam um acentuado agravamento dos custos financeiros do ensino obrigatório (elevado número de repetentes significa mais escolas, mais professores, mais funcionários), daí a necessidade de conceber a escola básica mais como um lugar de ocupação de crianças e jovens do que como um lugar de êxito efectivo e real para todos. (...) Todavia, é para a progressão que todo o “espírito” do Despacho aponta, a qual se processa sem qualquer justificação e sem curar das reais aprendizagens, enquanto que para se proceder a uma retenção é necessário cumprir um processo de justificação cheio de exigências e altamente complexo tendo em conta a minúcia e o grau de exaustão de provas a que se é obrigado.”

(Jornal da FENPROF nº 92, 1992: 8)

As regulamentações do normativo eram assim interpretadas de diferentes modos. Telmo Caria⁷⁹ considera que houve uma “*manipulação oral do escrito*” feita pela hierarquia do grupo profissional, que se fundamentava nos seguintes aspectos do diploma:

1) ter desaparecido o limite administrativo que, automaticamente, levava o Conselho de Turma a reprovarem o aluno; (2) haver a afirmação na legislação de que a reprovação passava a ser uma “excepção” e por isso teria que ser justificada por escrito; (3) ser exigido uma avaliação especializada, feita por outros que não os professores, para os alunos que reprovam mais do que uma vez num mesmo ano, quando não se criavam serviços especializados que tornavam credível tal exigência.”

(Caria, 1999:395-96)

A defesa de o diploma pressionava a produção de sucesso estatístico, podia fundamentar-se em mais um conjunto de medidas preconizadas mas também de outras não

⁷⁸ cf. Benavente in CNE 1993a: 112-113.

⁷⁹ O estudo a que foi possível ter acesso, realizado por Telmo Caria, defendendo que “na interpretação dos professores, a vontade central do Ministério em diminuir significativamente o número de negativas e reprovações (...) foi feita a partir de uma manipulação oral do escrito, [liderada] pela hierarquia profissional do grupo” (Caria 1999:395), é refutado, como vimos, pela intervenção de várias pessoas, instituições e representações (recordem-se os debates sobre os diplomas Desp. nº 162/ME/91 e DN nº 98-A/92: as intervenções dos partidos comunista e socialista na Assembleia da República, o Parecer nº 2/92 do Conselho Nacional da Educação e até a perspectiva da ministra da Educação Manuela Ferreira Leite (como veremos e que integrou um governo com o mesmo primeiro-ministro que chefiou os Ministérios da Educação que legislaram os diplomas em causa).

preconizadas⁸⁰ ao longo de toda a vigência do normativo (casos da autonomia das escolas e a definição dos objectivos mínimos nacionais⁸¹ para cada ciclo da escolaridade básica):

A avaliação dos alunos passava a ser, proposta pelo professor mas da responsabilidade de um grande conjunto de agentes chamados a tomar posição (alunos, encarregados de educação, conselho de turma, director de turma, conselho pedagógico, órgão de gestão escolar, técnicos educativos especializados e a direcção regional de educação (Ponto 11 do diploma). A. Afonso usa até a expressão “*as escolas deixaram de propor a retenção de alunos*” (1998:270), e não “*os professores deixaram de propor a retenção de alunos*”.

Por outro lado a lógica de ciclo, regulamenta ainda que a eventual retenção deverá ocorrer no final de cada ciclo (4º; 6º e 9º anos)⁸² restringindo as retenções nos anos intermédios dos ciclos da escolaridade (2º, 3º, 5º, 7º e 8º), e a dependência da avaliação sumativa extraordinária⁸³ (nos anos lectivos 1992/93 e 1993/94, onde a previsão de retenção teria que ficar acautelada no 2º período, e na ausência da qual o aluno não podia ser retido no final do ano⁸⁴). Mas a complexidade efectiva da retenção, à luz das regulamentações e não regulamentações do modelo avaliativo, parece mais associada, não à alegada e eventualmente trabalhosa elaboração do processo burocrático, mas à dificuldade de encontrar fundamentos pedagógicos justificativos e lógicos para reter dos alunos.

É neste passo que devemos observar a (in)definição dos objectivos mínimos de aprendizagem. O Ponto 25 do diploma em análise estabelece que:

⁸⁰ Recorde-se que, como vimos no Capítulo I do trabalho, não decidir, também é uma decisão política.

⁸¹ De acordo com informação confirmada no Departamento de Educação do Ensino Básico, os objectivos mínimos nacionais, nunca foram definidos durante todo o período de vigência do diploma (1992-2001).

⁸² “Ponto 30 – A avaliação sumativa, realizada no final de cada ciclo, confronta o desenvolvimento global do aluno com os objectivos globais desse ciclo” e “Ponto 51 – O efeito da avaliação sumativa é, por norma, a progressão dos alunos, devendo a decisão sobre uma eventual retenção ocorrer, ordinariamente, no final de cada ciclo, assumindo carácter eminentemente pedagógico.”

⁸³ Ponto 36 – O conselho escolar, no 1º ciclo, e o conselho de turma, nos restantes ciclos, podem decidir, em reunião ordinária realizada no final do 2º Período de qualquer ano lectivo, proceder a uma avaliação sumativa extraordinária do aluno, no caso de a avaliação ter indicado que a qualidade dos processos de aprendizagem e a distância em relação aos objectivos curriculares podem aconselhar a sua retenção no mesmo ano.

⁸⁴ Ainda que o aluno não comparecesse à escola durante todo o 3º período. O depoimento de Conceição Pinto ilustra algumas consequências desta medida: “*Um outro exemplo dos comportamentos estratégicos, mas neste caso de alunos, manifestou-se com a regra de o aluno não poder ser retido se, até à Páscoa, não tivesse sido feita uma avaliação sumativa extraordinária com informação aos pais. O princípio tinha lógica. Com efeito, se o aluno até à Páscoa funcionou bem e não houve necessidade de uma avaliação sumativa extraordinária, não havia razão para que o aluno fosse retido no final de ano. Isso só deu como consequência, em termos de comportamento estratégico, que uma série de alunos que nunca tinham faltado às aulas, a partir de Abril se sentissem de férias.*” (Conceição Pinto in CNE, 1995: 61).

Com a alteração seguinte do modelo de avaliação através do D. N.º644-A/94 de 15 de Setembro, a necessidade de Avaliação Sumativa Extraordinária é eliminada, apenas para os casos dos alunos de revelassem falta de assiduidade (ponto 54B), mas o seu efeito nas taxas de retenção não é comparável por só existirem dados oficiais, com os mesmos critérios, a partir do ano lectivo 1994/1995.

“[a] avaliação sumativa tem em conta a qualidade do processo de ensino e de aprendizagem e traduz-se num juízo globalizante sobre o desenvolvimento dos conhecimentos e competências, capacidades e atitudes do aluno, tomando como referência o estabelecido nos n.ºs 4 e 5.”. Ora o que se estabelece no Ponto 4⁸⁵ é um compromisso do Ministério da Educação em definir os objectivos curriculares mínimos a nível nacional, o que não veio a acontecer durante toda a vigência do diploma (1992-2001), o Ponto 5 preconiza que “[na] sequência da definição prevista no número anterior, compete ao conselho pedagógico, sob proposta dos grupos disciplinares ou departamentos curriculares, definir os objectivos mínimos de cada disciplina, área disciplinar e área escolar, tendo em conta as especificidades da comunidade educativa.”. Esta indefinição dos objectivos mínimos nacionais podia assim condicionar as escolas a definir objectivos mínimos para as várias disciplinas, tendo em consideração apenas a sua comunidade educativa e adaptados aos resultados daquelas populações escolares em particular. Além do mais o ponto 2 ainda alertava para o facto de que “[a] avaliação deve considerar os processos de aprendizagem, o contexto em que a mesma se desenvolve e as funções de estímulo, socialização e instrução próprias do ensino básico.”. Aconselhando a definição dos objectivos mínimos às “especificidades da comunidade educativa” sem qualquer referência nacional/central a legislação sugere que os professores e as escolas, procurem promover “a excepcionalidade da retenção” em cada escola, caso a caso, o que, como consideraram vários Pareceres de intervenientes na apreciação e discussão do diploma, incentivava descida dos níveis de exigência relativamente aos objectivos mínimos atingir pelos alunos em vez da elevação do aluno a objectivos de aprendizagem que nacionalmente se considerassem mínimos para cada ciclo de escolaridade.

Sobre este aspecto do diploma o debate Parlamentar já havia proporcionado o alerta desde o início da adopção do modelo de avaliação em discussões com esta:

“O Sr. António Braga (PS): - Por outro lado, a definição a nível local e nacional dos objectivos curriculares mínimos leva a novas hierarquias entre as escolas. Dadas as assimetrias e desigualdades que todos reconhecemos que marcam as escolas dos três ciclos do ensino básico, isto pode vir a significar exactamente escolas pobres em contextos pobres e escolas ricas em contextos ricos. Esta conclusão é inegável! Sr. Secretário de Estado, este sistema talvez fosse mais ajustado na Dinamarca, onde as desigualdades sociais são muito mais reduzidas (...)

Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário Joaquim Azevedo - Outra questão é adaptação dos objectivos mínimos nacionais à situação de cada escola. O

⁸⁵ “Ponto 4 – O Ministério da Educação, tendo em conta as finalidades do ensino básico e de cada ciclo de estudos, definirá, a nível nacional, os objectivos curriculares mínimos do ensino básico e de cada um dos seus ciclos.”

Ministério da Educação prevê que se possa fazer uma adequação a cada escola, que visa criar condições aos professores para que possam, de certo modo flexibilizar aquilo que são as exigências nacionais.”

Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992: 2851, 2852)

Na ausência de “*exigências nacionais*” estabelecer objectivos mínimos acima dos resultados médios dos alunos de cada escola em presença (especialmente nos casos de escolas com populações mais problemáticas, normalmente com menores capitais sócio-culturais e de estratos sociais desfavorecidos), na ausência/insuficiência de meios, e saberes de intervenção social, para recuperar as desvantagens dos alunos, podiam traduzir-se em números de retenção não compatíveis com o carácter de excepcionalidade previsto pelo diploma, facto que podia também condicionar os níveis de exigência dos professores e das escolas relativamente às aprendizagens dos alunos.

Por outro lado, o discurso pedagógico destas regulamentações ainda encontravam eco nas terias educativas da chamada Escola Nova que visando a adaptação de estratégias que mais se adequassem aos alunos, e ao seu sucesso educativo, também sofreu, nos anos 40-50, alguns equívocos, tendo sido considerado que introduzia o currículo *laissez-faire*. Este facto também podia fomentar um novo equívoco no contexto português, reforçando o conteúdo legislativo com uma vertente pedagógica de interpretação perversa: “Infelizmente, as importantes ideias de Dewey foram mal interpretadas. Pensou-se que ele defendia o chamado currículo centrado na criança, em vez do significativo conceito ecológico de pessoa-no-seu-meio. Uma educação ao estilo de catálogo – em que cada criança era livre de escolher qualquer coisa, até mesmo brincar o dia todo se quisesse – era supostamente o resultado do trabalho de Dewey. No entanto, essas perspectivas «progressistas» da educação interpretaram de forma claramente errada o objectivo de Dewey. O que ele defendia era proporcionar às crianças uma experiência cuidadosamente orientada, disposta de acordo com os seus interesses capacidades. (...) Infelizmente, no entanto, a sua ideia mais importante era também a que mais se prestava a ser mal compreendida. O seu conceito de educação centrada na criança foi muitas vezes distorcida num currículo *laissez-faire* e, no final dos anos 40 e início dos anos 50, tornou-se moda criticar Dewey como um idiota. Felizmente para as crianças, este mal-entendido está hoje em dia esclarecido. A expressão «aprender fazendo» encontra nas escolas actuais uma variedade de formas de se exprimir. Laboratórios e centros de aprendizagem, seminários, unidades didácticas e programas escolares dedicados a todos os aspectos do desenvolvimento humano são reflexos da sua perspectiva de acção.”(Sprinthall, 1993: 17-19).

Estes pressupostos também foram ponderados na Assembleia da República na intervenção do Deputado António Braga (PS):

“Constato que o princípio informador deste novo sistema tem fundamentação credível do ponto de vista teórico e científico. A avaliação é centrada no aluno e a responsabilidade passa mais para a escola. Mas se, teoricamente, o modelo é aceitável, o mesmo não posso dizer da sua aplicação ao caso português.”

Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992: 2850)

A indefinição dos objectivos mínimos de cada ciclo teria ainda, nas regulamentações do Despacho Normativo, mais implicações na proposta de retenção dos alunos. O ponto 53 define que *“o aluno é passível de retenção quando a avaliação sumativa revelar um grande atraso em relação aos objectivos e capacidades definidas, a nível central e local, para esse ano ou ciclo.”* mas, sem *“objectivos e capacidades definidas, a nível central e local, para esse ano ou ciclo”* o *“grande atraso”* também não tinha comparabilidade.

As regulamentações do diploma apontavam ainda para a aposta na avaliação formativa e na adaptação curricular como forma de produzir o sucesso escolar:

“A avaliação formativa^[86] é a principal modalidade de avaliação do ensino básico e destina-se a informar o aluno, o seu encarregado de educação, os professores e outros intervenientes sobre a qualidade do processo educativo e de aprendizagem, bem como sobre o estado de cumprimento dos objectivos do currículo, a fim de permitir: a) Estabelecer metas intermédias que favoreçam a confiança própria na prossecução do sucesso educativo; b) Adotar novas metodologias e medidas educativas de apoio, ou de adaptação curricular, sempre que sejam detectadas dificuldades ou desajustamentos no processo de ensino aprendizagem” (ponto 18).

Parecem ser estes factores associados à *“adaptação curricular”*, sem se balizarem os *“desajustamentos no processo ensino aprendizagem”* que oferecem argumentos aos que alertavam para o desfasamento entre o sucesso das escolas situadas em comunidades escolares sócio-culturalmente mais favorecidas e as que o não eram.

Por outro lado, apurou-se ainda que à parte o texto do diploma acessível a todas as escolas e docentes a responsabilização conjunta de toda a escola na avaliação dos alunos, foi ainda reforçada, por um documento policopiado enviado às Direcções Regionais de Educação (DRE), pelo Gabinete do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, em Junho de 92 (intitulado *“Avaliação no ensino básico um novo desafio”*⁸⁷). As DRE tinham também, por

⁸⁶ A. Afonso salienta que a avaliação formativa pode ser a forma de avaliação que melhor proporciona o sucesso escolar do ponto de vista da igualdade de oportunidades mas alerta também que *“Não parece adequado (...), transformar a avaliação formativa numa espécie de panaceia pedagógica como se esta modalidade de avaliação tivesse apenas virtualidades que só pudessem conduzir à promoção e valorização pessoal e académica dos alunos.”* (A. Afonso, 1998:60).

⁸⁷ No referido documento pode ler-se :

via das regulamentações do modelo de avaliação, responsabilidades avaliativas, e a elas cabia prestar esclarecimentos aos Conselhos Executivos, sempre que surgissem dúvidas na gestão escolar, sobre os procedimentos a seguir nas escolas.

Tais indicações podem também indiciar, do ponto de vista dos que defendem a intencionalidade do diploma na pressão à progressão dos alunos, um possível reforço das Direcções Gerais de Educação (DRE), nessa pressão junto dos Conselhos Executivos. As DRE são aliás um interveniente no processo de avaliação dos alunos consagrado no diploma e integram uma longa cadeia supervisora que responsabiliza os vários intervenientes na ratificação da excepcionalidade das retenções.

Vistos os argumentos que a interpretação que podia ter levado os vários intervenientes políticos e os técnicos educativos a corroborarem o ponto de vista de que este normativo produziria um efeito de pressão à progressão dos alunos e à produção do sucesso estatístico - associados à falta de condições para o aplicar e às regulamentações passíveis de ser interpretadas como mecanismos de pressão observam-se os argumentos que defendem a visão oposta.

Assim, do outro lado do *conflito* encontramos o poder governativo (apoiado, como vimos, pelo PSD e pelo CDS embora omissos em termos de debate analítico da adopção e implementação do modelo de avaliação⁸⁸), que considerava estarem criadas as condições suficientes (embora não tenha sido possível encontrar dados que discriminassem os meios disponibilizados) para a promoção do sucesso escolar faltando apenas a mudança das atitudes e do profissionalismo docente.

As declarações de Roberto Carneiro testemunham que o Conselho de Ministros, em plena Reforma Educativa, considerava que os professores trabalhavam pouco (considerando a carga horária mencionada) e eram absentistas, não merecendo por isso concepções estatutárias nem alterações remuneratórias:

**“Sistema de Avaliação dos Alunos do Ensino Básico
O que vai mudar...”**

- *A progressão dos alunos ao longo da escolaridade básica passa a ser a regra e a reprovação a excepção.*
- *É no final de cada ciclo de estudo que se confronta o desenvolvimento do aluno com os objectivos desse ciclo, sendo neste momento que, por norma, ocorre um juízo que leva à passagem ou à reprovação. Extraordinariamente pode ocorrer todos os anos, a partir do 2º ano de escolaridade.*
- *Os órgãos da escola passam a ser mais responsáveis pela promoção do sucesso educativo de todos e de cada um dos alunos.*
- *A responsabilidade pela avaliação passa a ser mais partilhada. Os professores, os técnicos de educação e os pais/encarregados são sistematicamente chamados a participar na avaliação, não se esquecendo o relevante papel que os próprios alunos devem desempenhar.”*

⁸⁸ cf. Diários da Assembleia analisados

“Penso que a outra grande dificuldade é a imagem profundamente negativa, e você [dirigindo-se ao entrevistador – António Teodoro] sabe-o, dos professores. Cada vez que eu levava um diploma [a Conselho de Ministros] que dissesse respeito a professores, havia um Ministro que dizia: “Bom, mas eles trabalham numa semana o que eu trabalho num dia, isto é uma média de 12 ou 15 horas^[89]. Portanto, num Conselho de Ministros que já é, por razões de repartição orçamental, hostil a quaisquer novos tostões a dar à educação, qualquer diploma que diga respeito aos professores, estatuto da carreira docente, dar mais um escalão aos professores, conceder mais uma redução de 2 horas aos professores do ensino secundário, ou benefícios para os fixar na periferia, etc., esbarrava permanentemente com a ideia generalizada de que os professores são absentistas ^[90] e de que não estão mal remunerados.”

(entrevista de Roberto Carneiro concedida a António Teodoro em 2 de Julho de 1996 in Teodoro, 2002: 334).

O Governo, defendia os seus propósitos e revelava as suas preocupações, associadas à vertente mais humanista daquela proposta e aos problemas da repetência e da repetência repetida:

“O Orador [Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário Joaquim Azevedo]: - Ora esta atitude de retenção, até hoje, é um acto administrativo. Aparece na pauta Reprovado e está a má ou a boa consciência de todos resolvida. O problema é que, se o aluno fica retido, os professores têm de esboçar um plano de recuperação do aluno porque esse acto administrativo não faz qualquer sentido. Portanto, o relatório que visa a retenção e a dupla retenção tem a participação dos professores e dos pais. Gostava de terminar dizendo que, de facto, este normativo introduz um amplo espaço de inovação e de melhoria da qualidade da educação.

O Sr. António Braga (PS): - E as condições?

O Orador: - As condições não estão todas reunidas à partida, mas hão-de ser criadas e desenvolvidas. Como disse, a formação contínua e a melhoria do material didáctico das nossas escolas do ensino primário, sobretudo das do 1º ciclo, vai ser fundamentalmente melhorada ao mesmo tempo e não depois.

O Sr. José Sócrates (PS): - É só demagogia!”

(Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992:2851-2852)

A oposição continuava incrédula no discurso governativo e considerava-o, como vimos, “*demagógico*”.

⁸⁹Esclareça-se que, na época, o horário lectivo completo (sem ter em conta a preparação de aulas, reuniões de grupo disciplinar, de conselho pedagógico, de direcção de turma, de conselhos de turma entre outras funções não discriminadas em horário) de um professor dos 2º e 3º ciclos do ensino básico era 22 horas e no secundário 20 horas.

⁹⁰A questão do absentismo dos professores é um tema que se considera também merecer uma avaliação objectiva, detalhada e independente sob vários pontos de vista. Mencionam-se alguns: profissionalismo docente; especificidade e pouca comparabilidade deste regime de faltas com o de outras profissões; inflexibilidade dos períodos de férias; diversidade do corpo docente e dos estatutos que lhe estão consagrados; desgaste e motivação docentes, com implicações ou não na saúde da classe; níveis de docência mais afectados e motivos associados; relação absentismo com a deslocação da área de residência associada ao índice de vencimento e ao agregado familiar.

Feita esta nova síntese de posições e Pareceres, constata-se que uma das questões centrais que gerou o *conflito*, associada ao desvio entre o que se preconizava e as suas condições de praticabilidade, mantinha-se.

Os seguintes excertos do debate parlamentar ilustram as posições políticas do governo (defendendo que as práticas pedagógicas e lectivas seriam a principal resposta ao insucesso escolar) e do maior partido da oposição, acusando o governo de indevidamente responsabilizar os professores por um sucesso escolar que se encontraria sobretudo dependente de condições denegadas ao sistema educativo.

“O Orador [J. Azevedo] – Ora, é precisamente aí, nas salas de aula, no dia-a-dia do desenvolvimento das crianças, na relação professor/aluno, na consecução as aprendizagens, que se joga a questão decisiva. Isto é, aprende-se ou não se aprende melhor? São ou não criadas condições elementares para que todos os Portugueses acedam ao benefício social do ensino básico? ”

(Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992: 2850)

“Dep. António Braga (PS) – (...) este despacho pressupõe uma escola que não existe em Portugal e atira uma desconfiança enorme para cima dos professores ao exigir um relatório quase exaustivo, para eufemisticamente falando, fazer a retenção dos alunos. Ou seja, desconfia dos professores quando, na segunda retenção, exige que os pais participem na avaliação, o que, em minha opinião, é um erro técnico crasso, porque o ponto de vista profissional, a qualidade e a categoria técnica devem ser resguardadas. Esta é uma desconfiança que não tem nenhuma razão de ser. (...)”

(Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992: 2851)

“O Orador[J. Azevedo] – Os nossos professores têm reais condições para desenvolver este modelo.

O Sr. António Braga (PS): - Não são os professores. São as condições que faltam.

O Orador – “Têm todas as condições. (...)”

(Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992: 2852)

No esforço de inventariar as condições criadas e desenvolvidas para a implementação do modelo avaliativo, procurou-se junto do Centro de documentação do DAAP/GIASE, dados que permitissem fazer uma análise quantitativa dos meios oferecidos às escolas em função das necessidades das suas populações escolares (medidas de compensação educativa, apoios acrescidos, necessidades educativas especiais, serviços de psicologia e orientação) bem como estudos de avaliação da implementação do diploma em função das necessidades do sistema e da qualidade dos resultados produzidos. Dado não constarem naqueles serviços não foi possível uma avaliação objectiva dos problemas, das dificuldades e da proporcionalidade entre os meios disponibilizados e os meios necessários.

Encontraram-se, contudo, depoimentos, declarações ou Pareceres relativamente a este assunto. No respeitante aos complementos educativos e políticas sociais tomadas pelos seus

governos, Cavaco Silva refere algumas medidas mas dado não se conhecer qualquer quantificação ou estatísticas, também não permite ter noção da proporção das medidas tomadas face às necessidades do sistema.

“Para assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória foram aprovadas algumas disposições legislativas, como é o caso do Decreto-Lei nº 35/90, de 25 de Janeiro, que definiu o regime de gratuidade da escolaridade obrigatória. Aí se especifica em que consiste a gratuidade do ensino e quais os apoios e complementos educativos à disposição dos alunos, no que se refere à componente psicológica, à orientação escolar e profissional e à acção social escolar, com o objectivo de tornar efectiva a universalidade do ensino básico e de promover um efectivo sucesso escolar.” (1995:34).

Por seu lado a FENPROF referia que:

«[em] 92/93, ano da generalização da reforma curricular aos quintos e sétimos anos de escolaridade foi aplicado o Despacho 98-A/92, de 20 de Junho sem qualquer período experimental, ao contrário dos novos currícula. Nele estão previstos apoios e complementos educativos visando “contribuir para a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso educativos” os quais curiosamente, só viriam a ser objecto de regulamentação, no final do ano lectivo seguinte, pelo Despacho 178-A/ME/93, de 30 de Junho. Com efeito, decorrido um ano de aplicação do novo modelo de avaliação pretende-se com este despacho, “clarificar o conceito de apoio pedagógico, enunciar as modalidades e estratégias de apoio aos alunos, precisar os poderes e as responsabilidades dos órgãos das escolas e da administração e afectar os recursos e meios necessários.»

(FENPROF, 1994, Outubro- policopiado).

Outros participantes na discussão das questões educativas também corroboraram, anos mais tarde, na avaliação da falta de meios disponibilizados para os objectivos propostos. Na revista de Educação *Noesis*, Valter Lemos afirma que algumas das medidas essenciais não acompanharam em 1992 a implementação do diploma tendo início apenas em 1997:

“é evidente que o 98-A não foi acompanhado de algumas medidas complementares essenciais. Algumas estão agora a ser tomadas. É o caso dos currículos alternativos, da flexibilidade que está agora a ser permitida nos Territórios Educativos de Intervenção prioritária (flexibilidade na colocação dos professores, na atribuição dos horários, nas cargas lectivas, etc.). Os professores, mesmo os que têm uma prática declaradamente formativa, utilizando a linguagem que está no despacho, têm dificuldades porque a organização do sistema não permite fazer diferente. Agora está a tornar-se progressivamente mais fácil.”

(entrevista de Valter Lemos a José Carlos Abrantes in *Revista Noesis*, Abril/Junho 1997:47)

Na análise das condições existentes para a aplicação da Reforma, o Conselho Nacional de Educação refere, relativamente ao PRODEP, a mesma insuficiência de meios:

“Os contributos do programa para a expansão e melhoria do sistema educativo são óbvios. No entanto, os resultados não cobrem as necessidades e, nalguns casos, não acompanham os ritmos de evolução do sistema”

(Salter Cid e Viegas Abreu in CNE, 1993b:8216 (29-30)).

Cinco meses mais tarde, em Novembro de 1993, o mesmo Conselho considera ainda que as políticas de recuperação dos capitais sócio-culturais foram insuficientes, não tiveram uma orientação política estável nem foram avaliadas:

«Entre nós, nem programas de educação compensatória, nem áreas ou zonas de educação prioritária. Até 1974, a democratização era sinónimo de aumento de efectivos e de prolongamento da escolaridade (Veiga Simão, 1970). Após 1974, a democratização do ensino figurou em lugar de honra na Constituição da República portuguesa e atribuiu-se até ao Estado a responsabilidade de “modificar o ensino de modo a superar a sua função conservadora na divisão social do trabalho” (artigo 74º). Num balanço realizado primeiro em 1978 e depois em 1984, R. Grácio enumera as transformações da educação quatro anos depois e dez anos depois; alteração de conteúdos de aprendizagem, dignificação do estatuto dos professores, gestão democrática dos estabelecimentos de ensino, formas mais autónomas de aprendizagem pareciam ser, em 1984, elementos capazes de romper o isolamento do sistema de ensino e de o levar a cooperar (...) Mas 10 anos depois, o balanço é pessimista, pois emergem medidas de política de contenção da procura, de selecção e novas vias de hierarquização. Neste processo «reversivo» é a própria democracia que o autor interroga. Nos anos 70 e 80, um único ponto reúne o consenso: o centralismo do sistema educativo e a ausência de uma orientação política estável e global (OCDE, 1984). Sucederam-se projectos e estruturas (centros de apoio pedagógico, unidades de orientação e de apoio educativo, projecto das escolas em zonas degradadas, etc.) que foram desaparecendo sem qualquer avaliação (divulgada, em todo o caso).»

(Benavente in CNE, 1994a:1520 (52))

Assumindo a carência de *recursos* a investigação de A. Afonso sugere que após a implementação do diploma a progressão de alunos sem a aquisição das aprendizagens reais: *“terá acontecido (...) por impossibilidade de concretizar as medidas de apoio e compensação educativa previstas, [tendo] as escolas [deixado] de propor a retenção de alunos que no modelo de avaliação anterior reprovariam⁹¹”* (1998:270).

A. Afonso (1999) revela ainda num dos seus trabalhos junto dos professores as dificuldades sentidas e as condições consideradas necessárias para a recuperação dos alunos: *“[relativamente] às actividades de apoio e complemento educativo, há um grande consenso de que elas pouco mais são do que um paliativo no sistema actual. As estratégias não variam, os professores são os mesmos, faltam espaços adequados, frequentemente é impossível evitar que essas aulas sobrecarreguem os horários lectivos normais, a assiduidade dos alunos é baixa e irregular, a motivação dos professores é escassa, a remuneração insuficiente, os materiais pedagógicos e os recursos didácticos não são adequados, a formação específica não existe, não há capacidade de dar resposta às necessidades, as escolas não têm autonomia para tomar certas decisões.”* (1999: 55-56).

⁹¹“Há alguns indicadores disponíveis relativamente às práticas avaliativas, que permitem confirmar a hipótese de que, em algumas situações, os professores terão optado por permitir a transição de ano em casos que, seguramente, teriam tido outra indicação ou decisão quando vigorava o modelo de avaliação anterior ao Despacho normativo nº 98-A/92.” A. Afonso (1999: 38)

Segundo o mesmo estudo, os professores propunham soluções de investimentos estatais que tornassem mais eficazes os apoios e complementos educativos: redução do número de alunos por turma; uma maior atenção ao 1º ciclo; formação de professores; revisão dos currículos; critérios de escolha dos directores de turma; supressão dos entraves burocráticos à gestão dos horários e alargamento da autonomia da escola. (cf. A. Afonso, 1999: 56).

Alguns dados revelam que os professores consideravam, como outros já se havia feito no debate político que lhes exigiam um aumento estatístico do sucesso escolar em simultâneo com uma lógica governativa racionalizadora no sistema educativo:

“*Se [são] as estatísticas que eles querem, então vamos trabalhar para as estatísticas*” ou “*O objectivo é o sucesso estatístico e o economicismo*” (A. Afonso, 1998:53) mostrando, contrariedade mas também submissão.

Segundo os estudos de A. Afonso, esta contrariedade e sentimento de descredibilização do seu trabalho pode até mesmo estar associada a algum desinvestimento na profissão: “Movidos até pela boa intenção pedagógica (quem sabe pela convicção de que afinal os alunos não podem ser prejudicados pela existência de constrangimentos e pela escassez de recursos que as escolas, por si mesmas, não seria capazes de resolver) alguns professores tenderam a encarar a nova *passagem automática praticada*^[92] como um mal necessário, outros, talvez, como um problema do Governo, outros ainda, como um dilema moral em que o sentimento de culpa não terá deixado de estar presente, a agravar ainda mais as razões já acumuladas para o desinvestimento na profissão e na escola.” (A. Afonso, 1998: 48).

Apercebemo-nos, assim, que continuava a existir uma opinião generalizada que identificava a falta de meios como um forte obstáculo à boa implementação da Reforma Educativa em geral.

A necessidade de articulação de outras medidas para coadjuvar a aplicação do novo modelo de avaliação dos alunos também continuava a ser enfatizada. Para além dos problemas com a autonomia das escolas referidos a propósito do Desp. nº 162/ME/91, outra área considerada importante pela generalidade dos intervenientes era a Formação de Professores.

⁹² Janela Afonso utiliza mesmo dois termos que refere ser expressões de Lício Lima, para descrever o que veio a acontecer com a aplicação desse diploma: “...*assistiu-se, não à prática de uma passagem automática decretada mas, antes, à assunção (bastante generalizada) de procedimentos que podemos designar por passagem automática praticada.*” (A. Afonso, 1999:38).

Em virtude do aumento massivo do número da população escolar muitos dos professores não eram profissionalizados (sem formação pedagógica) à data da entrada em vigor do novo modelo avaliativo dos alunos (20 de Junho de 1992) e nas palavras do Primeiro Ministro, o défice formativo dos professores era conhecido e assumido:

“Quanto aos professores, dado o tempo necessário à sua formação, houve necessidade de recrutar um grande número fora do sistema, com natural prejuízo dos requisitos de qualificação desejáveis. Esta decisão teve custos de qualidade, mas correspondeu a uma opção assumida. O Governo preferiu começar por assegurar a todos o acesso à educação, em vez de, para privilegiar exigências óptimas de qualidade, reservá-lo apenas alguns.”

(Cavaco Silva, 1995: 34)

Esta opção, implicando a descida de qualidade da formação docente, assume também a consciência de que os professores teriam, à data do lançamento do novo modelo avaliativo, um défice formativo para o exercício tanto das novas funções pedagógicas exigidas pela Reforma Educativa como a responsabilidade da recuperação dos alunos em condições tão especiais de alargamento da população escolar e de diversidade dessa mesma população.

O próprio Governo assim o reconheceu:

“O Ministério da Educação, consciente destas dificuldades, vai investir fortemente em acções de formação e de actualização dos professores, as quais, na sua quantidade e qualidade não tem precedentes. Esse programa de formação vai ser anunciado ainda este mês [Julho – o regime Jurídico da Formação Contínua só saiu a 9 de Novembro] e certamente irá contribuir, de maneira decisiva, para ajudar os professores a implementarem esse novo modelo”.

(Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário Joaquim Azevedo in Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992: 2850, 2851)

Contudo, os problemas do financiamento pareciam também afectar esta área apesar do apoio do PRODEP à formação contínua em virtude da alargada necessidade de intervenção do sistema :

“Porém, é óbvio que para dar condições de adesão a todo este novo sistema por parte dos professores, era necessário promover um forte investimento na formação, para o que se disponibilizam finalmente poderosíssimos meios. Assim, e para além da disponibilidade do Instituto de Inovação Educacional para financiar projectos das escolas, surge agora o programa FOCO, no âmbito do PRODEP, que permitirá pôr de pé um profundo programa de formação contínua que aposta essencialmente nas potencialidades da escola e na capacidade de levar a efeito acções comuns (...) o novo regime de avaliação dos alunos e o sistema de formação de professores, em articulação com a nova direcção e gestão dos estabelecimentos dos ensinos básicos e secundário, a valorização do ensino superior politécnico, a continuidade do programa de construções escolares e a execução do estatuto da carreira docente são condições que poderão garantir um significativo êxito da reforma educativa”

(Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário Joaquim Azevedo in Diário da Assembleia nº9 de 4 de Novembro de 1992: 220-221).

Mas antes ainda da Formação Contínua era previamente necessária, como medida articulada para a aplicação da Reforma, a formação profissionalizante. O relatório “Formação de Professores em Portugal” elaborado no quadro de um contrato entre a Comunidade Europeia e Grupo Santander, rede de Universidades Europeias, da autoria de Bártolo Campos (1995) dá conta que efectivamente a formação profissionalizante se agilizou: “Nem todas as pessoas que estão colocadas para exercer a docência, no 2º e 3º ciclo do ensino básico e no ensino secundário, estão especificamente qualificados para o efeito. Em 1994-95, havia, nas escolas públicas do continente destes vários níveis de ensino, 87,5% com qualificação profissional; 6,9% só possuíam a habilitação académica considerada adequada e 5,6% nem sequer essa. (...) em 1987-88 havia 50% de professores profissionalizados, 37% só com habilitação académica e 13% com habilitações inferiores. (...) Entre 1988-89 e 1992-93 completaram a profissionalização em serviço, 22 341 professores (Dados fornecidos pelo Departamento de Gestão de Recursos Educativos)” (Campos, 1995:8-9).

Essa formação foi proporcionada de forma acelerada por ser considerada um investimento “*incomportável*” e com falta de formadores. Chegados a 1988 (pleno período da Reforma Educativa), nova legislação vem alterar, de novo, o modelo de profissionalização, introduzindo o modelo de Profissionalização em Serviço, retratando no seu preâmbulo o contexto em que é lançado e sublinhando a falta de recursos humanos e materiais para a formação de professores:

“Nos últimos anos foram implementados sucessivos modelos de profissionalização em serviço⁹³ nos ensinos preparatório e secundário, mas as condições conjunturais têm

⁹³ Entre 1979 e 1994 foram lançados vários modelos de formação profissionalizante e contínua dos professores, cuja profusão dá conta simultaneamente da dificuldade de adequação do sistema à realidade socio-educativa e necessariamente de políticas reactivas e não prospectivas: Decreto-Lei nº 519- T1/79 de 29 de Setembro – Regulamenta a Profissionalização em Exercício; Decreto-Lei nº 150-A/85 de 8 de Maio – Altera o processo Profissionalização; Decreto-Lei nº 412/85 de 16 Outubro – Altera o Decreto-Lei nº 150-A/85 de 8 de Maio; Lei nº 8/86 de 15 de Abril – Altera o Decreto-Lei nº 150-A/85 de 8 de Maio com as alterações que lhe foram feitas pelo Decreto-Lei nº 412/85 de 16 Outubro; Decreto-Lei nº 405/86 de 5 de Dezembro – Regulamenta a Formação em Serviço; Decreto-Lei nº 287/88 de 19 de Agosto – Regulamenta a Profissionalização em Serviço e revoga o Decreto-Lei nº 405/86 de 5 de Dezembro; Decreto-Lei nº 345/89 de 11 de Outubro – Alterações ao D.L. nº 287/88. Decreto-Lei nº 249/92 de 9 de Novembro – Regime Jurídico da Formação Contínua de Professores; Lei nº 60/93 de 20 de Agosto – Alteração do D.L. nº 249/92; D.L. nº 274/94 de 28 de Outubro – Alterações ao D.L. nº 249/92 e Lei nº 60/93; Decreto-Lei nº 207/96 de 2 de Novembro – Revisão do Regime de Formação Contínua de Professores; Despacho nº 299/ME/92 de 11 de Novembro - Regulamento da medida 1.3 do PRODEP/FOCO; Despacho Conjunto nº 69/ME/MESS/94 de 8 de Novembro – Regulamento da medida 2 do PRODEP – Formação contínua de professores e de Responsáveis pela Administração Educacional –FOCO; Despacho Conjunto 19/ME/MQE/96 – Revoga o Despacho Conjunto nº 69/ME/MESS/94.

contrariado a sua exequibilidade e tornado desproporcionados os seus custos relativamente aos resultados obtidos. Da estrutura dos concursos decorre uma distribuição dispersante dos professores em formação que implica a mobilização de recursos humanos e materiais de dimensão incomportável. Em consequência, à prática pedagógica não têm assistido verdadeiras garantias de acompanhamento, dado que o numeroso corpo de orientadores é insuficiente para responder com regularidade e eficácia às necessidades do elevado número dos professores em formação e da sua dispersão por várias escolas, exigindo deslocações constantes. Os professores dos quadros de nomeação provisória, agora com direito à profissionalização em serviço, apresentam perfis de experiência muito diversos e, em resultados da nova concepção e organização dos concursos, realizarão a sua formação profissional numa rede de escolas caracterizada pela dispersão geográfica e pela diferenciação. As suas legítimas expectativas tornam imperioso imprimir um ritmo rápido ao processo de profissionalização. Assim, urge rendibilizar os recursos humanos e materiais disponíveis, de modo a responder com eficiência e racionalidade, às exigências da situação no menor prazo de tempo possível, desejavelmente não superior a cinco anos.”

(preâmbulo do D. L. nº 287 de 19 de Agosto)

A questão formativa não foi, contudo, para os professores, um factor conflitual. Os docentes assumiram, desde logo, as suas “*carências formativas tanto ao nível das Ciências da Educação como ao nível Científico e Metodológico.*” (IIE, 1991:66) e “[reconheceram] *a necessidade de mudança, [continuando] a mostrar-se ainda receptivos à Reforma Curricular.*” (IIE, 1992:25). Os professores, nos resultados da avaliação do período experimental⁹⁴ dos programas da Reforma Curricular classificaram a Reforma Curricular da seguinte forma: Mau – 2%; Medíocre – 24%; Suficiente – 53%; Bom – 19%; Muito Bom – 1% o que indica que 73% dos professores tiveram uma atitude positiva em relação à Reforma Curricular na sua globalidade. Professores e Conselhos Pedagógicos afirmaram também, nos referidos estudos, que se registaram algumas mudanças positivas ao nível da Dinâmica escolar; dos Processos e técnicas de ensino; da Aprendizagem; da Motivação e interesse dos alunos tal como da Motivação dos professores (IIE, 1992:25), mas assinalaram a falta de apoio da Administração Central:

“ apesar de todas as dificuldades, os professores parecem reconhecer algum valor à Reforma no seu todo, pelo que a Administração deverá ter estas expectativas em conta e desenvolver um conjunto de medidas de apoio aos professores experimentadores [⁹⁵], que permitam levar a bom termo a Reforma Curricular”

(IIE, 1992:24).

Os resultados destes estudos revelam, ainda, que os professores identificaram como áreas mais fracas nessa mesma experimentação os *Recursos* e a *Formação de Professores*. No

⁹⁴ Estes estudos (realizados pelo IIE ao 5º ano da escolaridade em 1991, e 1992 ao 6º ano de escolaridade) revelam alguns problemas metodológicos e de representatividade como sejam os critérios de selecção das escolas experimentadoras e o facto de um número muito significativo dos professores que experimentavam os novos currículos não possuírem habilitação académica compatível com a disciplina que leccionavam, mas ainda assim são os únicos estudos existentes com este tipo de dados.

⁹⁵ Esclareça-se que a experimentação foi realizada em apenas 17 escolas do continente e ilhas.

domínio do desenvolvimento curricular, os professores assinalaram a *Avaliação* como a área que apresentava mais problemas e lacunas formativas, dado que se reveste, da maior relevância para o âmbito deste trabalho. Os professores experimentadores consideraram ainda a formação recebida durante o processo de experimentação, como insatisfatória, “mais útil que oportuna” dado que os materiais chegavam desatempadamente às escolas, dificultando a ultrapassagem da maioria dos problemas suscitados pelos programas.

Na tentativa de entender quais as áreas em que foi realizada a formação contínua de professores financiada pelo PRODEP efectuou-se o levantamento das acções e das áreas de formação efectivamente realizadas⁹⁶ mas esta diligência encontrou a maior dificuldade facto que não permitiu conhecer como se concretizou esta importante área de investimento com vista à boa implementação da Reforma Educativa e do novo modelo de avaliação.

Voltando aos argumentos do debate sobre o *conflito* em análise, centrados na falta de recursos e de investimento para a implementação dos objectivos da Reforma encontramos um reacender da polémica gerada em torno da alegada priorização das políticas económicas sobre as políticas educativas (que já vimos defender aos partidos comunista e socialista, então na oposição) com o anúncio daquilo a que se veio a chamar “*o fim do ciclo a quantidade*”.

“*O fim do ciclo da quantidade e o início do ciclo da qualidade*”, coincidiu com a fase de aplicação progressiva da Reforma (1992/1993 a 1995/96) e foi apresentado no Parlamento numa perspectiva de rigor orçamental associada à promoção do sistema educativo e à promoção do empenho dos professores :

*“O Sr. Ministro da Educação (Couto dos Santos) – Se a gestão dos recursos é uma necessidade e um anseio geral, o sector da educação tem de ser um paradigma de rigor e de racionalidade na gestão dos imensos recursos que a comunidade, através de um Orçamento como o presente, lhe confere. Por estas razões, o governo considera que o sistema tem de orientar-se por três vectores fundamentais: a melhoria da qualidade do sistema de ensino; o rigor e a racionalidade da gestão; a confiança e o empenhamento dos agentes envolvidos. (...) consideramos encerrado o ciclo da quantidade que absorveu, durante os últimos seis anos, o nosso sistema de ensino, aliás, como o demonstram os últimos dados demográficos.
A Sr^a Maria Julieta Sampaio (PS) – Completo absurdo!
O Orador: - Agora estamos profundamente empenhados na batalha da qualidade. É nesta perspectiva que o ano lectivo de 1992-1993 constitui o início de um novo ciclo da qualidade,*

⁹⁶ A título de exemplo refere-se apenas que os relatórios (dos anos 1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 e 2004), a que foi possível ter acesso, das acções creditadas pelo Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua (tendo sido solicitado expressamente as áreas de formação das acções) apenas registam o número de acções creditadas e não creditadas por regiões e modalidades de formação, sendo por isso possível ter a noção dos números mas não das áreas de formação. Sabe-se também que em 2000 o Ministério da Educação não possuía nenhuma listagem dos Centros de Formação de Professores existentes no país, sendo necessário (para os conhecer e contactar, eventualmente sobre as acções de formação que cada um promoveu) solicitar a informação, sobre os Centros de Formação que lhe estavam afectos, aos Centros de Área Educativa do país, um a um.

coincidindo com o primeiro passo da generalização da reforma educativa ao nível do ensino básico e secundário e das grandes reformas ao nível do ensino superior.”

(Diário da Assembleia nº 16 de 20 de Novembro de 1992: 554-555)

Cinco anos mais tarde, Couto dos Santos, avalia aquele período com uma leitura mais crítica dos procedimentos da política educativa considerando-os submetidos a “*immediatismos*” e destaca a importância da gestão orçamental na concretização das medidas enunciadas:

“Um dos males do sistema educativo tem sido o imediatismo político que gera sempre no sistema distorções em relação aquilo que é a sua própria função. Acho que o sistema educativo em Portugal tem sido penalizado pelo imediatismo político. (...) O mal do ministério da Educação é o produzir mais legislação do que actos concretos.”

(entrevista de Couto dos Santos concedida a António Teodoro em 25 de Julho de 1997, in Teodoro, 2002: 344 e 348).

“Quanto à questão da qualidade e da quantidade, fizemos uma análise da evolução dos orçamentos, da sua aplicação e dos resultados obtidos, isto é, uma avaliação económica, do sistema tendo sido introduzidos alguns indicadores de racionalidade económica, para ver se, de facto, as verbas estavam a ser bem aplicadas. E cheguei a uma conclusão: que havia demasiado investimento em infra-estruturas, embora nós tivéssemos carências, e pouco investimento naquilo, que são os bens imateriais, não tangíveis, isto é, investimentos na qualidade de ensino. Uma das coisas que me surpreendeu foi, por exemplo, verificar que o custo do investimento numa escola significa, em média, dois anos de funcionamento dessa mesma escola. Isto é, cada vez que se fosse fazer uma escola, estava a dizer que, em cada ano, aumentava em custo de funcionamento pelo menos metade desse investimento. Isto é, se investisse 50 milhões em infra-estruturas, teria que pôr logo de parte, nas despesas de funcionamento, pelo menos 25 milhões.”

(entrevista de Couto dos Santos concedida a António Teodoro em 25 de Julho de 1997, in Teodoro, 2002:343-344).

Os problemas de incomportabilidade dos gastos/investimentos não são, contudo, uma questão linear. António Barreto, em 1996, assinala problemas continuados na gestão do Orçamento Geral do Estado associados aos problemas de sustentabilidade económica e da competência política na gestão dos dinheiros públicos:

“[o] Estado português gasta por ano mais de 900 milhões de contos com educação, a que se podem acrescentar mais de 30% a 40% de despesas privadas. Ora, este enorme orçamento, o maior do estado, é elaborado em más condições. Quer isto dizer, estudam-se pouco e avaliam-se menos os efeitos desta despesa e deste grande esforço público e privado. A repartição orçamental faz-se, como eu vi fazer no Governo e no Parlamento durante anos, com “palpites”, cortes e aumentos aproximados, pressentimentos e suposições. Olha-se para o que se gastou no ano anterior, sem olhar para as consequências. Raramente se sabe se se gastou bem ou mal. Quem deita a semente, não vai sequer ver se algo cresceu. (...) Fizeram-se experiências demais. Não se analisaram os resultados das experiências. Fizeram-se reformas sem preparação. Não se analisaram os resultados das reformas, antes de fazer novas reformas. O sistema escolar cresceu sem limites, integrou-se excessivamente, centralizou-se e unificou-se. Fizemos todo o caminho da escola uniformizada, integrada e centralizada. Foi esta a única inspiração prevalecente a todas as reformas, a todas as experiências e às sucessivas modas. Com 12 mil escolas, 230 mil professores, dois milhões de

alunos, três a quatro milhões de pais e 900 milhões de contos de orçamento, não é mais possível gerir este sistema. Sobretudo, não é possível deixar crescer e desenvolver-se o que o merece.”

(Barreto in CNE, 1996:110 e 115)

Relativamente à despesa com a Educação outras perspectivas se perfilam. Joaquim Azevedo (2002:90) apresenta um conjunto de dados do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação e constata que houve *“um aumento sem precedentes do investimento público estatal em educação: de 421 milhões de contos, em 1990, passamos para o triplo, 1241 milhões de contos, em 2000 [esse aumento ocorreu] na segunda metade da década de noventa e que, em Portugal, foi o mais elevado em toda a zona Euro.(...) Se mais despesa equivalesse directamente a mais qualidade, o sistema escolar português reuniria, na actualidade, condições excepcionais de melhoria do seu desempenho. Mas, como sabemos, o axioma assim enunciado não tem fundamento”*.

(Azevedo:2002: 89 e 92).

Estas considerações sugerem dois comentários: o primeiro prende-se com a comparabilidade entre Portugal e a maioria dos países da zona Euro, que, como já vimos no Capítulo I, são referidas como realidades bem diferentes em termos económicos, sociais e culturais, facto que pode tornar um investimento de meia década um esforço insuficiente para recuperar o conhecido atraso estrutural português. O segundo tem que ver com os supracitados problemas de gestão do Orçamento de Estado que lançam interrogações sobre a forma como o financiamento possa ser aplicado.

Pelo que se observou até aqui a conversão do Desp. nº 162/ME no D.N. nº 98-A/92 apenas neutralizou, no debate público, as questões associadas aos aspectos conceptuais do diploma. Talvez por isso a polémica em torno deste diploma tivesse ido mais longe, chegando até às dúvidas relativamente à aprovação do diploma:

“Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário Joaquim Azevedo – O sistema de avaliação que está concebido no despacho é, em primeiro lugar, um sistema português, que foi gizado e discutido durante 2 anos com parceiros sociais e agora implementado. Mais uma vez afirmo ao Sr. Dep. António Braga que tem o total apoio das Confederações sindicais e das associações de pais.

O Sr. António Braga (PS): - Não é verdade!

O Orador – É totalmente verdade! Gostava que isso ficasse muito claro.”

(Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992:2852)

Sabendo que o D.N. 98-A/92 foi reformulado de urgência entre 19 Março de 1992 (data da posse do novo executivo do Ministério da Educação) e 20 de Junho de 1992 (data da

entrada em vigor do normativo, deduz-se que a discussão em causa que durou “dois anos” devia referir-se ao D. N. nº 162/ME/91.

Na intenção de esclarecer a dúvida relativamente à discussão pública do D. N. nº 92-A/92 com os “parceiros sociais” foram contactadas a FENPROF a FNE a CGTP, a UGT e a CONFAP para comentar este assunto. A resposta obtida nos casos da CGTP, a UGT e a CONFAP foi a de que nenhuma das pessoas, que no período poderiam ter eventualmente tomado parte nesse processo, estaria já naquelas instituições e por consequência não haveria forma de dar testemunho da situação (foram ainda solicitados Pareceres ou posições escritas sobre o assunto mas também não existiam). Com a FNE não foi possível realizar a entrevista solicitada e a FENPROF afirma que não foi consultada:

“E – Perguntava-lhe ainda, relativamente ao momento da aplicação do diploma (D. N. nº 98-A/92) se houve alguma abordagem, alguma aproximação do Ministério da Educação ao vosso Sindicato?”

FENPROF – Não, não houve (...) e o nosso parecer acompanhou muito nessa altura o parecer do CNE que foi redigido pela Ana Benavente, o Parecer do Conselho Nacional da Educação”

(Dr. Rolando Silva da FENPROF – Entrevista concedida em 24 de Junho de 2004)

Da análise do processo de tomada de decisão política do D.N. nº 98-A/92 podemos concluir que as suas circunstâncias se mantiveram muito idênticas àquelas em que decorreu o D. N. nº 162/ME/91, apesar de alguns Pareceres de *grupos de pressão*, aqui observados, considerarem que este apresentava uma redacção melhorada, especialmente ao nível da formulação das questões técnico-pedagógicas. De resto, toda a estrutura central do *conflito* se manteve. Os *grupos de pressão* continuavam a considerar que os *recursos* e as *limitações* (elementos integrantes da tomada de decisão política) tidos em conta para esta decisão ofereciam grandes obstáculos ao êxito da implementação do modelo de avaliação, continuando a perpassar, nas opiniões dos opositores ao modo de implementação desta medida, a ideia de que a governação optava adoptar, num momento de alargamento da escolaridade obrigatória, uma *estratégia* de gestão do sistema educativo, como vimos fundamentada no Capítulo I, comum às reformas educativas contemporâneas: redução do financiamento estatal do sistema educativo e responsabilização das escolas pelo insucesso escolar.

O governo continuava a considerar que existiam condições suficientes, defendendo que era sobretudo necessário melhorar as práticas pedagógicas. Assumia, no entanto, que o alargamento da escolaridade obrigatória tinha obrigado a uma contratação de docentes sem formação adequada com *“natural prejuízo dos requisitos de qualificação desejáveis”*, com *“custos de qualidade”* mas intentava em *“investir fortemente em acções de formação e de*

atualização dos professores”. Contudo, a formação profissional foi dada de forma acelerada por ser considerada um investimento “*incomportável*” e por não existirem formadores suficientes. No que respeita à formação contínua, os dados disponíveis nos relatórios anuais do Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua mencionam números de acções creditadas nas várias regiões do país mas não as áreas da formação creditada, facto que não permite avaliar se o investimento realizado na Formação Contínua de Professores privilegia as áreas diagnosticadas como mais problemáticas da implementação da Reforma Educativa.

Do ponto de vista da sustentabilidade da Reforma Educativa e do investimento necessário ao sistema educativo os dados recolhidos sustentam duas orientações opostas, por um lado, existem números que indicam que o investimento em Educação, na segunda metade da década de noventa, foi o mais elevado da zona Euro, mas, por outro, existem também depoimentos que mencionam problemas na gestão do Orçamento de Estado que lançam interrogações sobre a aplicação desse mesmo investimento bem como da relação custo/benefício do sistema educativo.

Na conclusão da análise sobre o processo de remodelação do primeiro diploma que introduziu o modelo de avaliação da Reforma Educativa e que acabou por vigorar até 2001, observa-se o seguinte: em primeiro lugar mantinham-se os principais pareceres acerca dos obstáculos à boa implementação daquela medida política, opondo ao governo basicamente os mesmos *grupos de pressão* que o haviam feito a quando da adopção do Desp. N.º 162/ME/91. Contudo, foi possível encontrar maior consenso no que respeitou à redacção do diploma nos aspectos que contemplavam algumas questões técnico-pedagógicas e mesmo ideológicas, permanecendo, no entanto, todo o descrédito relativamente à relação dos objectivos propostos pelo modelo avaliativo e as condições disponíveis para os materializar. Para os referidos *grupos de pressão* o poder político concedeu as supracitadas alterações mas não acedeu às restantes *exigências internas*, facto a que não terá sido alheia a posição governativa de maioria absoluta, apesar das dúvidas que se levantaram acerca da aprovação do diploma no Parlamento.

Na tentativa de compreender os argumentos que sustentavam cada uma das perspectivas em oposição no *conflito* gerado, foi mais fácil reunir dados que fundamentam a perspectiva dos *grupos de pressão* do que ter acesso aos dados das condições que o poder governativo disponibilizou. Esses dados também não perpassaram no debate parlamentar⁹⁷ que não discutiu números concretos.

⁹⁷ cf. Diários da Assembleia analisados

Relativamente aos que consideraram que existia uma pressão sobre as escolas e os professores para não reterem os alunos (mesmo que o sucesso educativo tivesse baixa qualidade) encontraram-se alguns argumentos associados à adaptação curricular sem referências nacionais para os *objectivos mínimos* de aprendizagem; à falta de autonomia escolar; à responsabilização sobre a avaliação alargada a variadíssimos intervenientes; a uma política de formação de professores ilegível devido à dificuldade de se conhecer as áreas de formação que as muitas acções creditadas (de acordo com os relatórios do Conselho Científico de Formação-Contínua) contemplaram; ao adiamento da implementação das provas aferidas; à redução do financiamento do sistema educativo no momento da generalização da Reforma Educativa; e à dificuldade de documentar as áreas de investimento para além da recuperação do parque escolar.

Foi precisamente a dificuldade em conhecer o investimento (e a sua proporção face às necessidades) realizado nas áreas de apoio escolar à recuperação dos capitais sócio-culturais dos alunos mais desfavorecidos, bem como das áreas de formação contínua efectivamente realizadas aos docentes - afim de os preparar para os desafios da universalização e alargamento da escolaridade obrigatória (numa sociedade culturalmente deficitária como é a portuguesa) - que terão oferecido maior dificuldade em fundamentar o discurso do poder governativo que declarava ter investido o suficiente para melhorar os resultados escolares. Não foi também possível recolher sustentação empírica, deste período, que suportasse o discurso do poder governativo relativamente à responsabilidade dos professores na má aplicação do diploma, nem ao nível da pesquisa de dados realizada para este estudo, nem nas declarações dos que o afirmam.

Em síntese, o *conflito* do processo de adopção do novo modelo de avaliação dos alunos ficou definido por duas visões: a dos que defendiam que a produção do sucesso fictício (que a unanimidade dos discursos recolhidos admitiam existir) havia sido fortemente promovida pelas regulamentações do modelo avaliativo, associadas à falta de condições para o aplicar de acordo como o seu espírito (Pareceres técnicos; Conselho Nacional de Educação; professores; sindicato FENPROF (não foi possível conhecer nem entrevista nem por documentos os Pareceres da FNE) e partidos da oposição); e a dos que consideravam que as práticas docentes revelaram falta de idoneidade e/ou deontologia profissional, associando-as à preguiça de formalizar o processo burocrático, a partir de então, exigido para levar à prática a retenção dos alunos (governo).

2.2.3. “Credibilizar o sistema educativo” e assegurar o apoio à manutenção do poder em preparação de período eleitoral (Despacho Normativo Nº 644-A/94)

Do ponto de vista político, e como segundo mecanismo de retroacção à implementação do modelo de avaliação, esta alteração (o Despacho Normativo Nº 644-A/94 de 15 de Setembro não revoga o anterior mas apenas modifica dois dos seus setenta e dois números e acrescenta um septuagésimo terceiro) tem um calendário importante, associado a um mecanismo fundamental de manutenção de apoios a que toda a tomada de decisão política é sensível: a preparação das eleições legislativas em Outubro de 1995.

Na análise da letra do D.N nº 644-A/94 a modificação daqueles três números introduzem quatro alterações fundamentais e passíveis de aumentar a selectividade da escolaridade obrigatória: a eliminação da necessidade da elaboração do relatório para a retenção dos alunos; a dispensabilidade da Avaliação Sumativa Extraordinária em caso de falta de assiduidade dos alunos; a definição de um número de negativas limite para a progressão dos alunos; e a introdução das provas globais.

O ministério da Educação Manuela Ferreira Leite⁹⁸ mostrava uma preocupação em “credibilizar o sistema educativo” a que o contexto eleitoral não terá sido alheio. Nas declarações da ex-ministra da Educação (entrevista concedida a António Teodoro em 10 de Abril de 1997 in Teodoro 2002: 351-367), duas vertentes pareciam fundamentais (e associáveis às principais exigências externas de convergência europeia) – o modelo de avaliação dos alunos e o ensino profissional:

“essa credibilização passa por um sistema de avaliação. Mas, por outro lado, é conseguir realmente ter um ensino secundário com saídas profissionais⁹⁹. Enquanto tal não se verificar, o sistema educativo gera situações complexas do ponto de vista social e do ponto

⁹⁸ Empossada de 7 de Dezembro de 1993 a 28 de Outubro de 1995

⁹⁹ A implementação do “ensino vocacionalista”, é uma importante tendência das concepções de política educativa contemporâneas. Relativamente ao ensino profissional J. Azevedo considera que “desde os governos Manuela F. Leite e de Marçal Grilo, (...) se optou por uma travagem no investimento nas escolas profissionais, como parte integrante da oferta formativa para os jovens que terminam a escolaridade obrigatória. [sublinhando que] esta estagnação não [resultou] da fraca procura [mas da] imposição de uma política de numerus clausus por parte do Ministério da Educação [mantendo-se] a procura sempre (...) superior à oferta, havendo a evidência de numerosas escolas profissionais que recebem apenas uma pequena parte dos candidatos à frequência dos seus cursos.” (Azevedo, 2002:38-40). Azevedo considera ainda que “[em] Portugal e na actualidade, quem está a dirigir a procura social para as vias gerais e académicas de ensino é sobretudo o Ministério da Educação, contrariando e impedindo a concretização de opções feitas por muitos milhares de famílias e de jovens que desejam frequentar cursos profissionais [tornando-se] difícil de perceber esta política de imposição do “crescimento zero” às escolas profissionais, anos a fio, mesmo que fundamentada em questões financeiras ([referenciando que], a despesa pública em educação triplicou na década de noventa.)” (Azevedo, 2002: 41). Para Azevedo “[manteve-se], assim, durante a década de noventa, uma tendência, já longa, para colocar o secundário ao serviço do acesso ao ensino superior e para incentivar a população, implícita mais que explicitamente, a demandar o ensino superior universitário, como o melhor e o mais seguro dos investimentos sociais e familiares. (...) [Adiando-se mais uma vez] a qualificação inicial de técnicos intermédios” (Azevedo, 2002: 46).

de vista dos próprios alunos. Quando digo social, quero dizer do ponto de vista do desenvolvimento do país e, portanto, daquilo que se espera que sejam as aptidões profissionais das pessoas. O ensino secundário não pode ser apenas uma passagem para o ensino superior. (...) Porque, por mais voltas que se dê, não vamos ser diferentes dos outros países e, portanto, não vamos nunca ter na vida muito mais do que trinta e tal por cento dos jovens, em idade entre os 18 e os 24, a frequentar o ensino superior. Temos então, decisivamente, que pensar nos outros 70%. E essa, na minha perspectiva, deve ser a grande preocupação de qualquer Ministro da Educação: o que fazer destes 70%?”

(entrevista concedida a António Teodoro em 10 de Abril de 1997 in Teodoro 2002: 359-360).

Das duas medidas consideradas necessárias para a credibilização do sistema educativo (sistema de avaliação e ensino profissional), o modelo de avaliação terá sido então considerado a alteração prioritária. O próprio preâmbulo do D.N. nº 644-A/94 afirma:

“O desenvolvimento do regime de avaliação dos alunos do ensino básico durante dois anos sucessivos mostrou a necessidade de proceder a alguns ajustamentos naquele diploma, recolhendo os ensinamentos decorrentes da sua aplicação ao processo de ensino e de aprendizagem dos alunos da escolaridade básica. O investimento de confiança da comunidade e do Estado no regime da escolaridade obrigatória justifica o reforço de medidas que permitam introduzir uma maior equidade, justiça e rigor na avaliação dos alunos.”.

Em certa medida a perspectiva da ministra ia assim ao encontro das interpretações dos grupos de pressão que se opuseram ao D. N. nº 98-A/92, considerando que estava a ser permitido *“que o sistema [provocasse] distorções graves para os jovens e para a sociedade.”*¹⁰⁰:

«(...) Qual era então o desafio que pensei que tinha pela frente? Era a credibilização do sistema, que está desacreditado. Está desacreditado não só por este discurso que nós vemos a toda a hora – “ninguém sabe nada”, “não se percebe o que é que eles andam a aprender”, “vão para a escola e não aprendem nada”. Onde é que está, na minha perspectiva evidentemente, as origens deste descrédito? Está em se ter introduzindo um dos aspectos fundamentais da reforma, com o qual concordo e defendo, e que se chama avaliação contínua^[101]. Portanto, alterou-se o sistema de avaliação de conhecimentos. Concordo com o sistema de avaliação contínua (...). Mas esse sistema de avaliação contínua pode ter, como teve no nosso caso, efeitos absolutamente perversos, e que foi ter conduzido ao seguinte, julgo que por reacção dos professores, que considero lógica – não há aqui, portanto, nenhuma crítica à reacção dos professores: para que um professor não permitisse a transição de ano a um jovem tinha que dar tanta justificação, tanta justificação, que, psicologicamente, lhe dava a percepção de que a última coisa que ele devia fazer era não passar o jovem. É que para o passar não precisa de dar essas justificações todas. A exigência que houve da justificação da não passagem (...) conduziu a que os professores tivessem a tentação de pensar que a sua função era de fazê-los passar. (...) chegámos a ter situações em

¹⁰⁰ Entrevista de Manuela Ferreira Leite a António Teodoro (2002) em 10 de Abril de 1997: 357.

¹⁰¹ Manuela Ferreira Leite associa os “efeitos perversos” à avaliação contínua o que sugere a inferência de que na sua perspectiva, o problema é a ausência de exames, já que as justificações que apresenta não têm relação directa com a avaliação contínua.

escolas inteiras, em que todos passaram, o que do ponto de vista estatístico não era provável que tal acontecesse. Isto desacreditou o sistema. Pior do que isso, desacreditou aos olhos dos próprios pais, que podiam chegar à escola, de acordo com o sistema em vigor, e dizer ao professor: o meu filho só tem cinco e seis¹⁰², mas eu, se não se importa, quero que ele passe. E o professor, a despeito da sua análise pedagógica em que considera que o aluno não tinha nenhuma condição para passar, mas desde que o pai dissesse “quero que ele passe”, o aluno passava. Isto acaba por desacreditar a escola aos olhos dos próprios pais, pois são eles que fazem em grande parte a opinião pública sobre o sistema educativo..”

(entrevista de Manuela Ferreira Leite a António Teodoro (2002) em 10 de Abril de 1997 : 357).

Do ponto de vista da análise do posicionamento político, revelado neste depoimento, há que salientar a relevância dada ao parecer dos pais como uma grande parte da opinião pública, sendo por consequência um *apoio* político não desprezível e, por outro lado ainda, o facto de Manuela Ferreira Leite ser a única governante, após a implementação do novo modelo de avaliação que refuta frontalmente, como vimos, a estratégia de culpabilização dos professores¹⁰³ face os maus resultados escolares:

“Discordo completamente das afirmações ultimamente feitas em alguns artigos surgidos na comunicação social sobre o sistema educativo, em que é feita uma leitura de tal forma catastrófica, não só do ponto de vista dos alunos e daquilo que os alunos sabem, mas, por arrastamento, do próprio trabalho dos professores – se os alunos não sabem é porque os professores não ensinam. Eu não consigo fazer essa leitura tão catastrófica.”¹⁰⁴

Para a ex-ministra, no entanto, a escolaridade básica deve assumir um carácter claramente selectivo:

“Digo-o, apesar da grande contestação que tive na altura e, provavelmente, com a mesma grande contestação agora por parte de quem ler o que reafirmo. Digo e defendo categoricamente que deverá haver provas de avaliação, passagens e não passagens. E que essa autoridade é dada exclusivamente ao professor, que não tem de justificar absolutamente nada. Tem de ter uma autoridade total e responsável, não tem que justificar nada; o que tem é que haver passagens e não passagens com objectivos definidos.”

(entrevista de Manuela Ferreira Leite a António Teodoro (2002) em 10 de Abril de 1997: 358).

Do ponto de vista do *conflito* gerado em torno dos mecanismos de pressão sobre os professores para promoverem a passagem dos alunos e da eliminação das regulamentações

¹⁰² Manuela Ferreira Leite usa a escala de 0 a 20, apesar da escala em uso ser a de 1 a 5.

¹⁰³ Outros também corroboram esta perspectiva: “Não há que lançar sempre para cima da opinião pública este espectro de culpabilização dos professores. É sintomático que o discurso do ministério, desde o tempo do Eng. Couto dos Santos para cá, seja o de que a qualidade do sistema depende muito dos professores, e que portanto é preciso pedir-lhes mais, exigir-lhes uma maior entrega, uma maior qualidade e mais ética profissional, etc. ” (António Alarcão Ravara, CNE, 1995:71-72)

¹⁰⁴ Entrevista de Manuela Ferreira Leite a António Teodoro (2001) em 10 de Abril de 1997: 354

passíveis de os efectuar o discurso selectivo, parece ter sido o que afastou as perspectivas de alguns dos *grupos de pressão* da posição defendida pela ministra, mostrando-se preocupados com a eventual e efectiva aplicação de pressupostos ideológicos já anteriormente criticados no Desp. nº 162/ME/91:

A. Afonso considerou que «quando confrontadas [as medidas do D. N. 644-A/94] com o articulado anterior do Despacho Normativo nº 98-A/92, designadamente com o teor da decisão política de que o ensino básico a retenção deveria ter “carácter excepcional, depois de esgotado o recurso a apoios e complementos educativos”, estas alterações denotam uma tendência muito nítida para um retorno a um modelo de avaliação potencialmente mais selectivo e menos democrático. São mudanças que, retoricamente, pretendem “introduzir uma maior equidade, justiça e rigor na avaliação dos alunos” [“Esta ambiguidade legislativa não deixa porém de reforçar o princípio da selectividade ao fazer apelo a velhas exigências académicas que, mais uma vez, não são acompanhadas por novas possibilidades em termos de recursos materiais e profissionais, ou outras condições pedagógicas” (A. Afonso, 1998:261)] mas que, objectivamente, se limitam a repor alguns dispositivos que têm como efeito atender às pressões e dar uma satisfação às críticas procedentes de certos sectores sociais, sem nada resolver em concreto.» (A. Afonso, 1998:261).

O *conflito* em torno das condições de promoção do sucesso educativo continuavam e um dos partidos da oposição avaliava esta questão na Assembleia República, da seguinte forma:

“o aumento do acesso ao ensino não foi acompanhado de medidas que compatibilizem a massificação e qualidade. Falharam as políticas para mudar concretamente as escolas e falharam as políticas para os professores e para a sua formação.(...) Esta profissão sofreu nos últimos anos profundas transformações entre as quais o aumento da heterogeneidade social e cultural dos alunos exigindo uma grande variedade de métodos pedagógicos e de funções e meios para as exercerem.(...) A modernização da educação e o sucesso das inovações dependem entre outros factores do modo como estas são apresentadas aos agentes educativos e aos próprios alunos, do ritmo com que são implementadas, do apoio recebido. Em Portugal, «a reforma» foi lançada sem estratégias adequadas, e, não fora o enorme esforço dos professores no estudo dos novos programas, o fiasco seria ainda maior.”

(Dep. Ana Maria Bettencourt (PS) in Diário da Assembleia nº 77 de 27 de Maio de 1994:2520).

A FENPROF considerava que na implementação do D. N. nº 644-A/94 “[às] elevadas expectativas de sucesso criadas, [correspondiam] mecanismos de selecção e controlo que [visavam] aliviar o sistema de um grande número de alunos”(Jornal da FENPROF, Outubro de 1994:25)

A FNE, por seu lado, considerou que a política educativa de Manuela Ferreira Leite estava em contradição com o espírito da Reforma Educativa e sublinhava o carácter errático da política educativa nacional:

“A Senhora Ministra, de uma penada, anuncia ao país o regresso ao sistema de reprovação quase automática. Com esta medida, também, a Ministra mostra bem que a sua política é uma política de atacar sintomas em vez de atacar as causas das doenças do sistema Educativo. Designadamente, em vez de anunciar medidas que melhorem o sucesso educativo (como seria o investimento sério do ministério na Educação Pré-escolar) decide-se pela solução de mais reprovações. (...) De facto, com as afirmações que proferiu na sua conferência de imprensa, a Ministra conseguiu, em alguns minutos, fazer compreender ao país que o esforço de reforma – que se iniciou com João de Deus Pinheiro, prosseguiu com Roberto Carneiro e Couto dos Santos (todos eles, note-se, Ministros, como Manuela Ferreira Leite, de Governos liderados pelo mesmo Primeiro Ministro) – terminou. A partir daqui é lícito esperar que professores, funcionários, alunos e pais fiquem sempre à espera de um novo Ministro com uma nova ideia tão passageira como as anteriores.”(Jornal da FNE, Ano X, nº5 – Setembro/1994:6-7)

As novas orientações que tomava o conflito relativamente à questão central que o gerou associada à alegada denegação de recursos para a implementação dos objectivos do modelo de avaliação e aos passíveis mecanismos de pressão sobre os professores para promoverem a passagem dos alunos, merecem nova observação.

Sobre a perspectiva economicista/racionalizadora do sistema educativo, Manuela Ferreira Leite assume que a sua função no ministério da Educação era tida, na opinião pública, como a de promotora dessa política ao mesmo tempo que defende os mecanismos de selectividade:

«uma das críticas que me fizeram – fizeram várias, muitas, mas essa era uma crítica injusta – foi o considerar que tinha ido para o ministério da Educação com o objectivo único de gerir os recursos financeiros do sistema. “Aí vai a Secretária de Estado do Orçamento para poupar o enorme desperdício que é o sistema educativo!” Sei que tive essa imagem, embora considere que esta medida que introduzi – que comecei a introduzir, porque evidentemente não era susceptível de a ter introduzido de repente em todo o sistema educativo -, da não passagem de alunos, de haver aprovações e reprovações, é a medida mais cara que se pode introduzir no sistema educativo. A medida mais cara de todos, é dizer não passam, ficam cá novamente. Fui eu que a introduzi, ou tentei introduzir».

(entrevista de Manuela Ferreira Leite a António Teodoro (2002) em 10 de Abril de 1997: 358).

Além do mais a ministra também não considerava necessário investimentos maiores no sistema educativo e mostrava grande sensibilidade à sustentabilidade do Estado:

“Bem, nesse aspecto, estava realmente numa situação privilegiada, porque, conhecendo bem a óptica das Finanças, nunca pus o Ministro das Finanças perante uma situação que soubesse que ele não podia dar resposta. Esse conflito nunca tive, porque acho que sempre tive a noção até onde é que devia ir. Sempre tive a perspectiva de que não devia

atirar para cima de outros aquilo que era da minha responsabilidade. (...) [Nunca] tive a visão enquanto estive no Ministério – disse isso várias vezes, e continuo a afirmar com toda a convicção – que o problema do Ministério da Educação é um problema de falta de recursos. Nunca tive essa visão, pelo que nunca poderia refugiar-me na falta de recursos para justificar qualquer coisa que andasse mal no Ministério da Educação. (...) Porque o Ministério da Educação é, evidentemente, um sorvedouro de recursos – não há medida alguma que não tenha um impacto visível no orçamento, não há medidas que se tomem que custem 5 mil ou 10 mil contos, custam logo 5 ou 10 milhões tendo um impacto visível no orçamento (...)”

(entrevista de Manuela Ferreira Leite a António Teodoro (2002) em 10 de Abril de 1997 : 360- 361).

Da perspectiva do aumento da selectividade do ensino obrigatório estas afirmações sugerem dois comentários, um dos quais sustentado por depoimentos da ex-ministra: em primeiro lugar, a “tentativa” da ministra de reintroduzir um regime avaliativo de selecção aprovação/reprovação, com o qual manifestamente concordava, podia ter sido efectiva mas, de facto, a possibilidade de retrocesso dos números do insucesso escolar para os que se registavam antes do novo modelo avaliativo parecia politicamente insustentável, dado que a melhoria daqueles números era um compromisso de política educativa internacional.

Em segundo lugar, a própria ministra considerava que o controle de qualidade do sistema educativo podia ser garantido através de provas¹⁰⁵ (provas globais do 9º ano - ponto 33 A - do D. N. nº 644-A/94):

“quando um aluno está perante a inexistência de qualquer tipo de prova e há uma criatura que chega e lhe diz “agora, aqui está uma prova”, é bem mais difícil do que lhe ter dito, logo do início, que era a avaliação contínua mais alguma coisa, porque na altura estava-se a dar o bombom da avaliação contínua. No momento em que entrei o que fiz foi

¹⁰⁵ Não deve deixar-se, no entanto, aqui por notar, o carácter muitas vezes pouco certificador, das provas de exame como garante da qualidade do sistema educativo. O Anexo 1 apresenta em maior detalhe alguns dados empíricos comparativos onde se cruzam o carácter de controle de qualidade (sob o ponto de vistas de provas e de exames e duma retenção mais permitida) de alguns sistemas educativos europeus na escolaridade obrigatória, os resultados dos alunos desses sistemas educativos nas provas de literacia da Leitura e da Matemática no estudo PISA 2000 e ainda as taxas de frequência do ensino pré-escolar dado que ensino pré-escolar foi desde o início da Reforma uma das medidas unanimemente considerada mais importante para a redução das diferenças dos capitais sócio-culturais à entrada da escolaridade obrigatória, *exigência* que ainda persiste, veja-se a título de exemplo os dois depoimentos seguintes:

“O PRODEP, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo e o Ministério de Roberto Carneiro, já em 1990 prometiam que em 1993 se atingiriam os 90% para as crianças de 5 anos e 50% para as de 3 e 4 anos. A diferença abissal entre o número de crianças a frequentar o 1º ano do 1º ciclo e a frequentar o ensino pré-escolar – 668 350 no ano lectivo 1989/90, enquanto na educação pré-escolar eram apenas 84 775 no mesmo ano, ou seja que se tomem medidas urgentes no sentido de recuperar o atraso.” (Dep. Lourdes Hespagnol (PCP) Diário da Assembleia nº 87 de 11 de Julho de 1992: 2853)

“Valeria a pena, nos próximos anos, concentrar a atenção no estudo e na correcção das fortes assimetrias que persistem, pois desse esforço pode depender, no futuro, a melhoria das taxas de frequência da educação pré-escolar do País.” (pp. 81-82) “Não há, no horizonte, nem sequer anunciada, qualquer política pública, que procure séria e sustentadamente, com visão integrada e de longo prazo.” (Azevedo, 2002:84).

introduzir uma coisa amarga num mundo todo doce. É evidente que é mais difícil nesta fase do que numa fase anterior”. (entrevista de Manuela Ferreira Leite a António Teodoro (2002) em 10 de Abril de 1997:358).

Do ponto de vista da eliminação dos mecanismos de pressão sobre os professores para promoverem a passagem dos alunos e para complementar a análise da letra do D.N. nº 98-A/92 efectuada no subponto anterior deste trabalho considera-se pertinente observar também as regulamentações introduzidas pelo D.N nº 644-A/94 que foram, como já referimos, fundamentalmente quatro: a eliminação da necessidade da elaboração do relatório para a retenção dos alunos; a dispensabilidade da Avaliação Sumativa Extraordinária em caso de falta de assiduidade dos alunos; a definição de um número de negativas limite para a progressão dos alunos; e a introdução das provas globais.

A burocratização da retenção dos alunos através da deliberação da necessidade da elaboração de um relatório¹⁰⁶ não era da concordância da ministra, como vimos, que o considerava um mecanismo de pressão¹⁰⁷ sobre os professores. Este factor levou à introdução do ponto 73 onde pode ler-se: “Os relatórios e outros procedimentos escritos previstos no presente diploma que devam ser apreciados pelo conselho de turma ou que fundamentem as suas deliberações podem ser dispensados, mediante deliberação do conselho de turma, sendo substituídos por declarações verbais dos professores a quem a sua elaboração competiria, as quais devem ser registadas na acta da respectiva reunião.”

Também foi dispensada a Avaliação Sumativa Extraordinária (pontos 36 a 40 do D. N. nº 98-A/92) no caso de falta de assiduidade dos alunos (ponto 54B do D. N. nº 644 –A/94): “Mesmo que o aluno do 2º e 3º ciclo não tenha sido a processo de avaliação sumativa

¹⁰⁶“Ponto 55 – A decisão da retenção é da competência do professor, no 1º ciclo, e do conselho de turma, no 2º e 3º ciclos, devendo o respectivo presidente elaborar um relatório que contemple uma proposta sobre o disposto no nº 52 [“Ponto 52 – A retenção consiste na manutenção do aluno no ano de escolaridade a que se reporta a avaliação, podendo traduzir-se na repetição de todo o plano de estudos desse ano ou no cumprimento de um plano de apoio específico que integre as disciplinas ou áreas disciplinares em que o aluno não demonstrou satisfazer os objectivos mínimos.”], a ser executada no ano lectivo seguinte.” Nota: O presidente do conselho de turma é o Director de Turma.

¹⁰⁷ O Conselho Nacional da Educação (Profª Drª Maria Conceição Pinto) também o corroborava: “Vejam os casos concretos de comportamento estratégico, relativamente a professores. Quando no final do 1º ano do PIPSE [Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (1987-1991) cf. (CNE, Parecer nº 3/93 de 3 de Novembro in DR nº 38 – II Série de 15 de Janeiro de 1994:1520 (50)] se pediu aos professores abrangidos que elaborassem um relatório, se tivessem retido mais do que uma certa percentagem dos alunos [50%], estes entreolharam-se e perguntaram-se para que serviria esse relatório. (...) Precavendo-se, muitos dos professores tentaram repensar as suas avaliações para, sem pôr em causa a seriedade do seu trabalho, evitarem fazer o relatório. Lembremo-nos que se tratava do período em que se discutia a avaliação dos professores, e alguns puseram a hipótese de que poderiam vir a ser eles próprios avaliados de acordo com o número de alunos retidos nas suas turmas. Outros punham a hipótese de que um bom relatório explicativo lhes pudesse proporcionar a atribuição de mais apoio para trabalhar com esses alunos.(...) Precavendo-se, muitos professores tentaram repensar as suas avaliações para, sem pôr em causa a seriedade do seu trabalho, evitarem fazer o relatório. Qualquer um de nós nesse lugar teria feito exactamente a mesma coisa (...) não se [pode] afogar os professores em justificações burocráticas” (Conceição Pinto in CNE, 1995: 61).

extraordinária previsto nos nºs 36 e seguintes, pode ser objecto de retenção quando a falta de assiduidade inviabilizar a avaliação sumativa do aluno, determinar a falta de aproveitamento escolar ou indicar a sua recusa de integração cívica na comunidade escolar.”.

D. N. nº 644-A/94 determina ainda a modificação da redacção do ponto 54 de “A decisão da retenção tem sempre carácter excepcional, depois de se ter esgotado o recurso a apoios e complementos educativos, devendo, portanto, revestir-se de especial cuidado para garantir a sua necessidade, utilidade e justiça.”, para “Presume-se que o aluno revela grande atraso em relação aos objectivos e capacidades definidas quando obtenha nível inferior a 3 em mais de três disciplinas. Em anos de conclusão de ciclo, presume-se ainda o grande atraso quando o aluno obtenha nível inferior a 3 em mais duas disciplinas quando nestas se incluam, cumulativamente, as de Português e Matemática”¹⁰⁸] definindo o que se considerava “um grande atraso” (que, como vimos em 2.2.2., o diploma anterior não estabelecia). Contudo, ao introduzir o ponto 54A: “O conselho de turma pode, no entanto, excepcionalmente deliberar a progressão de um aluno que se encontre nas condições previstas no número anterior, explicitando em acta os fundamentos da deliberação.” acrescem-se novas ambiguidades às escolas relativamente aos critérios de progressão/retenção entre alunos que reprovam nas circunstâncias estritas da nova redacção do ponto 54, e dos que eventualmente progrediriam mesmo com mais negativas, os chamados casos “*excepcionais*” tornando admissível que nalguns Conselhos de Turma fossem transitados alunos com 5, 6 e 7 negativas e noutros fossem retidos alunos com 3 negativas. Esta situação podia ainda criar condições para a alteração (ascendente) das notas dos professores, comuns a outros Conselhos de Turma, quando não considerassem justa esta diferença de critérios relativamente aos casos concretos de alunos que leccionavam em turmas diferentes, com diferentes Conselhos de Turma e conseqüentemente com diferentes critérios. Por outro lado, ainda, todas as restantes regulamentações passíveis de serem interpretadas como mecanismos de pressão, do D. N. nº 98- A/92, à progressão dos alunos (adaptação curricular à comunidade escolar; indefinição dos *objectivos mínimos* nacionais; etc.), foram mantidas.

Estes factores parecem modificar a primeira impressão de maior selectividade introduzida por esta alteração legislativa, facto que também se veio a constatar relativamente às provas globais.

¹⁰⁸ Ao ponto 54 deste diploma foi feito, a 31 de Outubro de 1994, uma declaração de rectificação nº185/94, que corrige um lapso de redacção esclarecendo que deve ler-se “quando o aluno obtenha nível inferior a 3 em mais de duas disciplinas”

O chefe do governo afirmava, de forma pouco directa, que as provas globais não tornavam a escolaridade obrigatória selectiva: “*A introdução de uma prova global no final do 9º ano de escolaridade (Despacho Normativo nº 644-A/94, de 15 de Setembro), com o objectivo de evitar a aplicação de critérios muito diversos na avaliação dos alunos, não alterou os princípios básicos do novo sistema de avaliação, mas aperfeiçoou-o. Já no ensino secundário a avaliação assume um carácter mais selectivo (Despacho nº 338/93, de 21 de Outubro), pois aí não se está no âmbito da escolaridade obrigatória.*” (Cavaco Silva, 1995:35). Efectivamente, as provas globais (aditamentos do ponto 33 com 6 alíneas); em termos do efeito retenção/aprovação, em nada afectavam os alunos que as realizavam se tivessem obtido nota positiva no terceiro período. Tal facto ficava a dever-se à fórmula de cálculo da nota final (cf. ponto 33D), conseguida a partir da multiplicação por três da nota do final do 3º Período somada à nota da prova global (convertida na escala de 1 a 5), resultado esse a dividir por quatro. Tomemos dois exemplos: um aluno com nota 3 de final de período que tivesse a pior nota possível na prova global (1), mantinha a sua nota 3: $((3 \times 3 + 1) / 4 = 2,5$ - nota final = 3) sendo por isso aprovado; no caso de um aluno com nota (5) de final de período, ainda que tivesse na prova global (3), mantinha a sua nota 5 : $((3 \times 5 + 3) / 4 = 4,5$ - nota final = 5). As provas globais revelavam assim, do ponto de vista dos alunos com notas positivas de final de período, um efeito selectivo nulo já que a retenção era impossível fosse qual fosse a nota obtida na prova global.

Por outro lado, quando com o chefe de governo afirma que o objectivo era “evitar a aplicação de critérios muito diversos na avaliação dos alunos” também levanta algumas incompreensões dado que a definição desses critérios estavam bem regulamentados no D. N. nº 98-A/92, diploma do qual o Despacho Normativo nº 644-A/94, continuava subsidiário, e eram incumbência dos mesmos órgãos escolares, que de acordo como o novo normativo, também teriam que estruturar, a nível de escola, a prova global de 9º ano (cf. ponto 33C Despacho Normativo nº 644-A/94 (ver ainda as regulamentações do D. N. nº 98-A/92, neste Capítulo em 2.2.2.).

Nesta alteração do modelo avaliativo há a salientar a discordância da ministra de Educação relativamente à política avaliativa dos alunos do ensino básico, mostrando alguma inconsistência das políticas educativas adoptadas, já que após um longo período de preparação da Reforma Educativa e após o *conflito* gerado na discussão pública se assiste, ao fim de dois anos da implementação do normativo, à adesão da própria responsável pelo Ministério da Educação do mesmo governo Constitucional, aos argumentos dos grupos de

oposição ao modo de implementação do modelo avaliativo (D. N. nº 98-A/92), relativamente aos efeitos de aplicação das regulamentações que se legislaram.

As perspectivas do novo Ministério da Educação distanciavam-se, contudo e mais uma vez, dos *grupos de pressão* relativamente à disponibilização de recursos, considerando que o sucesso escolar se melhoraria através da selectividade, ponto de vista que voltava a introduzir divergências ideológicas entre o poder governativo e os *grupos de pressão*, que nesta fase se limitaram – ao que se pode apurar - aos sindicatos de professores.

O investimento financeiro foi um factor que este Ministério da Educação não punha em consideração, já que a perspectiva da ministra o sistema educativo era um “sorvedouro de recursos” que sobrecarregava o Orçamento de Estado, por oposição ao ministro Roberto Carneiro que considerava, como vimos, que o investimento em educação teria “alta rentabilidade económica” e “reprodutividade de investimento”.

A interpretação política da ministra sobre o modelo avaliativo foi a de que as regulamentações preconizadas pelo D. N. nº 98-A/92 descredibilizavam o sistema educativo junto da opinião pública e junto dos pais, razão pela qual introduziu alterações de rigor nas regulamentações do D. N. nº 644-A/94.

Relativamente à introdução de regulamentações que retirassem o que considerava o condicionamento das retenções, os depoimentos da ministra revelam vontade de ter ido mais longe do que pode ir (facto que denota pouca independência do Ministério da Educação face à política educativa do governo, como aliás já transpareceu noutros Ministérios da Educação dos governos em estudo). De facto, as alterações introduzidas não parecem ser susceptíveis de alterar significativamente as taxas de aprovação/reprovação, ao contrário do que afirmavam os *grupos de pressão*, dados que mais uma vez não se podem confirmar junto as estatísticas disponíveis, pelos problemas já mencionados (ver Quadro 7).

Finalmente pode admitir-se que esta alteração do modelo avaliativo tenha produzido um efeito político de credibilização do sistema educativo, dada a dimensão pública das provas globais e o carácter concretizador (embora não determinante) de um número de negativas definido para a progressão/retenção dos alunos.

2.2.4. *O Pacto Educativo (1996/97) - uma proposta, politicamente incorrecta, para uma política educativa de longo termo*

Apesar de a partir de 1994 não ter existido nenhuma alteração legislativa ao diploma até à sua revogação em 2001 parece importante, do ponto de vista da análise da tomada da decisão política, observar os motivos da não alteração do diploma nesse período, já que para a ciência política, não decidir também é uma decisão. Por outro lado, considera-se ainda que o observar o processo de tomada de decisão política da adopção implementação e vigência de um normativo implica a observação dos mecanismos mais e menos activos da decisão política incluindo os motivos que conduziram à sua revogação, o que desta perspectiva poderá justificar a observação de aspectos mais indirectos sobre a tomada de decisão sobre o modelo de avaliação dos alunos e que são agora objecto da presente parte do trabalho.

A partir de Outubro de 1995, após a alternância política das eleições legislativas, no XIII Governo Constitucional assumiram o Ministério da Educação responsáveis políticos (Marçal Grilo e Ana Benavente, respectivamente, ministro da Educação e secretária de Estado da Educação) que haviam representado, como já vimos em 2.2.2., ao longo do *conflito* gerado em torno da implementação do modelo de avaliação, um dos *grupos de pressão* - o Conselho Nacional de Educação. A concordância destes intervenientes com o facto de que o modelo avaliativo não dispunha de meios para a sua implementação e a irreversibilidade política do modelo avaliativo face à *exigências externas* poderão ter sido motivos que se associaram às razões que conduziram ao intento de conseguir um alargado consenso político, através de um Pacto Educativo para investir de forma continuada na Educação. Talvez por esta iniciativa de um novo governo, após a discussão da alteração do D.N. nº 644-A/94, esmoreceram (não foi possível encontrar documentos, nas pesquisas realizadas, que comprovassem a sua existência) as acções ou intervenções públicas – técnicas, políticas ou sindicais – sobre o modelo avaliativo. Por outro lado também não foi possível documentar a existência de acompanhamento ou avaliação da sua implementação, através de relatórios públicos, bem como da qualidade do sucesso educativo produzido após a sua adopção¹⁰⁹, até às provas aferidas e ao estudo PISA em 2000.

As declarações do promotor do Pacto Educativo revelam, contudo, problemas do funcionamento político português que da sua perspectiva obstaram à implementação de

¹⁰⁹ Como se referiu no ponto 1. deste Capítulo, existiram provas aferidas antes de 2000, realizadas pelo IIE, das quais existem relatórios internos, mas. não foi possível ter acessos aos seus resultados.

políticas no sentido da concepção de uma orientação de longo prazo (visão). Para Marçal Grilo os interesses partidários foram o maior obstáculo ao Pacto Educativo:

«...quis fazer um pacto. Algo que perdurasse para lá dos pêndulos dos governos, das opiniões dos sucessivos Ministros da Educação. No fundo, uma proposta feita em nome da “estabilidade”, esse valor que, a par do ritmo “gradual”, foi a bússola da sua acção. Queria abrir uma espécie de guarda-chuva educativo que abarcaria os acordos que fosse fazendo com os parceiros. Para debaixo deste grande chapéu, feito de dez gomos fundamentais, uma dezena de princípios [110] com os quais era difícil não concordar, foram chamados pais, professores, representantes da sociedade civil, autarcas, partidos, sindicatos, enfim, todos os parceiros da acção educativa. Quase todos responderam ao chamado, em tempos diferentes. Faltaram ostensivamente os partidos políticos. (...)

Dulce Neto (E)- Por que é que falhou?

Marçal Grilo – Os dirigentes políticos não estão, em Portugal, com raríssimas excepções, disponíveis para fazer acordos com o Governo; entendem que é perderem capacidade de oposição.»

(Marçal Grilo em entrevista in Neto, 2000: 41-43)

Em período de discussão do Pacto Educativo Marçal Grilo dá ainda testemunho de problemas deontológicos, e forte descrédito na participação Parlamentar:

“Discute-se o Pacto Educativo. Mas o plenário está quase vazio. Há um jogo de futebol, e esse é que importa à maioria dos deputados. Portugal-Croácia. Saem da sala sem qualquer cerimónia, uns regressam para fazer sinais entre si, dando conta dos movimentos na baliza dos dois adversários. De repente, há um entusiasmo nas bancadas. Um tema controverso? Um golo, ou uma jogada de Figo. Até há palmas. Nada que espante. Apenas choca ver que se reproduzem comportamentos que já se tinham visto na sala da comissão Parlamentar Especializada para a Educação. Parece um grupo de alunos indisciplinados. Mandam-se bilhetinhos, levantam-se para atender o telemóvel ou para fumar, lêem revistas, rasgam papéis sem qualquer cerimónia, riem-se aos cochichos, saem e entram na sala vezes sem fim. Os melhor comportados preocupam-se em escarpelizar casos concretos, esquecendo a análise de questões cruciais da educação. Outros revelam-se nada preparados, nem sequer sabem o que saiu nos jornais, e fazem perguntas que até aos jornalistas arrancam sorrisos complacentes. São raros os bons alunos.”

(Marçal Grilo em entrevista in Neto, 2000: 43)

Neste contexto, a tentativa de implementar um Pacto Educativo e de criar políticas concertadas, articuladas, continuadas e coerentes ao longo dos anos, podia ter sido para o funcionamento do sistema político português, uma proposta politicamente incorrecta.

Joaquim Azevedo de algum modo também vai ao encontro deste diagnóstico de disfuncionalidade política quando sustenta que fundamentalmente é necessário mudar atitudes, tanto a nível individual como comunitário, como das orientações políticas governativas, registando o mesmo tom desencantado comum aos discursos, a que foi possível

¹¹⁰ Ver Intervenções de 1996/1999 de Eduardo Marçal Grilo (pp. 15-40).

ter acesso, dos ex-responsáveis pelas políticas educativas deste período e assumindo ainda de algum modo (uns mais outros menos) perspectivas diversas das que defenderam no interior do poder governativo:

“E – Como é que pensa que se alteram atitudes assim globalmente num país, num sistema educativo?”

Professor Joaquim Azevedo. – É preciso alterar as políticas, é preciso alterar a maneira como se equacionam as políticas, é preciso que os professores, digamos, também pensem o que estão a fazer, tem que ver com as direcções das escolas, e como é que elas estão dirigidas, tem que ver com a Administração Educativa que devia estar totalmente reestruturada e a funcionar a apoiar as escolas e não a fazer o que fazem hoje. Portanto, devia haver aí um esforço muito grande de colocar a Administração ao serviço das escolas e a apoiar aquilo que as escolas querem fazer melhor. Criar este hábito de cada escola, todos os anos, melhorar um bocadinho mais aquilo que está a fazer, os resultados que obtém. Devia-se criar outra dinâmica e, digamos, do ponto de vista político, das políticas educativas, elas deviam estar ao serviço disto, melhorar todos os anos um bocadinho mais a educação. Ajudar as escolas a que elas tenham melhores resultados, e devia ser esse o objectivo central das políticas educativas. E o objectivo central das políticas educativas, nomeadamente neste caso, foi publicar normativos e tem sido isso o objectivo central, a força motriz, a ideia básica tem sido publicar decretos-lei, publicar decretos-lei, publicar decretos-lei, despachos, portanto deixar tudo ... explicado, previsto, orientado à priori, como se isso fosse suficiente para mudar a realidade. E o que acontece é que a realidade não muda e nós hoje, investimos muitíssimo mais em educação, gastamos muitíssimo mais em educação e os resultados não são melhores.

E – Pelas discontinuidades das políticas ...

Professor Joaquim Azevedo – Não, não! As políticas têm sido contínuas, ao longo dos 30 anos, desde o 25 de Abril até hoje não houve mudanças de políticas, os paradigmas têm sido igualzinhos.

(...)

E – Tem uma ideia como é que isso pode começar a mudar?

Professor Joaquim Azevedo – É como lhe digo, tem que ser por intervenções ao nível da escola, das associações profissionais de professores, dos directores das escolas, há muitas pontas, das Câmaras, da intervenção dos pais, da intervenção do ministério, dos organismos, da mudança da Administração Pública, isto é, todo o sistema, não é? (...)o problema não é mudar ministros nem mudar os partidos do governo, que têm feito todas as mesmas políticas. É mudar as políticas ... a maneira de conceber a melhoria da educação e isso é que eu acho que não tem mudado. Nem estou a ver que mude.”

(Profº Joaquim Azevedo - Entrevista concedida em 25 de Junho de 2004).

Nos depoimentos de Marçal Grilo e Augusto Santos Silva, como responsáveis políticos ligados do Ministério da Educação, encontramos ainda uma referência comum, do ponto de vista da avaliação do funcionamento político, “o défice de reflexão por parte da classe política”:

“Dulce Neto (entrevistadora) -Não tem em grande consideração o modo de funcionar do Parlamento, pois não?”

Marçal Grilo -No Parlamento, não se pensa muito. Isto tem que se dizer, embora não seja agradável: o Parlamento português, no seu conjunto, não está preparado para determinado

tipo de debates. (...) Daqueles 230, eu diria que talvez 50 deputados são pessoas de boa qualidade e, destes, haverá uns 20 que são excelentes. Há, depois, um grupo, felizmente pequeno, a que alguns de nós chamávamos os hooligans, que são aqueles que, nos grandes debates, se colocam junto à parede e que emitem sons diversos e incompreensíveis destinados apenas a interromper os oradores e a estabelecer a confusão no Plenário.(...)

(E) -A oposição está mal preparada?

Marçal Grilo -A oposição que sai do governo, à medida que o tempo passa, vai ficando cada vez mais afastada em relação ao que são os problemas reais, porque cada vez tem menor conhecimento, cada vez está menos dentro dos dossiers.

(E)- E porquê?

Marçal Grilo -É uma crítica um bocadinho azeda em relação aos nossos deputados, mas a maior parte estuda pouco.

(E) - Por terem muitos assuntos ao mesmo tempo?

Marçal Grilo -Não sei se será isso. Estudam outras coisas. Em vez de estudarem os documentos, estudam sempre a parte mais mediática; isso tem muito a ver com a forma como se faz política na Assembleia. Há claramente dois parlamentos: quando está a televisão, e quando não estão as câmaras ou os jornalistas. Os deputados até anulam as suas intervenções desde que a comunicação social não esteja! As discussões da especialidade são inenarráveis quando estão os jornalistas; mas, se não estiverem são completamente diferentes. Aquilo é muito volátil.

(E) - Alguma vez retirou um contributo útil das discussões nas comissões especializadas?

Marçal Grilo -Como neste momento não me recordo de nenhum contributo válido, diria que havia talvez 2 ou 3 por cento a aproveitar. Era paupérrimo. Eu, no Parlamento, nunca tive uma reunião que me permitisse pensar que o Governo era fiscalizado e que esse controlo resultava em benefício do funcionamento da coisa pública. Porque o enfoque da discussão era sempre o mesmo, o de procurar – sobretudo no Orçamento – que o Governo despendesse mais, e nas coisas mais diversas, sem nenhum critério, sem nenhuma ideia do que se estava a discutir.”

Marçal Grilo in Neto (2002: 44-47).

As declarações de Marçal Grilo são um testemunho profundamente desencantado e o depoimento seguinte é um exemplo claro disso mesmo, alertando ainda para o incumprimento da função fiscalizadora da oposição sobre o governo:

“...À tarde, lá fui eu ao sacrifício do Parlamento apresentar o Orçamento. Pérolas a porcos. Com a saída do Carlos Coelho, o nível do debate, que já não era grande coisa, ficou agora ao nível da indigência política e técnica. De Educação conseguem perceber nada, do Orçamento também não, de modo que nós acabamos por nem sequer ser incomodados demasiado.”

Marçal Grilo in Neto (2002:47).

Augusto Santos Silva corrobora a mesma visão da participação política:

“Julgo que, em geral, a classe política – portuguesa mas não só – tem um défice de reflexão e de pensamento e, portanto, tem um défice de intervenção intelectual que tem como consequência a limitação da capacidade de acção dessa classe e da sua credibilidade pública.”

(em Entrevista ao Diário de Notícias de 19 de Agosto de 2001:12-13 (na qualidade de Ministro da Cultura)

Apurou-se ainda, no âmbito da caracterização cultural da população portuguesa, que os baixos níveis de literacia também atingem as classes dirigentes em Portugal tanto na participação política, como de resto em outras áreas. Os dados foram revelados pelo Estudo Nacional de Literacia (1996) e sublinhados no Conselho Nacional de Educação, aquando do Seminário sobre o mesmo estudo, como um obstáculo ao desenvolvimento da educação nacional:

“Por outro lado, sabemos agora, ou confirmamos, que os níveis de literacia das classes dirigentes (empresários, proprietários, políticos, licenciados, responsáveis dos serviços públicos, profissões independentes, etc.) são muito baixos e se aproximam do analfabetismo! Há licenciados nos mais baixos níveis de literacia, conforme determinados por este estudo! Devo dizer: foi mesmo uma surpresa. E é fonte de cepticismo. Como é possível, com tais classes dirigentes, desenvolver a educação de toda a população?”

(Barreto in CNE, 1996:113-114).

Os depoimentos citados revelam problemas na participação política que podem ser equacionados como factores de interferência na eficácia da tomada de decisão das medidas adoptadas tanto do ponto de vista da sua concepção como da sua monitorização: priorização da lógica partidária; competências de literacia e técnicas bem como problemas deontológicos, conjunto de questões estas que poderão questionar os mecanismos de regulação e controle do cumprimento das funções parlamentares e governativas.

As declarações mencionadas relativamente às lógicas do funcionamento da participação política, e a falta de “projectos sociais amplamente partilhados” em Portugal, como refere Pacheco (2002:10, ver ponto 2. do Capítulo I), podem ser equacionadas como uma categoria de factores estruturais de interferência na diferença dos resultados educativos entre Portugal e os restante países regidos pelas mesmas lógicas educativas globalizantes, facto que mereceria um estudo comparativo.

Outro factor de interferência do processo de tomada de decisão, na articulação de qualquer concepção política de base com a sua aplicabilidade, pode ser encontrado na continuada, mas muito avisada (ao longo dos anos), falta de avaliação, permanente e coerente, da realidade educativa do país.

Várias declarações de intervenientes nas políticas educativas, mencionadas ao longo deste trabalho, assinalaram um estrutural desconhecimento cabal do meio, dos recursos humanos, dos recursos materiais, das práticas, do financiamento para os quais se tomam medidas. Destacam-se agora apenas três, exemplificativas, referidas no Conselho Nacional de Educação, por diferentes pessoas, e em diferentes datas do período em estudo e que

reafirmam os já mencionados problemas estatísticos e de distanciamento entre o que se preconiza e realidade nacional:

Ana Benavente em 1993 refere o seguinte:

“A democratização do ensino e a qualidade, apesar de serem muitas vezes referidos nos discursos sobre educação, são temas de difícil abordagem entre nós. A razão dessa dificuldade prende-se com a produção estatística nacional. Só a partir dos anos 90 os boletins de matrícula dos alunos e formandos contemplam dados como o «grupo sócio-profissional» dos pais e respectivo grau de instrução.

A aglomeração de dados, os desfasamentos entre critérios de uma publicação para outra, os desencontros entre dados publicados dificultam o conhecimento rigoroso da realidade.”

(Benavente in CNE,1994a:1520 (49))

Em 1995, para o Pe. Amadeu Pinto:

“O sistema move-se pesadíssimo, além de ser massificado. Move-se bastante mais por decretos e diplomas que não são experimentados previamente de maneira nenhuma. Tenho muitas vezes a impressão de que são coisas que se lêem nos índices de algum bom livro que se encontrou e que são atiradas para a frente. Como não se parte da experiência, as coisas não se vivem, por mais voltas que se lhes dê. Sinto-o quando sou obrigado a queimar horas a fio para tentar interpretar e perceber o que me querem dizer com os diplomas que vêm do Ministério. Não se descobre ali uma experiência vivida de acordo com a nossa cultura, de acordo com aquilo que, de facto, vivemos e de acordo com aquilo que, eventualmente, deveríamos querer.”

(in CNE, 1995: 97-98)

António Barreto em 1996 ainda alerta:

“Recordo, por exemplo, o modo como foram elaborados os dois PRODEP: os dados utilizados eram geralmente os do Censo de 1981, com dez anos de atraso. Durante esse período, mais de um milhão de portugueses mudaram de residência e de localidade e milhares de alunos mudaram de escola. Quer dizer: planeou-se para um país e uma sociedade que já tinha mudado, que, em parte, já não existiam!”

(in CNE, 1996:110)

Estas dificuldades são, por consequência, factores que sugerem uma necessidade de especial atenção e de uma imprescindível intervenção estratégica para a redução do distanciamento entre as concepções políticas e a aplicabilidade das medidas adoptadas, que vários autores mencionam a propósito do carácter retórico e desarticulado das intervenções de política educativa. João Sebastião também o diagnostica:

“Possuímos hoje um sistema educativo que atravessa uma profunda crise de legitimidade. Esta resulta em grande parte das indefinições e incoerências políticas que atravessaram este campo durante as duas últimas décadas, traduzidas em sucessivas reformas falhadas e medidas avulsas. Estes vazios de legitimidade e autoridade do estado constituíram

os espaços por onde diferentes interesses particulares se afirmam (...) o que em alguns momentos se traduziu numa situação de descrédito e bloqueio do sistema. Uma das principais tarefas que hoje se colocam diz exactamente respeito à renovação dessa legitimidade, que prioritariamente deve ser feita no campo político.” (1998:323-324).

Do ponto de vista das opções governativas do XIII Governo Constitucional, o Documento Orientador do Ensino Básico (www. min-edu.pt Março de 1998) elenca todas as medidas legislativas tomadas desde o início de mandato em Outubro de 1995.

Dada a impossibilidade de, neste trabalho, avaliar cada uma das medidas ali mencionadas, destacam-se as tentativas de resolução de alguns problemas reconhecidamente importantes: O ensino pré-escolar; os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária e os Currículos Alternativos; bem como a criação de condições à realização das provas aferidas, realizadas pela primeira vez em 2000.

O ensino pré-escolar teve, no XIII Governo, de acordo com J. Azevedo:

“[o] segundo grande investimento público na educação pré-escolar [que] veio a concretizar-se no período de governação do Ministro Marçal Grilo (o primeiro tinha ocorrido entre 1985 e 1992) (...) A taxa de pré-escolarização foi assim subindo gradualmente, de 52%, no início da década, para 55%, em 1996, e para 73%, em 2000/01 (DAPP/ME).” (2002:19).

O alargamento do pré-escolar foi sempre uma medida difícil de implementar e nunca atingiu as taxas ambicionadas. Recordemos que Roberto Carneiro desejava para 1993, 90% de cobertura do pré-escolar e segundo J. Azevedo esta percentagem também esteve inacessível ao Ministério de Marçal Grilo:

“Restará saber como vai ser possível atingir os 80% e os 90% da população (meta retoricamente prometida pelo mesmo Ministro, para o passado ano 2000) e que novos esforços haverá que mobilizar pelo conjunto dos actores sociais. “ (2002:20).

Relativamente à gestão flexível dos currículos, voltamos a encontrar o mesmo motivo central de *conflito* entre decisores e actores: a divergência de perspectivas relativamente às condições materiais, estruturais e políticas concedidas ao sistema educativo para a implementação das medidas adoptadas.

A síntese do relatório do projecto “Reflexão Participada sobre os Currículos do Ensino Básico”, o Despacho nº4848/97 (2ª série) de 30 de Julho, que prevê a criação de projectos de

gestão flexível dos currículos pelos estabelecimentos de ensino, no ano lectivo 1997-1998¹¹¹ aponta para a devolução de responsabilidades entre Ministério e escolas/professores que é denunciadora, mais uma vez, de um trabalho pouco cooperativo e articulado entre as duas instâncias:

“A predominância de incidência nas questões relativas à resolução dos problemas sentidos no dia-a-dia das escolas não possibilita isolar com clareza a posição dos professores sobre a natureza do currículo e as opções sobre a sua gestão, problema que parece carecer de maior aprofundamento.

A resolução dos problemas das escolas e professores é percebida como largamente dependente de soluções externas à prática dos docentes e das escolas (apoios externos, recurso a outros profissionais, criação de estruturas paralelas, normativos ministeriais).

Os docentes e escolas parecem ver-se como reflexo e receptores de problemas exteriores e raramente como decisores com direito, poder ou possibilidades reais de mudar a situação – são escassas as referências, por exemplo, à necessidade de reforçar o papel dos professores como gestores do currículo^[112]”.

(ME, 1997:62)

Mais uma vez os *grupos de pressão* encontram, no discurso assumido pelo Ministério da Educação, a desvalorização das condições disponíveis para a operacionalização dessas concepções políticas, comum a todos os intervenientes políticos em situação governativa, parecendo ser a circunstância dessa posição o factor determinante da desvalorização das condições de implementação, já que noutras posições, as mesma pessoas, assim não o consideram.

No Jornal da FENPROF de Janeiro de 1999, Margarida Leça assina um artigo denominado “A propósito da gestão flexível dos currículos” onde aponta alguns pontos críticos dessa proposta e que se mantêm, aliás, relativamente a outros processos de tomada de decisão de outras medidas e de outros governos: falta de discussão pública; exclusão da participação dos actores educativos; falta de experimentação; falta de avaliação e generalização imediata. Neste caso particular, assistiu-se a um adiamento da implementação

¹¹¹ Através de protocolos com o Departamento de Ensino Básico, de acordo com o n° 1 do referido despacho. Este diploma evoluiu em Maio de 1999 para o Despacho n° 9590/99 (2ª série) de 14 de Maio, que revoga o primeiro, regulamentando para o ano de 1999/2000, e de acordo com o Anexo do despacho, o desenho curricular a adoptar.

¹¹² Também a autonomia das escolas, continuou a ser um assunto sensível o D.L. 172/91 foi substituído no XIII governo pelo D. L. 115-A/98 de 4 de Maio (alterado pela Lein° 24/99 de 22 de Abril), na revista Notícias da Federação de Abril de 2003 consta uma síntese da intervenção de António Sousa Fernandes, num Fórum organizado pela FNE a respeito da direcção das escolas, onde se sintetiza que também este diploma “ficou a meio caminho e aquilo que era o cerne da proposta da CRSE, dotar as escolas de uma verdadeira autonomia ficou adiado mais uma vez, mantendo-se disfarçada num discurso de autonomia e participação a centralização e controle pela administração quase inalteradas nos seus aspectos essenciais.” (p. 13). A vertente da denegação do poder é também sublinhada na referida intervenção na seguinte análise: “A hipótese de que o entendimento do exercício do poder com que nos confrontamos hoje ainda nas escolas se basear numa cultura de proibição é um dos aspectos que continua a colocar problemas dado que quem gere as escolas tem a tentação permanente de pedir esclarecimentos à administração central ou local.” (p.12).

por interferência da acção sindical e das associações profissionais:

«Trinta e cinco¹¹³ escolas do ensino básico deste país estão com a experiência da gestão flexível de currículos, facto hoje menos secreto que no início do ano lectivo. E o Jornal da FENPROF fez, mais uma vez, o que competia ao Ministério da Educação: publicou o documento “Gestão flexível do currículo” (JF de Dezembro 98). As escolas e os professores fizeram a reflexão participada dos currículos durante dois anos (em que condições? Com que horizontes? Tendo em vista que experiências?), facto este que para o ME justificava a generalização da experiência para o próximo ano 99/2000. Seria, portanto, lógico que os professores e as escolas tivessem conhecimento oficial do documento em questão e da experiência em curso. A divulgação do documento no Jornal da FENPROF contribuiu, decisivamente, para a informação dos professores e das escolas. Está afastada a generalização da experiência para o próximo ano – o velho e péssimo hábito de se experimentar, não avaliar e generalizar! E as associações profissionais terão também contribuído para que o Ministério da Educação mudasse de ideias quanto à generalização em 99/2000.

Estamos livres desta pressão, é preciso, ler, discutir, reflectir na escola em pequenos ou grandes grupos. É preciso acompanhar este processo tão complexo. (...)»

(Jornal da FENPROF, 1999, nº 153: 2)

A qualidade de ensino voltou à discussão pública com os resultados das provas aferidas (ver no ponto 1. deste Capítulo) e do estudo PISA 2000 que evidenciou as más *performances* dos alunos no domínio da avaliação das competências de Leitura, Escrita e Matemática colocando os alunos portugueses, nos últimos 6 lugares entre 32 países.

Do ponto de vista do processo de tomada de decisão política relativamente ao modelo de avaliação e à qualidade de ensino, a Reorganização Curricular (D. L. nº 6/2001, de 18 de Janeiro), no XIV Governo Constitucional, parece ter sido o *mecanismo de retroacção* adoptado para dar resposta à divulgação dos resultados da avaliação das competências dos alunos realizada pelo PISA 2000, aplicado em Portugal em Abril e Maio de 2000.

Assim, é revogado o modelo avaliativo D. N. nº 98-A/92 pelo D. N. nº 30/2001 de 19 de Julho, que altera no discurso e na concepção avaliativa os termos “objectivos curriculares” para “aprendizagens e competências” mas mantém a filosofia do despacho de avaliação anterior como aliás afirma no seu preâmbulo:

“É importante sublinhar que não se pretende introduzir uma ruptura no domínio da avaliação dos alunos. Por isso mesmo, retomam-se e reforçam-se princípios já expressos no Despacho Normativo nº 98-A/92, como a ênfase no carácter formativo da avaliação e a valorização da lógica de ciclo (...)”

(preâmbulo do D.N. nº 30/2001 de 19 de Julho)

¹¹³ Este número é referenciada noutros documentos como sendo de 34, o que leva a concluir que a referência ao número 35, seja um lapso.

Sobre a proposta da Reorganização Curricular o (novo) Conselho Nacional de Educação no Parecer nº2/2000 voltava a chamar a atenção para o mesmo tipo de problemas assinalados noutras tomadas de decisão:

“51. O maior risco de insucesso da presente proposta será, provavelmente, o de não considerar o tradicional alheamento dos professores relativamente a propostas provenientes do centro do sistema. Já em 1989, o CNE (1990), em parecer sobre a Reforma do Ensino, considerava que esta não teria êxito “sem a adesão e a participação activa dos professores, o que exigirá deles a capacidade de programar e executar novas tarefas”.

52. (...) Se os professores não dispuserem de instrumentos que lhes permitam analisar os quadros conceptuais subjacentes às propostas agora apresentadas, que razões os levarão a aderir a tais propostas? (...) Doutro modo, a reorganização curricular e toda a filosofia que enforma o documento poderá correr o risco do insucesso como ocorreu com outras propostas, também elas tornadas inconsequentes por falta de agentes (os professores) capazes ou com vontade de as reinterpretar em cada contexto escolar.”

E fazia as seguintes recomendações que se destacam pela recorrência transversal a vários Pareceres ao processo de tomada de decisão aqui analisado:

“ 56. Na sequência da análise que se acaba de produzir, e no sentido de clarificar alguns dos aspectos apresentados e também de conduzir à adopção pelo Governo de medidas adicionais em relação aos propósitos enunciados, o CNE é de parecer que:

c) sendo a experiência acumulada pela gestão flexível dos currículos, um dos suportes para evitar dificuldades e erros já detectados e ultrapassados, deverá haver uma avaliação externa e uma divulgação adequada das conclusões para fundamentar a formação dos docentes e as práticas educativas;

f) a implementação da reorganização curricular deve ser acompanhada de um esforço efectivo de formação contínua de professores, centrada de modo privilegiado na escola, com recurso às redes locais de formação em torno dos Centros de Formação e apoiados financeiramente nas medidas do Prodep III dirigidas para a formação contínua;

g) antes, ou concomitantemente com a transformação da actual proposta em lei, deverá haver uma reformulação adequada dos normativos que superintendem à formação de professores;”

Por outro lado, tal como nas considerações que observámos sobre aumento dos números das taxas de aprovação dos alunos após a aplicação do modelo avaliativo em estudo, em que os discursos de alguns intervenientes políticos assumiam como tendo sido muito elevados, apesar de nas estatísticas oficiais se reflectir um aumento entre 7 e 8%; encontrámos nos resultados da Avaliação Integrada das Escolas realizada pelo Ministério da Educação - Inspeção Geral da Educação também em 2000, uma nova discordância entre os discursos políticos e os números dos estudos, já que a ajuizar pelas notas atribuídas e sintetizadas no Quadro 8, não encontra fundamentação empírica para os referidos maus desempenhos das escolas.

Quadro 8

Resultados da Avaliação Integrada das Escolas¹¹⁴

Ano lectivo 1999-2000

Nível de ensino	Avaliação dos desempenhos (intervalo da percentagem atribuída em ¼ dos estabelecimentos)	Percentagens de estabelecimentos a necessitarem de atenção particular na melhoria da sua qualidade	25% dos estabelecimentos apresentam pontuações acima das seguintes percentagens
Pré-escolar (68 estabelecimentos)	56 a 93	12	71
1º ciclo (149 estabelecimentos)	64 a 97	7	79
2º e 3º ciclos (89 estabelecimentos)	62 a 95	7	77

Fonte: (ME-IGE, 2000: 114-117)

Nota: 50% é a nota mínima considerada aceitável pelo estudo

Em jeito de resenha da análise dos dados sobre o período de tomada de decisão política relativamente ao modelo de avaliação dos alunos em estudo durante a governação do XIII Governo, vimos assim que após cerca de dois anos (1992-1994) em que se manteve o *conflito* acerca da implementação do novo modelo de avaliação da Reforma Educativa se assistiu a um arrefecimento desse *conflito* provavelmente atenuado pela alternância política.

Pelos dados apurados a alteração do diploma vigorou assim desde 1994 a 2001, ano em que foi revogado, sem avaliação da sua implementação e sem manifestação pública dos *grupos de pressão* (técnicos, políticos, sindicatos) nem de *grupos de apoio* (exemplo da confederação de pais). O único mecanismo avaliativo a que foi possível ter acesso foi a avaliação integrada das escolas realizada pelo Ministério da Educação em 2000 que não sustenta empiricamente alguns depoimentos analisados neste capítulo no que respeita ao mau desempenho das escolas.

Relativamente ao processo de tomada de decisão política sobre o modelo avaliativo dos alunos do ensino básico, o XIII Governo manteve a sua vigência e propôs um Pacto de regime para tentar resolver os problemas detectados. A discussão e tentativa de implementação do pacto revelou várias disfuncionalidades do sistema político português que sugerem uma reflexão profunda sobre questões estruturais da participação política partidária, parlamentar e governativa dada a sua forte preponderância nos processos de tomada de decisão das medidas preconizadas para o sistema educativo.

As medidas tomadas pelo XIII Governo mereceram dos *grupos de pressão* as mesmas

¹¹⁴ População do estudo: 329 estabelecimentos num Universo de 11.000 estabelecimentos do Pré-escolar ao Secundário

chamadas de atenção que outras medidas de outros governos analisados: a subalternização das condições concebidas para a operacionalização das concepções políticas; ausência de debate público; exclusão da participação dos actores educativos; ausência de experimentação e avaliação; generalização das medidas de forma imediatista e uma contínua devolução de responsabilidades entre Ministério e escolas/professores denotando falta de cooperação e articulação entre as duas instâncias. Estes traços comuns às críticas a todos os governos, nos discursos dos intervenientes políticos, definem também uma posição idêntica dos intervenientes políticos em situação governativa, cujos discursos se alteram no exercício do poder político, mas se assemelham à tomada de posição dos *grupos de pressão* quando não ocupam aquela função.

O XIV Governo Constitucional revoga o modelo de avaliação em estudo aparentemente como *mecanismo de retroacção* política face aos resultados públicos do estudo internacional PISA 2000 introduzindo no discurso pedagógico do novo diploma, a avaliação das competências dos alunos, mas mantendo toda a filosofia avaliativa do normativo anterior. As condições disponibilizadas e o *conflito* gerado por esta medida ficam fora do âmbito de estudo do processo de tomada de decisão do normativo de avaliação em análise apesar dos poucos elementos aqui observados indiciarem um reinício de uma discussão semelhante à que se assistiu ao longo do trabalho realizado sobre este processo de decisão política.

CONCLUSÕES

Iniciou-se este trabalho na intenção de conhecer o processo de tomada de decisão política no caso da adopção, implementação e vigência do diploma de avaliação dos alunos do ensino básico da Reforma Educativa de 1986.

As conclusões que agora se apresentam decorrem das pesquisas realizadas, da análise do material recolhido, das revisões bibliográficas efectuadas e da reflexão que se desenvolveu na tentativa de reconstrução do referido processo.

O processo de tomada de decisão política da implementação do modelo de avaliação dos alunos em estudo, tido por vários autores como instrumento central da execução das Reformas Educativas dos anos 80 (que alguns académicos fundamentam tenderem a responder a problemas mais associados à sustentabilidade económica do Estado e ao controlo social do que a questões mais puramente educativas/culturais), ocorreu em simultâneo com a integração europeia sofrendo assim *exigências externas* (de convergência ao nível da melhoria dos números do insucesso escolar e da produção de recursos humanos para o mercado de trabalho), bem como *exigências internas* de *grupos de pressão* (técnicos educativos, sindicatos de professores e oposição política). Estes *grupos de pressão* dividiram-se em discussões ideológicas e técnico-pedagógicas mas foram unânimes no parecer de que faltavam meios ao sistema educativo, no momento do alargamento da universalização da escolaridade obrigatória, circunstância esta que impunha um forte obstáculo à concretização dos objectivos anunciados: “fim da selectividade escolar e igualdade de oportunidades na escolaridade obrigatória”. Para o XII Governo Constitucional a redução do financiamento da Educação era uma necessidade de racionalização do sistema, razão pela qual deu início ao período a que chamou o “fim do ciclo da quantidade”.

Os *grupos de apoio* à implementação do modelo de avaliação dos alunos revelaram uma participação pouco interventiva. No Parlamento a participação dos partidos políticos mais próximos da governação (ao nível do debate, reflexão e argumentação da defesa da medida adoptada) remeteu-se, de acordo com os Diários da Assembleia, a curtas interjeições de apoio ao discurso governativo. A Confederação de Pais, outro grupo alegadamente apoiante da adopção do diploma, instada para o efeito, não conseguiu disponibilizar para este trabalho qualquer posição, opinião, entrevista, depoimento, reflexão, avaliação ou acção monotorizadora. Também não foi encontrada, nos documentos estudados, a posição desta Confederação como membro do Conselho Nacional de Educação (que várias vezes emitiu pareceres institucionais e publicou intervenções de vários intervenientes em seminários)

apesar de alguns debates daquele Conselho se discutir e relacionar directamente o sucesso escolar com a implementação do modelo de avaliação dos alunos do ensino básico.

Apesar da maioria dos pareceres analisados não considerar que as condições de aplicação do normativo em estudo pudessem proporcionar a operacionalização dos objectivos propostos, o contexto governativo de maioria absoluta terá congregado o *poder efectivo* e o *poder formal* deixando neutralizadas as *exigências internas*, desvalorizando a previsão dos *grupos de pressão* de que o normativo em questão se arriscava a produzir um sucesso escolar fictício.

Tentava, o Governo, através do modelo avaliativo dos alunos satisfazer uma das duas *exigências externas* centrais ao processo de integração europeia na área educativa, associada à melhoria dos resultados escolares, aparentemente priorizada relativamente à segunda, formação de recursos humanos para o mercado de trabalho, que de acordo com vários depoimentos aqui observados não encontrou grande desenvolvimento, apesar de existirem notas que o meio empresarial terá sido mais um *grupo de pressão* para a prossecução deste objectivo.

As medidas governativas dos XI e XII Governos, para a racionalização do sistema educativo e a intenção da eliminação da selectividade escolar, melhorando simultaneamente a qualidade dos resultados escolares, foram ainda considerados inconciliáveis por dois ministros da Educação desses governos gerando dois *conflitos intra-governamentais*: o primeiro, no ministério Roberto Carneiro que defendia a necessidade de mais meios para concretizar os objectivos da Reforma que havia concebido entre 1986/87 e 1991/92; o segundo, no ministério Manuela Ferreira Leite que defendia a racionalização do sistema e uma maior selectividade como garantia de qualidade educativa. Nas duas situações os ministros da Educação viram as suas posições ultrapassadas pela posição do Governo.

A oposição política (PS, PCP) e sindical alegava que o Governo intentava aplicar a *estratégia* política que alguns autores fundamentam como uma opção governamental comum nas reformas neoliberais dos anos 80: a contenção do investimento estatal na Educação, responsabilizando o desempenho da escola pelo fraco sucesso escolar (produzido no contexto da limitação de recursos) assegurando assim o apoio à manutenção do poder.

Os Pareceres técnicos e académicos (Técnicos Educativos: Conselho Nacional de Educação; Comissão de Acompanhamento da Reforma Curricular, estudos académicos) alegavam a falta de condições de aplicação do diploma; a falta de formação de professores e a falta de autonomia das escolas, factores que articulados sugeriam, na perspectiva destes

intervenientes, uma leitura das regulamentações do diploma como mecanismos de condicionamento das escolas na reprovação dos alunos.

As posições sindicais da FENPROF manifestaram um misto dos argumentos dos partidos da oposição e dos pareceres técnico-pedagógicos, não tendo sido possível conhecer as posições da FNE neste período.

A redacção inicial do modelo avaliativo (Desp. nº 162/ME/91) gerou um *conflito* marcado por divergências ideológicas (considerando-se que seguia modelos neo-taylorianos), técnico-pedagógicas e pelo descrédito de que o Governo disponibilizasse o investimento estatal considerado necessário aos objectivos decretados de excepcionalidade da retenção dos alunos, de igualdade de oportunidades e de qualidade do sucesso educativo.

A contestação generalizada deu azo à primeira alteração do modelo avaliativo (D.N. nº 98-A/92) que foi implementada com carácter de urgência, e considerada, pelos *grupos de pressão*, melhorada em termos de conceitos ideológicos e mais bem definida em termos técnico-pedagógicos apesar de continuarem a considerar que as suas regulamentações exerciam mecanismos de condicionamento da retenção e promoviam a *passagem automática* dos alunos em situações que no modelo avaliativo anterior teriam ficado retidos. A análise do diploma aqui realizada pode ajudar a compreender aquela interpretação dadas as regulamentações relativas à adaptação curricular e à indefinição dos objectivos mínimos nacionais. À indefinição desses objectivos outras indefinições se associaram como sejam a limitada autonomia das escolas e uma *política* legível de formação de professores que se torna imperceptível dada a grande dificuldade em saber se as áreas do investimento destinado àquela Formação foram, efectivamente, as áreas de carência do sistema educativo.

Na perspectiva do Governo, as condições essenciais haviam sido disponibilizadas apesar de não ter sido possível ter acesso a quantificações do investimento nas suas áreas de aplicação nem da proporção entre o investimento e as necessidades do sistema. Embora este trabalho não tenha estudado os Orçamentos de Estado, por incomportabilidade de agenda, este tipo de dados também não foram discutidos (quer pelo Governo, quer pela oposição) nos debates parlamentares que se realizaram sobre o modelo de avaliação.

Após a aplicação do modelo avaliativo, alguns intervenientes políticos assumem que a implementação do diploma conduziu a um aumento significativo de um sucesso educativo fictício, facto que as estatísticas oficiais não permitem demonstrar por via dos vários problemas inerentes à própria produção estatística. Os obstáculos estatísticos também não nos permitem conhecer as taxas de sucesso estatístico resultante da avaliação do processo ensino-aprendizagem desenvolvido na sala de aula, já que as taxas de retenção associam os números

dos alunos que ficaram retidos, apesar de frequentarem as aulas, com os números de alunos que ficaram retidos por falta de assiduidade. A importância da separação destes dados é um factor que se considera da maior pertinência quando se pretende avaliar um modelo avaliativo sobre o qual caiu a suspeita de poder ter produzido a inflação dos resultados escolares.

O sistema educativo, após a aplicação daquele modelo de avaliação foi considerado, pela própria ministra da Educação, socialmente descredibilizado, entre outras razões, pela ausência do controlo de qualidade dos resultados associado às provas de exame¹¹⁵. Surge assim a segunda das alterações (D.N. nº 644-A/94) ao modelo avaliativo, em período de preparação eleitoral (legislativas de Outubro de 1995), assumindo a intenção de credibilizar o sistema educativo, através da introdução de provas globais e da quantificação do número de negativas para a progressão/retenção dos alunos. Estas medidas geraram um novo *conflito* associado à intenção governamental de lançar de novo a selectividade escolar, contestação esta que a alternância política de Outubro de 1995 terá arrefecido. Contudo, analisada a fórmula adoptada para a classificação dos alunos que realizavam a prova global, verifica-se que através daquele cálculo nunca seria possível a reprovação de um aluno, por via do resultado daquela prova, desde que esse aluno tivesse tido nota positiva no 3º Período lectivo. Também, relativamente ao carácter concretizador do número de negativas definido para a retenção dos alunos, aquela quantificação (2, 3 ou 4 conforme as disciplinas envolvidas e o ano de escolaridade) não era determinante, podendo o Conselho de Turma ou o Conselho Pedagógico, de acordo com o mesmo despacho, fazer transitar alunos com mais negativas que as definidas no normativo comum às duas regulamentações (D. N. nº 98-A/92 e D.N. nº 664-A/94), especialmente nos casos dos alunos com retenção repetida. Em termos globais, esta alteração também não revogava o despacho anterior nem modificava, em substância, a sua filosofia avaliativa. É admissível, contudo, que dada a dimensão pública das provas globais e a associação de senso comum entre a prestação de provas formalizada e a qualidade de ensino, esta alteração do modelo avaliativo tenha produzido um efeito político de maior rigor no sistema educativo.

Em 1996, o XIII Governo reconhece, com a proposta do Pacto Educativo, que o caminho para a melhoria da qualidade do sucesso está associado a um apoio continuado e de longo termo às escolas no que respeita às suas necessidades objectivas. No contexto da tomada de decisão política para a resolução dos problemas parecia querer optar-se pela definição de *políticas* (como visão e a procura de grandes finalidades) ao invés de *estratégias*

¹¹⁵ A defesa desta perspectiva não encontrou sustentação empírica nos dados do sucesso escolar de outros sistemas educativos com modelos avaliativos pouco sujeitos a avaliações externas.

(priorizando o modo de implementar face aos actores, às circunstâncias, aos pontos críticos e à hierarquização dos objectivos). Esta proposta não teve, contudo, viabilidade, segundo os depoimentos recolhidos, por problemas do funcionamento político associados à conservação do poder político-partidário.

Falhado o Pacto Educativo, as medidas tomadas pelo XIII Governo tiveram da parte dos *grupos de pressão* as mesmas críticas que outras medidas do XII Governo: a subvalorização das condições concedidas para a operacionalização das concepções políticas; ausência de debate público; exclusão da participação dos actores educativos; ausência de experimentação e avaliação; generalização das medidas de forma imediatista e falta de cooperação e articulação entre Ministério e escolas/professores reflectindo-se na devolução de responsabilidades entre as duas instâncias.

Em 2000, o estudo internacional PISA que avaliava as competências dos alunos de 15 anos (aplicado em Abril e Maio de 2000) e as provas aferidas nacionais trouxeram de novo a público a falta de qualidade do sucesso produzido. A 18 de Janeiro de 2001, é lançada a Reorganização Curricular (Decreto-Lei nº6/2001) que conduzirá à revogação do D. N. nº 98-A/92 e do D.N. nº 644-A/94 pelo D.N. nº 30/2001 de 19 de Julho que afirma não desejar criar nenhuma ruptura com a filosofia avaliativa do normativo anterior passando a referenciar a avaliação dos alunos a “competências” ao invés de “objectivos curriculares”. O parecer do CNE continuava, contudo, a apontar problemas de implementação idênticos aos dos outros normativos de avaliação bem como a outras medidas de aplicação da Reforma Educativa: falta de envolvimento dos professores, falta de formação, entre outros.

Numa análise mais global, poderá ainda referir-se que a Reforma Educativa dos anos 80 enformando uma lógica de políticas educativas de produção de sucesso escolar e de racionalização do sistema encontrou, na adequação à realidade social portuguesa, problemas da ordem do desenvolvimento sócio-económico-cultural e problemas do funcionamento político.

Da perspectiva da análise do processo de tomada de decisão política pode observar-se, ao longo deste trabalho, que foram recorrentes as situações em que os *conflitos* entre *grupos de pressão* e governos se basearam em argumentos de discordância comuns a vários processos de tomada de decisão política de várias medidas adoptadas. De acordo com variados participantes nas políticas educativas, técnicos educativos e académicos, a adopção dessas medidas terá sido deficientemente sustentada em termos empíricos sob também deficientes mecanismos de avaliação da realidade (estatísticas, estudos, interacção entre actores e decisores) favorecendo, por um lado, desvios entre as concepções políticas e as

práticas, e por outro, o imediatismo na tomada de decisão, factor este sublinhado por alguns intervenientes políticos, como gerador de ineficácia das medidas.

Observou-se ainda que a concepção das medidas de política educativa, no âmbito do modelo de avaliação dos alunos, pode associar-se a *mecanismos de retroacção* em momentos importantes à garantia do *apoio à manutenção do poder*: a contestação generalizada ao Desp. nº 162/ME/91 que originou com carácter de urgência a redacção do D.N. nº 98-A/92 quando havia já o compromisso da sua implementação para o ano lectivo 1992/93; a necessidade de credibilização do sistema educativo em período de preparação das eleições legislativas; e finalmente a Reorganização Curricular com adaptação do modelo avaliativo ao critério das competências após os maus resultados públicos do estudo internacional PISA 2000 (que avaliava competências dos alunos de 15 anos no sistema de ensino). Por outro lado, a concepção e implementação de políticas de longo prazo com orientações bem definidas encontraram as maiores dificuldades, alegadamente pela priorização dos interesses político-partidários na disputa pelo poder governativo (caso do testemunho sobre o Pacto Educativo).

Os depoimentos recolhidos assinalaram ainda outro tipo de problemas que interferem na tomada de decisão de políticas educativas. Por um lado, os alegados problemas associados à gestão financeira do Orçamento de Estado, e por outro, problemas da participação parlamentar.

No que respeita à gestão financeira, encontraram-se dificuldades em conhecer os dados concretos do investimento afecto a cada uma das medidas dentro do sistema educativo e a sua proporcionalidade face às necessidades do sistema, facto que questiona a dimensão das dificuldades de sustentabilidade das medidas necessárias. Sobre as questões do financiamento do sistema educativo, alguns estudos académicos consideram ainda que o investimento em Educação é historicamente desvalorizado em Portugal, mesmo nos períodos de maior estabilidade financeira. Esta falta de clarificação do modo como serão aplicados os montantes afectos aos investimentos também questionam, no domínio da avaliação do custo-benefício, o aumento de investimento em Educação dos últimos anos em Portugal relativamente a outros países europeus.

Relativamente à participação parlamentar, os depoimentos revelam problemas ao nível da fiscalização do Governo e da competência técnica dos parlamentares, tendo até sido referenciados alguns problemas deontológicos, conjunto de factores este que sugere uma reflexão profunda sobre questões estruturais da participação política partidária, parlamentar e governativa dada a sua forte preponderância nos processos de tomada de decisão das medidas preconizadas para o sistema educativo.

Ao nível governativo, apesar da grande dificuldade de estudar o processo de tomada de decisão intra-governamental, os depoimentos dos intervenientes no processo em estudo referem sobretudo a falta de *políticas* (no sentido da “visão” e do longo prazo) em termos educativos, circunstância que poderá favorecer situações como as que aqui observamos, em que governos com o mesmo primeiro-ministro, ministros da Educação diferentes possam tentar conduzir políticas educativas para orientações muito diversas. Foi o caso dos XI e o XII Governos Constitucionais (ambos do PSD) onde existiram posições antagónicas de dois ministros relativamente ao investimento na educação, por um lado, a perspectiva da “*valorização da reprodutividade do investimento na Educação*” e por outro, a perspectiva do sistema educativo como “*sorvedouro de recursos*”. Contudo, parece notória a prevalência da linha de conduta da política geral do Governo sobre qualquer das lógicas educativas dos ministros da Educação.

Também se verificou que o discurso governativo dos intervenientes de política educativa é diverso do seu próprio discurso quando estão fora da função governativa (quer seja antes, quer depois daquela função), situação esta em que o discurso é profundamente crítico relativamente às lógicas governativas e próximo dos argumentos usados pelo *grupos de pressão* (quando não, efectivamente, os integram), considerando ainda que os governos produzem mais legislação que “actos concretos”.

Por outro lado, o debate em torno da necessidade de *políticas* educativas não se gerou apenas à volta do investimento mas também da articulação e coordenação de medidas de apoio à boa implementação da Reforma Educativa no seu conjunto e em particular do modelo de avaliação.

Outro problema que este trabalho defrontou foi a dificuldade de encontrar dados oficiais (estudos e estatísticas) que sustentassem algumas afirmações de alguns intervenientes políticos relativamente à avaliação da implementação do modelo avaliativo. Não foi possível sustentar, nas taxas de aprovação, as afirmações de que houve um aumento significativo do sucesso escolar por via da aplicação do normativo em estudo, nem, através da Avaliação Integrada das Escolas, que as escolas, em geral, têm maus desempenhos.

Sucintamente podemos considerar que a tomada de decisão sobre o modelo de avaliação dos alunos entre o período de 1992 e 2001 não parece ter resolvido nenhum dos problemas de fundo associado às situações de *conflito internas*, nem às *exigências externas* apesar das alterações normativas se apresentarem como possíveis mecanismos de resolução de *conflitos*.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, Almerindo Janela (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Centro de Estudos da Universidade do Minho.
- Afonso, Almerindo Janela (1999). *Educação Básica, Democracia e Cidadania – Dilemas e Perspectivas*. Porto: Edições Afrontamento.
- Afonso, Natércio (1994). *A Reforma da administração escolar*. Lisboa: IIE
- Aguiar, J. (2005). *Fim das ilusões Ilusões do fim*. Lisboa: Alêtheia Editores
- Allal, Linda (1986). “Estratégias de avaliação formativa: concepções psicopedagógicas e modalidades de aplicação”, in L. Allal et al. (orgs) *A Avaliação Formativa num Ensino Diferenciado*. Coimbra: Almedina, pp. 175-.209.
- Álvarez Méndez, J. M. (1990). “Tendencias actuales en el desarrollo curricular en España”. *Educación y Sociedad*, nº 6, pp. 77- 105.
- Álvarez Méndez, J. M. (1991). “Del concepto y de las funciones asignadas a la evaluación escolar en las reformas curriculares. De la ley del 70 al proyecto de 87” in AAVV. *Sociedad, Cultura y Educación*. Madrid: CIDE/ Univ. Complutense, pp. 457-479.
- Angulo, J. Félix (1993). “Evaluación del sistema educativo: algunas respuestas críticas”. *Cuadernos de Pedagogía*, nº 219, pp. 8-15.
- Antunes, Fátima (2001). “Os locais das escolas profissionais” in Stoer, Cortesão e Correia (orgs.) *Transnacionalização da educação*. Porto. Edições, pp. 163-208.
- Apple, Michael (1999). *Políticas culturais e Educação*. Porto: Porto Editora.
- Azevedo, Joaquim (1994). *Avenidas de Liberdade – Reflexões sobre Política Educativa*. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, Joaquim (2002). *O Fim de Ciclo de um ciclo? – a Educação em Portugal no início do século XXI*. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, Joaquim (Coord.) (2003). *Avaliação dos resultados escolares*. Porto: Edições ASA.
- Baptista, Isabel (1994). *Avaliação dos alunos do Ensino Básico*. Jornal da FENPROF de Outubro de 1994 (policopiado). Lisboa: FENPROF.
- Benavente, Ana; Alexandre Rosa; António Firmino da Costa e Patrícia Ávila (1996). *A literacia em Portugal – resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Bernstein, Basil (1990). *Poder, Educación y Consciencia Sociologica de la Transmisión Cultural*. Barcelona: El Roure.
- Bogdan, Robert e Bilken, Sari (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.
- Bonami, Michael (1986). “Signification d’une approche descriptive des pratiques d’évaluation en milieu scolaire”, in De Ketele (org.) *L’évaluation: approche descriptive ou prescriptive?* Bruxelles: De Boeck, pp. 61-67.
- Bowles, Samuel & Gintis, Herbert (1982). “Capitalismo e educação nos Estados Unidos”, in Grácio, S. Miranda & Stoer (orgs) *Sociologia da Educação I – Funções da Escola e Reprodução Social*. Lisboa: Livros Horizonte, pp. 159-192.
- Bowles, Samuel & Gintis, Herbert (1990). “A educação como campo de contradições na reprodução da relação capital-trabalho: reflexões sobre o princípio da correspondência”. *Teoria & Educação*, nº1, pp. 93-107.
- Cabral, Manuel Villaverde (2002). “Espaços e Temporalidades Sociais da Educação em Portugal” in *Espaços de Educação Tempos de Formação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian pp. 47-67.
- Campos, Bártolo (1995). *Formação de Professores em Portugal*. Universidade do Porto e IIE (policopiado)
- Caria, Telmo (2000). *A Cultura Profissional dos Professores*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carneiro, Roberto, Tavares Emídio (Coord.) (1994). “Educação: Conservação ou Mudança?” . *Colóquio Educação, Sociedade*, nº 7, pp. 117-126. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Carvalho, Rómulo de (1985). *História do Ensino em Portugal* . Lisboa: Fundação Gulbenkian, 2º edição em 1996
- CNE (1993a). *Pareceres e Recomendações 1992*. Lisboa: CNE.
- CNE (1993b). *Propostas e recomendações para a definição de linhas orientadoras do Prodep II – Recomendação nº 1/93 do Conselho Nacional de Educação*. Lisboa: Diário da República nº 180 de 3 de Agosto de 1993.

- CNE (1994a). *Democratização e qualidade de ensino – Contributos para a análise da situação - Parecer nº3/93 do Conselho Nacional de Educação*. Lisboa: Diário da República nº 38 de 15 de Fevereiro de 1994.
- CNE (1994b). *Parecer nº1/94 do Conselho Nacional de Educação sobre a educação pré-escolar em Portugal*. Lisboa: Diário da República nº 135 de 14 de Junho de 1994.
- CNE (1994c). *Relatório sobre a Reforma dos Ensinos Básico e Secundário*. Lisboa: CNE.
- CNE (1995). *A Avaliação dos Alunos da Educação Básica e do Ensino Secundário*. Lisboa: CNE.
- CNE (1996). *Situação Nacional da Literacia*. Lisboa: CNE.
- CNE (2000). *Parecer nº2/2000. Proposta de reorganização curricular do ensino básico*. www.cnedu.pt/parec 2000.
- CNE (2002). *Qualidade e Avaliação da Educação*. Lisboa: CNE.
- Crozier, M. & Tilliette, B. (1995). *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se reformer*. Paris: InterEditions.
- Deshies, B. (1997). *Metodologia de Investigação em Ciências Humanas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- EURYDICE (1990). *Education Reform - Spain*. Brussels: EURYDICE Network.
- EURYDICE (1996). *A Decade of Reforms at Compulsory Education Level in the European Union (1984-94)*. Brussels: EURYDICE Network.
- Ferrão, J.; Neves, A. (1992). *Caracterização regional dos factores do abandono escolar no 2º e 3º ciclos do Ensino Básico*. Lisboa: ME/PEPT.
- Fernades, A. J. (1988). *Os fenómenos políticos*. Porto: Edições Afrontamento.
- Fernades, A. J. (1995). *Introdução à Ciência Política*. Porto: Porto Editora.
- Fernandez Enguita, Mariano (1990). *La Escuela a Examen*. Madrid: Eudema.
- Ferrer, Alejandro Tiana (2003). “*Que variáveis explicam os melhores resultados nos estudos internacionais?*” in Azevedo, J. (Coord) 2003, pp. 75-101.
- Figueiredo, A., Siva, C.; Ferreira, V. (1999). *Jovens em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Finkel, S. Morgensternde (1991). “The scenario of the Spanish educational reform”, in Mark B. Ginsburg (org.) *Understanding Educational Reform in Global Context: Economy, Ideology, and the State*. New York & London: Garland Publishing, pp. 151-178.

- Giddens, Anthony (1996). *Consequências da Modernidade*. Oeiras: Ceilta Editora
- Grácio, Rui (1995). *Obra Completa*. Vol. I,II,III. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Grácio, Sérgio (1986). *Política educativa como tecnologia social – as reformas do ensino técnico de 1943 e 1988*, Lisboa: Livros Horizonte
- Grilo, Marçal (1999). *Intervenções 96/99*. Lisboa: Ministério da Educação
- Guerreiro, Maria das Dores (2000) in Diniz, Teresa (Coord.) (2000) *Conciliação entre a vida profissional e familiar* Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade – Comissão de Coordenação do FSE, pp. 5-13 e 72-74
- Lapierre, J. William (1980). *Análise dos Sistemas Políticos*, Lisboa: Ed. Rolim.
- Leça, Margarida (1999). A propósito da gestão flexível dos currículos. *Jornal da Fenprof* n° 153. p.2. Lisboa: Federação Nacional dos Professores
- Lessard-Hérbert, M. (1996). *Pesquisa em Educação*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lessard-Hérbert, M. et al. (1994). *Investigação Qualitativa*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lima, Licínio C. (1992). *A Escola como Organização e a participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.
- Ministério da Educação (1990a). *Abandono Escolar*. Lisboa: GEP/ME, Série B: Dinâmica do Sistema Educativo.
- Ministério da Educação (1990b). *PRODEP – Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (1990-1993)*. Lisboa: ME/GEP.
- Ministério da Educação (1991a). *Atlas Educativo Português*: Lisboa: GEP.
- Ministério da Educação (1991b). *Opiniões dos professores do 5º ano de escolaridade acerca do processo de experimentação dos novos programas*. Lisboa: Ministério da educação/IIIE
- Ministério da Educação (1992a). *Guia da Reforma Curricular*. Lisboa: Texto Editora.
- Ministério da Educação (1992b). *Insucesso e abandono escolar*. Lisboa: Ministério da Educação/GEP

- Ministério da Educação(1992c). *O processo de experimentação dos novos programas do 6º ano de escolaridade: Um estudo de avaliação*. Lisboa: Ministério da Educação/IE
- Ministério da Educação (1992d). *Sistema educativo português: situações e tendências*. Lisboa: Ministério da Educação/GEP.
- Ministério da Educação (1995). *A Luta contra o insucesso escolar: Um desafio para a construção Europeia – Documentos- Síntese EURYDICE*. Lisboa: Ministério da Educação/DEPGEF
- Ministério da Educação (1996a). *Actas do Forum Nacional de Projectos. Contra a exclusão escolar: educação para todos*. Lisboa: Ministério da Educação/PEPT.
- Ministério da Educação (1996b). *Relatório Mundial sobre a Educação 1995*. Lisboa: Ministério da Educação/DEPGEF
- Ministério da Educação (1997). *Relatório do Projecto “Reflexão Participada sobre os Currículos do ensino Básico”*. Lisboa: Ministério da Educação/DEB.
- Ministério da Educação (1998a). *Documento de Orientador das Políticas para o Ensino Básico*. www.min-edu/seef/doc-orient-ed.htm
- Ministério da Educação (1998b). *Educação, integração, Cidadania/Documento orientador das políticas para o ensino básico*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Ministério da Educação (1998). *Estatísticas da Educação de 1996*. DAPP.
- Ministério da Educação (2000a). *Avaliação integrada das escolas – Apresentação e procedimentos*. Lisboa: IGE.
- Ministério da Educação (2000b). *Proposta de Reorganização Curricular do Ensino Básico*. Internet: www.deb.min-edu.pt.
- Ministério da Educação (2001). *Resultados do estudo Internacional PISA 2000*. Lisboa: Ministério da Educação – GAVE
- Ministerio de Educación y Ciencia (1989) *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*. Madrid.
- Morrow, R. A. e Torres, C. A. (1997). *Teoria Social e Educação. Uma crítica das teorias da Reprodução Social e Cultural*. Porto: Edições Afrontamento (ed. or., 1995)
- Morrow, R. A. e Torres, C. A. (1998). “Jungen Habermas, Paulo Freire e pedagogia crítica: Novas orientações para a educação comparada”, *Educação, Sociedade e Culturas*, nº 10, pp. 123- 155

- Neto, Dulce (2002). *Difícil é sentá-los. A educação de Marçal Grilo*. Lisboa: Oficina do Livro.
- Nóvoa, A. (coord.)(1995). *Os Professores e a sua Formação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Pacheco, J. A. (2000). *Políticas Educativas*. Porto: Porto Editora
- Pacheco, J. A. (2002). *Políticas Curriculares*. Porto: Porto Editora
- Pinto, M. e Sarmiento, M. J. (1999). *Saberes sobre as crianças*”. Braga, IEC/U. Minho.
- Prost, Antoine et al. (2002). *Espaços de Educação Tempos de Formação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Reis, Jaime, Tavares Emídio (Coord.) (1993). “O Analfabetismo em Portugal no século XIX: Uma interpretação”. *Colóquio Educação, Sociedade*, nº 2, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 13-40.
- Rendinha, J. Simões (1995). «7º ano de Escolaridade – variação do sucesso educativo em função do novo modelo de desenvolvimento curricular». *IGE InFormação*, ano 4, nº1, pp.61-73.
- Seabra, Teresa (1999). *Educação nas famílias – etnicidade e classes sociais*. Lisboa: IIE.
- Sebastião, João (1998). “Os dilemas da escolaridade” in Viegas e Costa (org.) *Portugal que modernidade?*. Oeiras: Celta Editora, pp. 311-328.
- Sprinthall, N. & Richard (1993). *Psicologia Educacional*, Lisboa: McGrawHill.
- Stoer, S., Cortesão L. E Correia, J. (orgs.) (2001). *Transnacionalização da educação*. Porto. Edições Afrontamento.
- Stoer, Stephen R; Stoleroff, Alan & Correia, J. Alberto (1990). “O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica da acumulação”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 29, pp. 11-53.
- Sucena, Paulo (1999). Posição da Fenprof sobre a Gestão Flexível dos Currículos. *Escola-Informação nº143*. pp. 10-11. Lisboa: Sindicato de Professores da Grande Lisboa.
- Tavares Emídio (Coord.) (1993). “O Analfabetismo em Portugal no século XIX: Uma interpretação”. *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 7, pp. 131-156.

Teodoro, António (2001a). *A Construção Política da Educação*. Porto: Edições Afrontamento.

Teodoro, António (2001b). “Organizações internacionais e políticas educativas nacionais. A emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade.” in Stoer, Cortesão e Correia (orgs.) *Transnacionalização da educação*. Porto. Edições, pp. 126-161.

Teodoro, António (2002). *As Políticas de Educação em discurso directo*. Lisboa: IIE.

Torres, Anália & Vieira da Silva (1998). *Guarda das crianças e divisão do trabalho entre homens e mulheres*. Sociologia – Problemas e Práticas, nº 28, pp. 9-65.

Torres, Anália; Castro, José Luís; Silva, Francisco Vieira da (1998). “Guarda das crianças e divisão do trabalho entre homens e mulheres”, *Sociologia-Problemas e Práticas*, nº 28, pp. 9-65.

Torres, Anália; Castro, José Luís; Silva, Francisco Vieira da; Inglez, Sofia d’Aboim; Vasconcelos, Pedro (1999). “Políticas sociais e a questão do acolhimento das crianças em Portugal”, *Cadernos de Política Social, nº1*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, pp. 45- 92.

Viegas, José Manuel Leite e António Firmino da Costa (orgs.) (1998). *Portugal que Modernidade?*, Oeiras: Celta Editora.

Zão, M.E. e T. Seabra (1999). “As crianças na escola: presença, resultados e representações” in Pinto, M. e Sarmiento. M.J.

Bibliografia cinzenta

“Avaliação do ensino básico um novo desafio” – enviado pelo Gabinete do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário às Direcções Regionais de Educação em Junho de 1992.

Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua. *Registos Quantitativos das Actividades de Acreditação e Registo* dos anos de 1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2004. (policopiado). Braga.

Clímaco, M^a do Carmo (s/ data). *O novo modelo de avaliação dos alunos e as suas consequências rganizacionais nas escolas*. (policopiado) ME/GEP.

Ministério da Educação – Despacho nº 2-I/SEEBS/92 -Gabinete do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário – Pedido de Parecer sobre a revisão do Desp. nº 162/ME/92

Organização do ensino e das Escolas para o novo sistema de avaliação – Intervenção sobre o Desp. nº 162/ME/92 de Manuel António da Luz – Presidente do Conselho Directivo da Escola Secundária Manuel Teixeira Gomes – Portimão.

Parecer da Comissão de Acompanhamento da Reforma Curricular de 1992 sobre o Despacho nº 2-I/SEEBS/92 -Gabinete do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário – Pedido de Parecer sobre a revisão do Desp. nº 162/ME/92

Parecer da Comissão de Acompanhamento da Reforma Educativa de 1991

Parecer da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (1991)

Parecer da Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação.sobre o “Projecto de avaliação dos alunos dos ensino básico e secundário – Dezembro de 1990.

Parecer das Associações e Instituições da Educação sobre o Projecto de Avaliação dos alunos – Julho de 1991

Relatórios das acções de formação do Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua dos anos de 1994, 1995,1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 e 2004

SPGL – *Resolução – Aprovada no Plenário de 10 de Dezembro* de 1992 (Sobre o Despacho Normativo nº 92-A/92.

SPGL – *Resolução – Avaliação dos Alunos do Ensino Básico* -Dezembro de 1992

SPGL – *Resolução* - -Novembro de 1994

SPGL – Sobre recentes Despachos do Ministério da Educação ou como através de passes de mágica se resolvem, na opinião pública, a qualidade e o sucesso educativos – 18 de Outubro de 1994

Paulo Sucena –“O Despacho 162/ME/91 (avaliação dos alunos) e a Organização do Ensino e da Escola” – Fevereiro de 1992

Jornais e Revistas

Diário de Notícias de 14 de Fevereiro de 2002

Diário de Notícias de 19 de Agosto de 2001

Jornal Público de 1 de Fevereiro de 2002

Jornal da Fenprof de Outubro de 1994 – policopiado

Jornal da Fenprof nº 153 de Janeiro de 1999 – “*A propósito da gestão flexível dos currículos*”.

Jornal da Fenprof nº 92 de Setembro de 1992 – “*Em torno do sistema de avaliação dos alunos do Ensino Básico*”.

Jornal da Fenprof nº 96 de Janeiro de 1993 – “*O que pensa a FENPROF sobre o novo modelo de avaliação dos alunos*”.

Jornal da FNE, Ano X, nº 5 – Setembro de 1994.

Noesis – Abril/Junho de 1997 (pp. 46-53) – “*A avaliação dos alunos vista por Valter Lemos*”.

Sucena, Paulo (1999). Posição da Fenprof sobre a Gestão Flexível dos Currículos. *Escola- Informação nº143*. Lisboa: Sindicato de Professores da Grande Lisboa.

LEGISLAÇÃO

Legislação Geral

Lei nº46/86 de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei 115/97 de 19 de Setembro – Alteração à Lei nº 46/86.

Decreto-Lei nº 139-A/90 de 28 de Abril – Estatuto da Carreira Docente.

Decreto-Lei nº 1/98 de 2 de Janeiro – Estatuto da Carreira dos Educadores de infância e dos professores dos ensinos Básico e Secundário.

Reforma Curricular e Reorganização Curricular

Decreto- Lei nº 286/89 de 29 de Agosto – Estabelece os princípios gerais que ordenam a reestruturação curricular dos Ensinos Básico e Secundário e aprova os respectivos planos curriculares.

Decreto-Lei nº 6/2001 de 18 de Janeiro – Reorganização Curricular

Formação Contínua

Decreto-Lei nº 249/92 de 9 de Novembro – Regime Jurídico da Formação Contínua de Professores.

Despacho nº 299/ME/92 de 11 de Novembro – Regulamento da medida 1.3. do PRODEP/FOCO

Lei nº 60/93 de 20 de Agosto – Alteração do D.L. nº 249/92.

Decreto- Lei nº274/94 de 28 de Outubro – Alterações ao D.L. nº249/92 e Lei nº 60/93.

Despacho Conjunto nº 69/ME/MESS/94 de 8 de Novembro – Regulamento da medida 2 do PRODEP – Formação contínua de professores e de Responsáveis pela Administração Educacional –FOCO.

Decreto-Lei nº 207/96 de 2 de Novembro – Regime Jurídico da Formação Contínua.

Profissionalização

Decreto- Lei nº 519 –T1/79 de 29 de Setembro – Regulamenta a Profissionalização em Exercício.

Decreto- Lei nº 150-A/85 de 8 de Maio – Altera o processo de Profissionalização

Decreto- Lei nº 412/85 de 16 de Outubro – Altera o Decreto- Lei nº 150-A/85 de 8 de Maio.

Lei nº 8/86 de 15 de Abril – Altera o Decreto- Lei nº 150-A/85 de 8 de Maio com as alterações que lhe foram feitas pelo Decreto- Lei nº 412/85 de 16 de Outubro.

Decreto- Lei nº 405/86 de 5 de Dezembro – Regulamenta a Formação em Serviço.

Decreto-Lei nº 287/88 de 19 de Agosto – Regulamenta a Profissionalização em Serviço.

Decreto-Lei nº 344/89 de 11 de Outubro –Formação de educadores de Infância/ Professores do Ensino Básico e Secundário.

Decreto-Lei nº 345/89 de 11 de Outubro – Alterações ao D.L. nº 287/88.

Gestão Flexível do Currículo

Despacho nº 4848/97 (II Série) – Gestão Curricular Flexível.

Despacho nº 9590/99 (II Série) de 14 de Maio – Gestão Curricular Flexível, revoga o Despacho nº 4848/97 (II Série).

Gestão Escolar

Decreto- Lei nº 735-A/74 de 21 de Dezembro – Define os órgãos de gestão escolar e as suas atribuições.

Decreto- Lei nº 769-A/76 de 23 de Outubro – Define os órgãos de gestão escolar e as suas atribuições.

Portaria nº677/77 de 4 de Novembro – Regulamento dos Conselhos Directivos dos Estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário.

Portaria nº679/77 de 8 de Novembro – Nos termos do Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de Outubro altera Regulamento de funcionamento dos Conselhos Pedagógicos dos Estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário.

Decreto- Lei nº 43/89 de 3 de Fevereiro – Autonomia Financeira e Pedagógica das Escolas

Decreto- Lei nº 172/91 de 10 de Maio – Regime de direcção e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Portaria nº 747-A/92 de 30 de Julho - Processo de recrutamento e selecção do director executivo.

Decreto-Lei nº 115 - A/98 de 4 de Maio - Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos

Outros

Decreto-Lei nº 18/88 de 21 de Janeiro – Estabiliza o corpo docente através da consolidação do processo dos professores dos quadros dos ensinos preparatórios e secundário.

Decreto- Lei nº 35/90 de 25 de Janeiro – Define o regime de gratuidade da escolaridade obrigatória

Despacho nº 178-A/93 de 30 de Junho – Regulamenta os apoios e complementos educativos

Decreto- Lei nº 301/93 de 31 de Agosto – Estabelece o regime de assiduidade dos alunos da escolaridade obrigatória.

Decreto- Lei nº 372/90 de 27 de Novembro – Regulamenta o regime de constituição , direitos e deveres das associações de pais.

Avaliação dos alunos

Disp. nº 162/ME/91 de 23 de Outubro – Define os princípios orientadores do modelo de avaliação para os alunos do ensino não superior.

Despacho Normativo nº 98-A/93 de 21 de Outubro - modelo de avaliação dos alunos do ensino secundário

Despacho Normativo nº 338/92 de 20 de Junho - compatibiliza o sistema de avaliação dos alunos com a organização curricular constante no Decreto-Lei nº. 286/89 de 29 de Agosto.

Despacho Normativo 644-A/94 de 15 de Setembro –Introduz alterações ao Despacho Normativo nº 98-A/92 de 20 de Junho

Declaração de rectificação nº185/94 de 31 de Outubro – rectifica o ponto 54 do Despacho Normativo 644-A/94 de 15 de Setembro

Despacho Normativo nº 30/01 de 19 de Julho – substitui o Despacho Normativo nº 98-A/93 de 21 de Outubro e mais legislação subsequente, no âmbito da Reorganização Curricular

DIÁRIOS DA ASSEMBLEIA

Diário da Assembleia (1991) nº 61 de 10 de Abril

Diário da Assembleia (1992) nº 22 de 17 de Janeiro

Diário da Assembleia (1992) nº 84 de 8 de Julho

Diário da Assembleia (1992) nº 87 de 11 de Julho

Diário da Assembleia (1992) nº 9 de 4 de Novembro

Diário da Assembleia (1992) nº 16 de 20 de Novembro

Diário da Assembleia (1994) nº 77 de 22 de Maio

Diário da Assembleia (1996) nº 14 de 29 de Novembro

ANEXOS

ANEXO I

Comparação dos graus de controle de qualidade de alguns sistemas educativos com os resultados do PISA 2000

Sistemas educativos com maior controle de qualidade				Sistemas educativos com menor controle de qualidade					
Países	Frequência do Pré-escolar	Descrição do processo avaliativo ao longo da escolaridade obrigatória	Resultados das provas de Literacia PISA 2000		Países	Frequência do Pré-escolar	Descrição do processo avaliativo ao longo da escolaridade obrigatória	Resultados das provas de Literacia PISA 2000	
			Leitura	Matemática				Leitura	Matemática
Itália	Em 1987: 87,3 % das crianças de 4 anos	Retenção em qualquer ano da escolaridade obrigatória. Exame no final do ensino primário e no acesso ao secundário inferior. Exame no final da escolaridade obrigatória	20°	26°	Reino Unido	Em 1988: Uma média de 45,3% de crianças entre os 3 e 6 anos, entre os quais 24% a tempo parcial.	Transição automática ao longo da escolaridade obrigatória. Exame nacional na conclusão da escolaridade obrigatória.	8°	8°
Luxemburgo	Em 1987: 90% das crianças de 4anos e 100% das de 5 anos.	Retenção em qualquer ano da escolaridade obrigatória. Exame externo no final da escolaridade obrigatória	29°	29°	Irlanda	Em 1987: 55 % das crianças de 4anos e 100% das de 5 anos.	Transição automática ao longo da escolaridade obrigatória. Exame nacional na conclusão da escolaridade obrigatória com dois níveis.	5°	16°
RFA	Em 1989: Uma média de 67,9% de crianças entre os 3 e os 6 anos.	Retenção em qualquer ano da escolaridade obrigatória a partir do 2° ano. Exame externo no final da escolaridade obrigatória	21°	20°	Dinamarca	Em 1989/90: Uma média entre 56,7 e os 98% das crianças entre os, 3 e os 6 anos.	Transição automática ao longo da escolaridade obrigatória. Sem Exame obrigatório na conclusão nada escolaridade	16°	12°
-----	----	-----	----	-----	Bélgica	Em 1989/90: Uma média entre 90 e os 100% das crianças entre os 3 e os 6 anos.	Transição não automática ao longo da escolaridade obrigatória. Certificado conferido pela escola e homologado por uma Comissão.	10°	9°

Dados Eurydice 1995 e PISA 2000

ANEXO II

GUIÃO DE ENTREVISTA

Prof. Dr. Joaquim Azevedo

TEMA / Questão 1:

- Processo de discussão e aprovação do diploma.

SUBTEMAS:

- Motivo/Objectivo (s)
- Concepção do diploma
- Opção da eliminação da retenção: Governo/Ministério da Educação
- Indicações/Pressões da UE
- Concertação – Solicitação de Pareceres
- Experimentação do diploma
- Contestação/Posições dos parceiros educativos/AR
- Medidas previstas para coadjuvar a implementação

TEMA/ Questão 2:

- Avaliação do resultado da aplicação e vigência.

SUBTEMAS:

- Fim da selectividade da escola
- Limitações do Sistema Educativo
- Concretização das previsões mais nefastas
- Qualidade do sucesso educativo/ Estatísticas de sucesso
- Eliminação da retenção – medida precipitada ou pouco apoiada?
- Problemas da aplicação/Falhas das performances docentes
- Avaliação aferida
- Currículos mínimos nacionais

ANEXO III

GUIÃO DE ENTREVISTA

FENPROF

TEMA / Questão 1:

- Processo de discussão e aprovação do diploma.

SUBTEMAS:

- Tomadas de posição/contestação
- Tomadas de posição em cada um dos três diplomas (Desp. n° 162/ME/91; D. N. n° 98-A92; D. N. n° 644-A/94)
- Períodos de discussão pública
- Questões corporativas/Questões educativas

TEMA/ Questão 2:

- Avaliação do resultado da aplicação e vigência.

SUBTEMAS:

- Fim da selectividade da escola
- Limitações do Sistema Educativo
- Concretização das previsões mais nefastas
- Qualidade do sucesso educativo/ Estatísticas de sucesso
- Eliminação da retenção – medida precipitada ou pouco apoiada?
- Problemas da aplicação/Falhas das performances docentes
- Avaliação aferida
- Currículos mínimos nacionais