

A PERDA DA INOCÊNCIA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Cristina Sá Carvalho

Prefácio de José A. Pacheco



Licença Este trabalho encontra-se publicado com a Licença Internacional Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0



Título A Perda da Inocência
Políticas Públicas de Educação (1986-2018)

Autora Cristina Sá Carvalho

Coleção Biblioteca de Investigação

© Cristina Sá Carvalho

© Universidade Católica Editora

Revisão editorial Patrícia Feio

Capa Ana Luísa Bolsa | 4 ELEMENTOS

Imagem da capa Caravaggio (1599-1600), *O Martírio de São Mateus*,
Igreja de São Luís dos Franceses, Roma

Paginação Magda M. Coelho

Data outubro 2025

ISBN 9789725411605

DOI <https://doi.org/10.34632/9789725411605>

Universidade Católica Editora,
Sociedade Unipessoal, Lda.
Palma de Cima 1649-023 Lisboa
Tel. (351) 217 214 020
uceditora@ucp.pt | www.uceditora.ucp.pt

CRISTINA SÁ CARVALHO

A Perda da Inocência

Políticas Públicas de Educação (1986-2018)

Índice

Prefácio	9
Introdução	12
1. Aquilo que amamos	12
2. «Sabemos que as coisas podem mudar»	15
3. «Tudo depende de nós; se realmente quisermos»	19
4. «Recuperar o sentido da fraternidade universal»	26
5. «Organizar a esperança»	32

PARTE PRIMEIRA – O TEMPO É SUPERIOR AO ESPAÇO

CAPÍTULO 1

Educar, com que finalidades e com que meios	37
1. Enquadramento	37
2. Sobre as Políticas Públicas de Educação, as reformas e o seu estudo	46
3. Educar para quê?	54
4. Um elenco de reflexões	57

CAPÍTULO 2

A Perda da Inocência ou o Estado da arte em Políticas Educativas	65
1. Políticas públicas de educação: a investigação e os seus problemas	65
1.1. Políticas baseadas nas evidências	69
1.1.1. O padrão	70
1.1.2. Os instrumentos	73
1.1.3. As consequências: descodificar a nova gestão pública	80
1.1.4. As tecnologias da mudança	86
1.1.5. As relações entre os atores e a descentralização	91
2. O contributo de Stephen J. Ball e a crítica ao neoliberalismo	98
3. O modelo do diálogo informado de Donald Schön	106
4. Refletir sobre as Políticas de Educação: o retorno da Pedagogia	109

PARTE SEGUNDA – A UNIDADE PREVALECE SOBRE O CONFLITO

CAPÍTULO 3

Políticas Públicas de Educação em Portugal: da Lei de Bases até à XVIII Legislatura	118
1. Definição de conceitos	118
2. Os ciclos políticos dos sistemas educativos no pós-guerra	127
3. As alterações na <i>governance</i> e os seus efeitos	129
4. Uma leitura dos ciclos de políticas públicas de educação em Portugal	136
4.1. Os ciclos temporais	137
4.2. Os ciclos curriculares	145
4.3. Os ciclos ideológicos	146
4.4. A questão da reforma e da inovação	160
4.5. Os valores	163
5. A Lei n.º 46/86 de 14 de outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo	168
5.1. Os antecedentes: entre modernização e democracia	173
5.1.1. Uma «Primavera» educativa: «primeiro, desenvolvimento»	176
5.1.2. A revolução e as suas «ondas de choque»: democracia	182
5.1.3. A «busca optimista pela educação»	184
5.2. Lidar com o «colapso»	188
5.3. A «normalização» e as flutuações dos seus valores	196
6. «Para não perdermos o comboio da Europa»: rutura e continuidade educativa na década de 80 do século xx	200
6.1. Os antecedentes	200
6.2. O ensino básico	206
6.3. O ensino secundário	207
6.4. As modalidades «especiais de educação escolar»	209
6.5. O desenvolvimento curricular	210
6.6. A autonomia das escolas	211
7. Uma abordagem incremental das políticas públicas de educação	213

CAPÍTULO 4

A Reforma (1986-1995)	220
1. A governação PSD/CDS na concretização da Lei de Bases do Sistema Educativo e o Tempo da Avaliação	220
1.1. De Roberto Carneiro a Manuela Ferreira Leite	220
1.1.1. O perfil cultural do diplomado do ensino secundário	224

1.1.2. O regime jurídico de autonomia das escolas	225
1.1.3. A estrutura curricular	228
1.1.4. A avaliação	233
1.2. Outras áreas de intervenção	244
2. O Ciclo da Gestão Flexível do Currículo: a etapa socialista da «paixão pela educação»	248
2.1. A Educação no XIII Governo Constitucional (Eduardo Marçal Grilo)	252
2.2. A Educação no XIV Governo Constitucional (Oliveira Martins, Santos Silva e Júlio Pedrosa)	255
2.3. De Marçal Grilo a Júlio Pedrosa	260
2.3.1. A estrutura curricular	263
2.3.2. A avaliação	268
3. Um primeiro balanço: a Reforma (1986-1995)	269

PARTE TERCEIRA – A REALIDADE É MAIS IMPORTANTE DO QUE A IDEIA

CAPÍTULO 5

A Crise das Soluções: a racionalização e a tendência neoconservadora da privatização, na governação social-democrata	278
1. A Educação no XV Governo Constitucional e o ensino secundário como o problema (David Justino)	278
2. O estatuto do aluno	282
3. O regime jurídico da autonomia das escolas	284
4. A estrutura curricular	288
5. A avaliação	292
6. O XVI Governo Constitucional, presidido por Pedro Santana Lopes (2004-2005)	294

CAPÍTULO 6

A Crise das Soluções: a governação socialista da qualificação do Sistema Educativo	296
1. A Educação no XVII Governo Constitucional	296
2. A Educação no XVIII Governo Constitucional	300
3. O estatuto do aluno	306
4. A avaliação	307
5. O regime jurídico de autonomia das escolas	310

6. O currículo	314
7. Outras áreas de intervenção	323
8. Para qualificar a democracia: a evolução dos valores (1995-2011)	325
9. Do currículo à avaliação, a escola da uniformidade	331
10. O descontentamento	338
10.1. Era uma vez a escola	339
10.2 Um cenário: a magia que se evapora	344
11. A arquitetura do sistema de avaliação das aprendizagens	350

CAPÍTULO 7

A Rutura dos Consensos nas opções políticas em tempo de austeridade	356
1. A Educação no XIX Governo Constitucional	356
2. O Estatuto do Aluno e da Ética Escolar	362
3. A estrutura curricular	369
4. O regime jurídico de autonomia das escolas	378
5. A Gestão Flexível do Currículo e os Contratos de Autonomia	384
6. A avaliação	393
7. Os antecedentes da Inclusão: o quebrar dos Consensos, no tempo da intervenção da Troika	398
8. Dos escombros da performatividade ou para um segundo balanço	410

PARTE QUARTA – O TODO É SUPERIOR À PARTE

CAPÍTULO 8

O Ciclo da Inovação Pedagógica nos XX e XXI Governos Constitucionais	418
1. Inovar, o processo ou a concretização legislativa da escola inclusiva	418
2. O Perfil dos Alunos à saída da escolaridade obrigatória	419
3. Legislar os mecanismos da escola inclusiva	426
3.1. Fazer caminho: os projetos-piloto da inovação pedagógica	428
3.2. Promover a inclusão: o Decreto-Lei n.º 54/2018	431
3.2.1. O currículo do Ensino Básico e Secundário: o Decreto-Lei n.º 55/2018	441
3.2.2. A conceção de avaliação para este «currículo flexível»	452
3.2.3. As políticas públicas de educação e a avaliação	452
3.2.4. A avaliação educativa na perspetiva do XXI Governo Constitucional	454
4. A concretização das ofertas educativas previstas no Decreto-Lei n.º 55/2018	461

CONCLUSÃO	465
1. Uma leitura crítica sobre estas novas orientações	466
1.1. A inclusão	467
1.2. A flexibilização curricular	474
2. Abrir-se a novas possibilidades	485
BIBLIOGRAFIA	488

PREFÁCIO

O livro *A Perda da Inocência, Políticas Públicas de Educação*, de Cristina Sá Carvalho, aborda a temática das políticas públicas de educação em Portugal, com foco no período entre a Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) e os Decretos-Lei n.ºs 54 e 55 (2018). A autora utiliza como fio condutor a análise do impacto da crise da dívida soberana de 2010/11 nas políticas educacionais, estabelecendo um diálogo com o pensamento do Papa Francisco e de outros autores de diferentes campos disciplinares, com destaque para o da educação.

A leitura do livro é essencial para os leitores conhecerem o rumo das políticas educativas desde os finais do Estado Novo, que culminou numa reforma inconclusiva do sistema educativo, mas mobilizadora de muitas esperanças democráticas, até ao final da segunda década do século XXI, passando pelo período revolucionário. Aliás, o texto fornece subsídios para situar as duas principais leis que se afirmaram no sistema político educativo português, ora na brevidade da Lei de 1973, ora na longevidade da Lei de 1986.

Faz também parte do livro o percurso analítico da crise financeira e seu impacto nas políticas educativas, bem como as medidas de austeridade que tiveram efeitos significativos no investimento em educação, na perda de sentido da rede escolar e na desvalorização da prevenção do insucesso escolar, com consequências negativas para alunos, famílias e escolas. Donde, a «Perda da Inocência» questionada pela autora quando problematiza políticas educativas que enfatizam sobremaneira a avaliação, a competição e a seriação dos resultados escolares, que alteram, por um lado, princípios estruturantes da Lei de Bases do Sistema Educativo e exigem, por outro, a necessidade de falar de uma «boa política», como a «arte do encontro», acolhendo e respeitando o outro e o bem comum.

Um dos grandes contributos da autora, que faz uma análise exaustiva dos alicerces que corporizam o atual sistema educativo português, num impressionante trabalho teórico-conceptual baseado na revisão temática de um amplo *corpus* documental, incluindo bibliografia pertinente e diversa, é o de apresentar a «Misericórdia» como categoria política, muito inspirada no Papa Francisco, e explorada como valor fundamental para a

construção de políticas públicas mais justas e humanas, para além de confrontar o leitor com este desafio da educação: o papel da educação para a construção de um futuro melhor, enfatizando a necessidade de valorizar a diversidade, a solidariedade e a compaixão na sociedade contemporânea.

Para isso, é fundamental, como destaca, que uma «boa política» coloque o ser humano no centro das preocupações sociais, tornando-se a educação num espaço de acolhimento, cuidado e de luta contra a indiferença, já que o que está em causa é o desenvolvimento integral dos alunos e a construção de um futuro mais justo e solidário.

O leitor encontra neste livro, que é intersetado por uma abordagem de muitos conceitos interdisciplinares, a análise crítica e profunda das políticas educativas, tendo como contexto a situação portuguesa, estabelecendo um diálogo com o pensamento humanista que lhe serve de inspiração. Fica, assim, o meu testemunho sobre este livro, que serve de convite aos leitores para a sua leitura, caso estejam perante a realização de trabalhos de índole académica ou apenas tenham a disponibilidade para uma reflexão sobre o papel transformador da educação na sociedade. E o que a autora lhes traz, afirmativamente, não é uma visão neutra e tecnicista, mas uma abordagem rigorosa assente em valores como a misericórdia, a solidariedade e a compaixão.

José A. Pacheco
Universidade do Minho

Não abandones a sabedoria e ela te guardará; ama-a e ela te protegerá.

Provérbios 4, 6.

Longe de a loucura ser um facto contingente das fragilidades do seu organismo, ela é a virtualidade permanente de uma falha aberta na sua essência. Longe de ser para a liberdade «um insulto», ela é a sua mais fiel companheira e segue o seu movimento como uma sombra. O ser do homem, não somente não pode ser compreendido sem a loucura, mas não seria o ser do homem se não trouxesse em si a loucura como limite da sua liberdade.

Jacques Lacan. «Propos sur la causalité psychique».

Écrits (Paris: Éditions du Seuil, 1966), 176.

Não nos deixemos enganar por soluções fáceis. Pelo contrário, apaixonemo-nos pelo bem comum. Compete-nos a tarefa de não manipular a palavra democracia nem de a deformar com títulos vazios de conteúdo, capazes de justificar qualquer ação. A democracia não é uma caixa vazia, mas está ligada aos valores da pessoa, da fraternidade e até da ecologia integral. [...] ter a coragem de fazer propostas de justiça e de paz no debate público. Temos algo a dizer, mas não para defender privilégios. Não! Devemos ser voz, voz que denuncia e propõe, numa sociedade muitas vezes áfona e onde demasiados não têm voz. [...] Este é o amor político, que não se contenta com a preocupação pelos efeitos, mas procura enfrentar as causas. Trata-se do amor político! É uma forma de caridade que permite à política estar à altura das suas responsabilidades e de sair das polarizações, das polarizações que empobrecem e não ajudam a entender e enfrentar os desafios. [...] Formemo-nos neste amor, para o colocar em circulação num mundo que carece de paixão civil. Devemos retomar a paixão civil dos grandes políticos que conhecemos. [...] O político que não tem o faro do povo é um teórico. Falta-lhe o principal.

Papa Francisco. *Discurso na visita pastoral a Trieste por ocasião da 50.^a Semana Social dos Católicos em Itália* (7 de julho de 2024).

INTRODUÇÃO

Por vezes, quando pensamos globalmente, podemos ficar paralisados: há tantos lugares de conflito aparentemente incessante, há tanto sofrimento e necessidade. Descobri que ajuda focarmo-nos em situações concretas: vemos rostos em busca de vida e de amor na realidade de cada pessoa, em cada pessoa. Vemos esperança escrita na história de cada nação, gloriosa porque é uma história de sacrifício, de luta diária, de vidas despedaçadas em autossacrifício. Assim, em vez de nos ultrapassar, convida-nos a ponderar e a responder com esperança. [...] que nos pede hoje uma cultura de serviço, não uma cultura de desperdício. Mas só podemos servir os outros se deixarmos a sua realidade falar-nos.

Papa Francisco. *Let us Dream*.¹

1. Aquilo que amamos

Hanna Arendt escreveu que as escolhas que fazemos no âmbito da educação mostram «*se amamos o mundo o suficiente para assumir a responsabilidade por ele*» e, também, «*se amamos os nossos filhos o suficiente*»². Esse amor – se o escolhermos – evitará a degradação do mundo e fomentará nas jovens gerações a atitude de sábia «radicalidade» a que hoje chamamos «cuidar da casa comum», permitindo que aqueles que nos sucedem estejam preparados para levar consigo, até ao futuro, o estandarte generoso do bem comum, pois «o mundo está sempre a *ser feito*»³ e, por vezes, necessita de ser refeito.

Neste volume, que agora começa, vamos falar de políticas públicas de educação e de escola e vamos fazê-lo precisamente sob o ângulo magnífico que Arendt nos propõe: da capacidade de amar a escola pelas pessoas que nela encontramos e do bem que pode surgir desse encontro, mas também

¹ Pope Francis & Austen Ivereigh. *Let us Dream. The path to a better future* (London: Simon & Schuster, 2020), 11, 15. Todas as traduções neste volume são nossas.

² Hanna Arendt, *La Crise de la culture* (Paris: Galimard, 1989), 123. Sublinhado nosso.

³ Pope Francis, *Let us*, 4.

do apreço por um mundo de desenvolvimento humano integral. Esta longa «conversa» com a escola e a educação começou há muito, mas na concretização deste trabalho teve alguns pontos de viragem, o primeiro dos quais foi, precisamente, uma viagem.

No inverno de 2014, pouco tempo depois da eleição do Papa Francisco e da publicação do seu documento programático, a Exortação Apostólica *Evangelii Gaudium* (24 de novembro de 2013), um encontro de trabalho em Roma deu-me a oportunidade de ser conduzida à Igreja San Luigi dei Francesi, na qual se encontram três grandes quadros de Caravaggio. Essa visita, que não estava nos meus planos, teve um certo valor inaugural: naquele entardecer frio não sabia que viajaria até lá muitas mais vezes, quase quotidianamente e durante anos, embora, na maioria dos casos, através da memória.

Quem motivou essa primeira deslocação à praça de San Luigi – que celebra Luís IX, Rei de França – e, depois, todas as outras, foi o Papa Francisco. Nas suas próprias viagens a Roma, acontecidas em anos anteriores à sua eleição como líder da Igreja católica, apreciava observar o quadro de Caravaggio que se situa no lado esquerdo da Cappella Contarelli (pelo Cardeal Mathieu Cointerel), designado «Vocazione di san Mateo», a vocação de S. Mateus.

Na sua Argentina natal, quando ordenado Bispo, o P. Jorge Mario Bergoglio escolheu como lema episcopal uma frase de S. Beda, o Venerável, «*miserando atque eligendo*», o qual faz parte de uma homilia do dia de S. Mateus, que a Igreja Católica celebra a 21 de setembro: Jesus «olhou-o com misericórdia e escolheu-o»⁴. Desde então este lema acompanha-o, tal como a misericórdia constitui o núcleo central da sua ideia de construção das comunidades humanas e de reconstrução das sociedades, «a partir do coração do Evangelho»⁵, o «caminho que une Deus e o homem»⁶, e a proposta de um novo estilo de vida, para as pessoas, as comunidades e as

⁴ «Homilias de São Beda, o Venerável, sacerdote (*Hom.* 21; CCL 1, 22, 149-151), o qual, comentando o episódio evangélico da vocação de São Mateus, escreveu: «*Vidit ergo Iesus publicanum et quia miserando atque eligendo vidit, ait illi Sequere me*» (Viu Jesus um publicano e dado que olhou para ele com sentimento de amor e o escolheu, disse-lhe: Segue-me). Esta homilia é uma homenagem à misericórdia divina e é reproduzida na Liturgia das Horas da festa de São Mateus». Em <https://www.vatican.va/content/francesco/pt/elezione/stemma-papa-francesco.html> consultado em 1 de outubro de 2024.

⁵ Papa Francisco. «Exortação Apostólica *Evangelii Gaudium*» (24 de novembro de 2013), AAS 105/12 (2013): 1119-1137, 34-39.

⁶ Papa Francisco. «*Misericordiae Vultus*», Bula de Proclamação do Jubileu Extraordinário da Misericórdia (8 de dezembro de 2015-8 de dezembro de 2016), 25.

sociedades. O Papa tem explicado esta sua relação com a misericórdia por a também ter experimentado e pelas consequências que teve na sua vida.

Já tivemos ocasião de publicar a nossa reflexão sobre aquilo que a misericórdia tem a oferecer às pessoas – católicas ou não – a partir do pensamento do Papa Francisco, a qual se encontra recolhida em *A Misericórdia como Categoria Política. Cuidar da fragilidade das pessoas e dos povos*⁷. Na capa desse volume encontramos precisamente a pintura de Caravaggio, «A vocação de S. Mateus». Esse texto resultou substancialmente do nosso trabalho de investigação para doutoramento e o subsequente estudo sobre o desenvolvimento humano integral, tal como o que apresentamos também neste volume.

Essa investigação, inserida numa reflexão mais ampla sobre o futuro das democracias, foi acompanhada pela conceção de John Dewey quanto às sociedades democráticas e à sua perspetiva de uma teoria da educação como uma teoria política sobre a democracia. A parte que aqui apresentamos versa sobre as *políticas públicas de educação em Portugal*, no período temporal que decorre entre a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/1986, de 14 de outubro) e a publicação dos Decretos-Lei n.º 54 e n.º 55, de 6 de junho de 2018.

Mas, por enquanto, voltemos a Caravaggio e, sobretudo, a Mateus, o publicano. Numa pequena sequência de acontecimentos ocorridos no dia 21 de setembro de 1953, o jovem Bergoglio sentiu-se tocado pela misericórdia de Deus e essa experiência transformou a sua vida. Tendo compreendido como o olhar de Jesus tomou conta de Mateus, o publicano, elevando-o de uma vida de pecado e exploração à condição de discípulo, encontrou em Roma a sua expressão artística no modo como Caravaggio revela, com intenso dramatismo, mas ainda assim, serenidade e abandono, a conversão de Mateus. Mas a capela contém mais dois quadros, um dos quais, reproduzido na capa deste livro, é «Il martirio di San Matteo» (o Martírio de S. Mateus).

Mateus, que tantas vezes parece duro no seu relato da vida de Jesus, é também quem nos oferece as Bem-Aventuranças (versículos 3-12 do capítulo 5 do Evangelho de S. Mateus, na Bíblia cristã), uma narrativa cheia de esperança que nos mostra o caminho necessário para que a humanidade possa ultrapassar as múltiplas misérias que gerou. Lembra-nos, igualmente, conforme expressa o dinamismo da cena retratada, como a

⁷ Cristina Sá Carvalho. *A Misericórdia como Categoria Política* (Lisboa: UCP Editora, 2024).

vida é comovente e como o compromisso com a justiça, a verdade e o bem tem um preço elevado. Pessoalmente, reenvia-nos para as «margens» e as «periferias» existenciais e materiais que as escolas acolhem e nas quais identificamos inúmeros rostos humanos, que parecem ser, cada vez mais, rostos de sofrimento, necessidade e desejo, pessoas que devem ser educadas de acordo com a sua imensa dignidade e, a despeito de inúmeras insuficiências e dificuldades, na sua grande maioria, o são. A escola é, por isso mesmo, e apesar das inúmeras luzes que a pontuam, dos risos e das brincadeiras, do diálogo e do humor, um sítio de sacrifício: de trabalho, de organização, de estudo, de proteção, de acompanhamento e de cuidado. É um espaço social inigualável enquanto aquele que desperta cada manhã para receber a realidade, erguendo-se como um lugar de luta contra a indiferença e o esquecimento, e onde podemos aprender a deixar-nos interperlar pelas vidas dos nossos alunos e, assim, com eles e com elas, avançar no longo processo de construir um futuro melhor.

Foi também sobre a conceção de um futuro melhor, e de como lá chegar, que a visita à igreja de San Luigi foi um marco: nessa viagem a Roma começou um longo percurso de interesse e de abertura à mensagem do «Papa que veio de longe», o qual teve uma meta relevante na referida investigação, publicando-se agora o segundo volume.

2. «Sabemos que as coisas podem mudar»⁸

Na história das políticas públicas de educação, as que emanaram do XIX Governo Constitucional provavelmente ficarão registadas como uma legislatura educativa de «rutura dos consensos». Parece-nos que esta não encontra justificação, apenas, na grave crise da dívida soberana, mas na definição de escolhas que quebraram a evolução anterior da aplicação da Lei de Bases do Sistema Educativo e da sua perspectiva democratizante.

As profundas dificuldades de financiamento resultantes da grave crise das dívidas soberanas, em 2010/11, obrigaram o Estado português a pedir ajuda externa.⁹ Deste pedido de ajuda resultou o Memorando remetido à

⁸ Papa Francisco. Exortação Apostólica *Laudato Si'* (24 de maio de 2015), 13.

⁹ Pedro Duarte lembra que «Olivier Blanchard, professor do MIT que viria a ser economista-chefe do FMI, publicou um *paper* em 2007, onde refletiu sobre os problemas estruturais da economia portuguesa desde meados dos anos 1990, quando o País se preparava para aderir à moeda única. A frase inaugural desse artigo é elucidativa: “A economia portuguesa está com

União Europeia («Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica») e um outro, remetido ao Fundo Monetário Internacional («Portugal - Memorando de Políticas Económicas e Financeiras»), os quais recolhiam, com condições de austeridade extremamente duras, o compromisso de Portugal perante a União Europeia, o FMI e o Banco Central Europeu.¹⁰ Tal programa permitiu a redução da despesa pública e apontava para a concretização de reformas estruturais, impondo «reduzir a despesa em educação em 195 milhões (racionalização da rede escolar, criação de agrupamentos escolares, redução da contratação de recursos humanos e a sua racionalização, a redução das transferências financeiras para escolas com contrato de associação). Ter-se-ia como objetivos estruturais: o combate à baixa escolaridade e abandono escolar precoce; um plano de ação para melhorar a qualidade do ensino secundário e do ensino e da formação profissional; a generalização de acordos de confiança entre o Estado e as escolas públicas, definindo autonomia e mudando o financiamento para incluir critérios de desempenho e de responsabilização; mais genericamente, um plano de ação para garantir a qualidade, atratividade e relevância em termos de mercado de trabalho do ensino e formação profissional».¹¹

sérios problemas. O crescimento da produtividade é anémico. O crescimento é muito baixo. O défice orçamental é muito grande.» [...] no início de abril de 2011, os cofres do Tesouro estavam quase vazios, pairando a ameaça de não haver liquidez para que o Estado conseguisse, no curto prazo, assumir as suas obrigações com funcionários públicos, pensionistas, fornecedores e credores». Pedro Miguel de Azeredo Duarte (2022). «A crise da dívida soberana em Portugal, no âmbito da governação da UEM». Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão, 259. Em <http://hdl.handle.net/10400.5/23834>

¹⁰ «Como paradigma da agressividade das políticas em causa, pode realçar-se que se apontava como objetivos: reduzir o número de serviços públicos, promover a mobilidade dos trabalhadores nas administrações central, regional e local e *reduzir custos na área de educação, através da racionalização da rede escolar, diminuindo a necessidade de contratação de recursos humanos e reduzindo as transferências para escolas privadas com contratos de associação*. Em paralelo, previa-se congelar salários no setor público, em termos nominais, e limitar promoções; reduzir o custo global com sistemas de saúde dos funcionários públicos; reduzir as pensões acima de 1.500 euros em 2011 e congelar as mesmas em 2012; reformar as prestações de desemprego, obtendo poupanças de 150 milhões de euros a médio prazo; reduzir custos no setor empresarial do Estado, com o objetivo de poupar, pelo menos, 515 milhões de euros; reduzir, de modo permanente, as despesas de investimento em 500 milhões de euros; e controlar os custos no setor da saúde, obtendo poupanças de 550 milhões de euros. Todas estas metas deveriam ser alcançadas até ao final de 2012. [...] “era interessante de ver, que os representantes do FMI não tinham experiência de trabalhar em democracias...”». Duarte, *A crise*, 295-296. Sublinhado nosso.

¹¹ Sá Carvalho, *A Misericórdia*, 39.

A degradação das condições de vida das famílias, com a quebra do seu rendimento, nomeadamente nas famílias com menores a cargo, tornou a vida nas escolas extremamente penosa, pois o consequente aumento da taxa de pobreza infantil, associado à taxa de intensidade da pobreza (que subiu 5,8% entre 2010 e 2014), significou que muitos alunos e alunas efetivamente passavam fome e careciam de condições básicas de existência e rendimento académico, nomeadamente ao nível do vestuário e da habitação, já que muitas famílias perderam as suas casas e tiveram de se reagrupar em condições, por vezes, degradantes. Assim, num quadro em que os próprios docentes enfrentavam com dificuldade as medidas de austeridade, as condições sociais nas escolas e os riscos de insucesso e abandono escolar atingiram níveis alarmantes, «sendo que a resposta diferiu bastante da anterior crise da dívida pública, em que se concentraram esforços na escola e se iniciou a construção de um sistema educativo moderno e forte, capaz de produzir efeitos no desenvolvimento económico e social».¹²

Assim,

como pano de fundo, surge a ideia de que as soluções encontradas pela Troika se sustentaram numa forte prioridade na consolidação das contas públicas, sem levar devidamente em conta o impacto social e as consequências ao nível do desenvolvimento humano (por exemplo, nas áreas da educação, da saúde ou da emigração de jovens). E isso mostrou ser um erro, não apenas por razões de natureza moral, mas também por razões de desempenho económico. Uma inversão de prioridades poderia conduzir a melhores resultados também no equilíbrio das contas públicas.¹³

O governo liderado por Pedro Passos Coelho, ao aplicar as fortes restrições orçamentais e o programa de ajustamento negociado, optou por retomar a antiga agenda PSD/CDS, com escolhas que desvalorizaram o trabalho de prevenção do insucesso escolar, pelo reforço de determinadas áreas disciplinares em detrimento de outras, pela extinção das áreas curriculares não disciplinares, a interrupção dos programas para a melhoria da qualidade do sistema público de educação e dos resultados escolares

¹² Sá Carvalho, *A Misericórdia*,

¹³ Duarte, *A crise*, 340.

dos alunos. Também redefiniu o apoio às escolas do sector privado e cooperativo e o seu lugar no Sistema Educativo, mas numa conjuntura que diminuiu a autonomia das escolas para definirem ofertas educativas (como cursos CEF ou profissionais)¹⁴.

Com uma visão precocemente «vocacional» da educação (ensino dual), foi posto em causa o princípio da Educação Básica de 9 anos e da unificação das vias de ensino. E, ao alterar os modelos de avaliação dos alunos e das escolas, rompeu o equilíbrio estabelecido entre a avaliação interna e a avaliação externa. Finalmente, o regresso a programas por metas de ensino e aos processos de avaliação orientados para os conteúdos disciplinares operou uma rejeição explícita, extrema e muito ideologizada da orientação para competências, priorizando orientações de mérito e competição – incluindo as polémicas mediáticas em torno dos *rankings* das escolas – face a anteriores objetivos de universalização do acesso e sucesso escolar até aos 18 anos. No entanto, quando «os desequilíbrios económicos dum mercado que produz riquezas mas não as distribui, empobrecendo de recursos e de certezas os ânimos», uma «boa política» «é chamada a voltar a descobrir-se como geradora de vida e de cuidado da criação, a investir com clarividência no futuro, nas famílias e nos filhos, a promover alianças intergeracionais, onde não se apague o passado mas se favoreçam os laços entre jovens e idosos».¹⁵

Mas o que é que constitui uma «boa política»? Quando nos dispomos a compreender a misericórdia como categoria política, apercebemo-nos

¹⁴ Duarte, *A crise*, 347, também observa, «sobre a aquiescência ou relutância do Governo português, eleito logo no início da execução do plano, com as condicionalidades» face à «cartilha ideológica» prevalente na intervenção da Troika que: «Como argumentam Catherine Moury e Adam Standing, embora pareça que a autonomia dos governos fica enfraquecida pela crise, esta acaba por, paradoxalmente, fortalecê-los na relação com outros atores domésticos, uma vez que passam a dispor de condições mais favoráveis para aprovar medidas que privadamente desejavam, mas não poderiam concretizar “em tempos normais”. Isto é, a intervenção externa poderia permitir aos governantes avançar com a sua própria agenda ancorados na imposição externa. Por exemplo, para executar cortes na despesa pública ou para estimular reformas estruturais, os governos com pendor mais neoliberal terão usado a crise da dívida soberana estrategicamente para superar a resistência a essas políticas. Nestes casos, o próprio discurso público dos atores políticos denunciava as suas convicções, uma vez que rejeitavam “apontar culpas” às entidades internacionais, focando-se na necessária penitência doméstica (Moury & Standing, 2017). Este posicionamento foi notório na linha dominante da coligação governamental liderada por Passos Coelho. A este respeito, o líder do CDS/PP, Paulo Portas adotou uma atitude distinta, desde logo, referindo-se sempre em público ao programa de assistência como um “protetorado” e ao fim do mesmo como uma “libertação” do País».

¹⁵ Francisco, *Discurso no Encontro com as Autoridades*.

de que a boa política é «antes de tudo, a arte do encontro», acolhendo e aceitando o(s) outro(s) na sua diferença, dialogando com respeito. E se aceitamos a vantagem – e o difícil desafio – de amar os nossos inimigos¹⁶, não podemos contentar-nos,

com um diálogo superficial e formal, como as negociações muitas vezes hostis entre partidos políticos. Somos chamados a viver o encontro político como um encontro fraterno, especialmente com aqueles que estão menos de acordo connosco [...] esta arte do encontro começa com uma mudança de perspetiva sobre o outro, com aceitação e respeito incondicionais pela sua pessoa.¹⁷

3. «Tudo depende de nós; se realmente quisermos»¹⁸

O conflito pode funcionar sob um falso pretexto de unidade; o mesmo acontece com as divisões, as fações, os narcisismos. É necessário que o princípio da harmonia habite mais o nosso mundo, afastando a uniformidade.

Papa Francisco, *Discurso aos Artistas*¹⁹

Mas a política, no contexto da existência comum marcada pela misericórdia – a qual tem uma «bússola para elaborar este projeto comum», que é o Evangelho – «traz ao mundo uma visão profundamente positiva do homem amado por Deus», e a possibilidade de compreender e de agir tendo em conta que «a unidade prevalece sobre o conflito», a qual favorece as condições para a «*reflexão*, ou seja, a formulação de um projeto comum. [...] em busca do bem geral, e não simplesmente através do confronto de interesses contrastantes e muitas vezes opostos». E, «por fim, a política é também *ação* [...] debate e intercâmbio, mas também vos conduz a um

¹⁶ Cf. Evangelho de Mateus, Capítulo 5, versículo 44, da Bíblia cristã.

¹⁷ Papa Francisco. *Discurso aos membros da Fraternidade Chemin Neuf* (16 de maio de 2022).

¹⁸ Papa Francisco. Carta do Presidente da Colômbia por ocasião do Dia Mundial do Meio Ambiente (5 de junho de 2020). Cf. Papa Francisco. Carta Encíclica *Fratelli Tutti* (3 de outubro de 2020), 108.

¹⁹ Papa Francisco. *Discurso aos Artistas participantes no Encontro por ocasião do 50.º Aniversário da inauguração da Coleção de Arte Moderna dos Museus do Vaticano*. Capela Sistina (23 de junho de 2023).

compromisso concreto», o qual tem em conta que «precisamos de comparar sempre as nossas ideias com a profundidade da realidade, se não quisermos construir sobre areia que, mais cedo ou mais tarde, acaba por ruir». O Papa sublinha que «a realidade é mais importante do que a ideia», pelo que não é possível fazer boa «política com ideologia».²⁰

Começámos, então, pela(s) leitura(s) da legislação, entretanto publicada, e pela observação direta da vida das escolas, a perguntar-nos onde estava a esperança que alimentara o Sistema Educativo e as escolas portuguesas, públicas e privadas, desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, e se tanta avaliação e tanta competição, impostas no contexto de uma nova situação de subalternidade, não estariam a destruir aquilo que muita gente, com custos elevados em tempo e em recursos, pensara e implementara no sentido de promover o desenvolvimento económico mas sem deixar de ter em atenção a dignidade e as necessidades da pessoa dos alunos e das alunas.²¹ Com grande custo, o país ultraperiférico que Portugal fora e que, uma vez integrado na Europa Comunitária, dera já sinais de recuperação e de desenvolvimento.

Certamente o desenvolvimento económico não era, e ainda não atingira, na altura da intervenção externa, nem o padrão desejado nem o necessário, mas o desenvolvimento político (democrático), educativo, social e cultural do país era inegável e deveria ser preservado. De facto, novas políticas remeterem para novas perspetivas sobre «qualidade de ensino», e tudo parece ter-se precipitado quando a qualidade do ensino, que não reside na aplicação de uma noção de «eficácia» confundida por competição entre alunos, docentes, direções pedagógicas e escolas, deveria ter em atenção que os relatórios científicos dedicados à qualidade neste sector apontam para dimensões precisamente opostas²². Jacques Delors esteve entre os que nos deixou uma chamada de atenção poderosa:

²⁰ Papa Francisco. *Discurso aos membros da Chemin Neuf*.

²¹ Desde o Projeto Regional do Mediterrâneo, solicitado pelo governo português à OCDE (OECD, *Le Projet Régional Méditerranéen - Portugal*. Paris, OECD) em 1966, que as políticas de educação em Portugal se podem, com segurança, definir como tentando combinar o desenvolvimento económico com a democratização do país e o seu desenvolvimento cultural e social. Cf. Cristina Sá Carvalho. «Between modernization and democracy: public education policy cycles and their values». *Estoril Political Forum - XXXII International Meeting in Political Studies*. CIEP Breakout Session, 4 June 2024.

²² Cf. António Candeias, «A Situação Educativa Portuguesa: Raízes do Passado e Dúvidas do Presente», *Análise Psicológica*, 4 (1993), XI, 591-607, 606. Talvez alguns leitores da situação considerem o último relatório da UNESCO, sobre as necessidades da educação no mundo, como apresentando uma posição bastante radical, apontada a «futuros educacionais mais

como aprender a conviver nesta aldeia global, se somos incapazes de viver em paz nas comunidades naturais a que pertencemos: nação, região, cidade, aldeia, vizinhança? *A questão central da democracia é saber se desejamos e somos capazes de participar da vida em comunidade; convém não esquecer que esse desejo depende do sentido da responsabilidade de cada um. Ora, apesar de ter conquistado novos espaços, dominados anteriormente pelo totalitarismo e pela arbitrariedade, a democracia tem tendência a debilitar-se com o decorrer dos anos; como se tudo tivesse, incessantemente, de recomeçar, renovar-se e ser reinventado. Como é que as políticas na área da educação poderiam ignorar esses três grandes desafios? Como é que a Comissão poderia deixar de sublinhar os aspetos em que essas políticas podem contribuir para um mundo melhor, para um desenvolvimento humano sustentável, para a compreensão mútua entre os povos e para a renovação de uma vivência concreta da democracia?*²³

É sobre os modos de vida democráticos que o Papa Francisco desafia aqueles que podem – e devem – tomar decisões, para a coragem de ter presente que:

justos», «pedagogias da cooperação e solidariedade» e de como «a pedagogia é o trabalho de criar encontros transformadores que se baseiam no que existe e no que pode ser construído» pelo que «solidariedade, compaixão e empatia devem estar enraizadas na forma como aprendemos [...] para valorizar a diversidade e o pluralismo» e «desaprender vieses, preconceitos e divisões», sendo que «a avaliação não deve ser utilizada de forma punitiva ou para criar categorias de “vencedores” e de “perdedores”». Finalmente, que «a política educacional não deve ser indevidamente influenciada por classificações que priorizam excessivamente os testes altamente relevantes e descontextualizados, que, por sua vez, exercem uma pressão desproporcional para influenciar o que ocorre no tempo e no espaço das escolas». UNESCO. *Reimaginar Nossos Futuros Juntos. Um novo contrato social para a educação*. Relatório da Comissão Internacional sobre os futuros da educação. (Paris: UNESCO. Fundação SM, 2022), 143-146. Mas podemos recordar a Utopia Necessária que visa superar «um sentimento de desencanto [...] e as expectativas [...] desilusões do progresso no plano económico e social [...] fenómenos de exclusão social nos países ricos [...] persistência das desigualdades de desenvolvimento no mundo [...] dos perigos que ameaçam o meio ambiente», pois «o crescimento económico a qualquer preço não pode ser considerado como a via mais adequada para permitir a conciliação entre o progresso material e equidade, entre respeito pela condição humana e pelo capital natural que temos obrigação de transmitir, em bom estado, às gerações vindouras». Esta última não é uma citação do relatório orientado por António Nóvoa, mas aquele que o foi por Jacques Delors, UNESCO. *Um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI* (Paris: UNESCO, 1996/2010), 6-8. Sublinhado nosso.

²³ UNESCO. *Um tesouro a descobrir*, 7-8.

Crescem a falta de respeito e a violência, a desigualdade social torna-se cada vez mais patente. É preciso lutar para viver, e muitas vezes viver com pouca dignidade. Esta mudança de época foi causada pelos enormes saltos qualitativos, quantitativos, velozes e acumulados que se verificam no progresso científico, nas inovações tecnológicas e nas suas rápidas aplicações em diversos âmbitos da natureza e da vida. Estamos na era do conhecimento e da informação, fonte de novas formas de um poder muitas vezes anónimo.²⁴

O Papa sabe que situações de tal complexidade exigem mudanças de perspetiva profundas. Quando as «situações» e as «condições» são injustas, muitas vezes há que começar pelas «estruturas injustas» do coração. E aponta pois que, precisamos, nada mais, nada menos, do que «duma felicidade que se cumpra definitivamente naquilo que nos realiza, ou seja, no amor, para se poder dizer já agora: sou amado, logo existo; e existirei para sempre no Amor que não desilude e do qual nada e ninguém me poderá separar».²⁵ Esta linha de reflexão surge precisamente da sua afirmação «esta economia mata» e da rotulação das políticas económicas, com que os Estados democráticos enfrentam a globalização, como uma «cultura do descartável», baseada numa economia de casino, promotora de exclusão, de desigualdade social, de exploração e da exclusão daqueles

²⁴ Francisco, *Evangelii Gaudium*, 52. O Papa lembra também que o II Concílio do Vaticano recolhe e aprofunda o ensinamento que referimos como Doutrina Social Católica, o qual responsabiliza inequivocamente os cristãos pela «coisa pública», pois abrange algumas dimensões do compromisso cristão e uma leitura evangélica dos fenómenos sociais que representam uma advertência para toda a sociedade humana e para o caminho de todos os povos. Com efeito, assim como a crise da democracia é transversal a várias realidades e nações, do mesmo modo a atitude de responsabilidade em relação às transformações sociais é *um apelo dirigido a todos os cristãos*, onde quer que vivam e atuem, em qualquer parte do mundo. Papa Francisco, *Spes non confundit*, 21.

²⁵ Papa Francisco. *Discurso na visita pastoral a Trieste por ocasião da 50.ª Semana Social dos Católicos em Itália* (7 de julho de 2024). Sublinhado nosso. Anteriormente lembrara que «a DSI fala acima de tudo de fraternidade, dado que *uma sociedade fraterna é também solidária*, enquanto o contrário nem sempre é verdade». E nessa linha, «o apelo é aquele de emendar o erro da cultura contemporânea, que levou a crer que a *sociedade democrática* possa progredir mantendo separados o código da eficiência – que sozinho seria suficiente para regular os relacionamentos entre os seres humanos no âmbito da esfera da economia – e o código da solidariedade – que regularia as relações intersubjetivas no contexto da esfera social. Foi esta dicotomização que depauperou as nossas sociedades». Francisco, *Mensagem à Presidente da Pontifícia Academia das Ciências Sociais*.

que vivem nas periferias da afluência, vistos como «sobras» ou danos colaterais da economia²⁶:

tudo entra no jogo da competitividade e da lei do mais forte, onde o poderoso engole o mais fraco. Em consequência desta situação, grandes massas da população veem-se excluídas e marginalizadas: sem trabalho, sem perspectivas, num beco sem saída. O ser humano é considerado, em si mesmo, como um bem de consumo que se pode usar e depois lançar fora.²⁷

Assim se reproduz e expande um ideal de vida inerentemente egoísta, de uma perigosa globalização da indiferença, um escândalo capaz de destruir a coesão das sociedades quando uma cultura da injustiça se explica e legitima invocando como aceitáveis os «custos» ou «danos colaterais» inerentes à promoção de desigualdades crescentes:

Quase sem nos dar conta, tornamo-nos incapazes de nos compadecer ao ouvir os clamores alheios, já não choramos à vista do drama dos outros, nem nos interessamos por cuidar deles, como se tudo fosse uma responsabilidade de outrem, que não nos incumbe. A cultura do bem-estar anestesia-nos, a ponto de perdermos a serenidade se o mercado oferece algo que ainda não comprámos, enquanto todas estas vidas ceifadas por falta de possibilidades nos parecem um mero espetáculo que não nos incomoda de forma alguma.²⁸

²⁶ Assim: «neste contexto, alguns defendem ainda as teorias da “recaída favorável” que presumem que todo o crescimento económico, favorecido pelo livre mercado, consegue por si mesmo produzir maior equidade e inclusão social no mundo. Esta opinião, que nunca foi confirmada pelos factos, exprime uma confiança vaga e ingénua na bondade daqueles que detêm o poder económico e nos mecanismos sacralizados do sistema económico reinante. Entretanto, os excluídos continuam a esperar». Francisco, *Evangelii Gaudium*, 54.

²⁷ Francisco, *Evangelii Gaudium*, 53.

²⁸ A crise económica e ecológica e o falhanço das suas «soluções» radicam numa *crise antropológica*, «a negação da primazia do ser humano». O dinheiro surge no centro das culturas, «porque aceitamos pacificamente o seu domínio sobre nós e sobre as nossas sociedades. [...] Criámos novos ídolos. A adoração do antigo bezerro de ouro (cf. Ex 32,1-35) encontrou uma nova e cruel versão no fetichismo do dinheiro e na ditadura de uma economia sem rosto e sem um objetivo verdadeiramente humano. A crise mundial, que acomete as finanças e a economia, põe a descoberto os seus próprios desequilíbrios e sobretudo a grave carência de uma orientação antropológica que reduz o ser humano apenas a uma das suas necessidades: o consumo». A riqueza está concentrada em pouquíssimas mãos enquanto a larguíssima maioria da população continua entregue a uma pobreza, aparentemente, sem remédio. «Tal desequilíbrio provém de ideologias que defendem a autonomia absoluta dos mercados e a

Uma tal política «sem ética» e de recusa de Deus é promovida numa absolutização do dinheiro e do poder. As alternativas antropológica e moralmente aceitáveis de uma concepção de desenvolvimento humano integral são sentidas «como uma ameaça, porque condena a manipulação e degradação da pessoa»²⁹, mas a ética é um necessário instrumento de criação da ordem social democrática, mais humana, desde que não fique refém dos interesses particulares de uma qualquer ideologia, como as «que defendem a autonomia absoluta dos mercados e a especulação financeira», recordando sempre que é preciso ter presente que Deus «criou todas as coisas “para nosso usufruto” para que *todos* possam usufruir delas». Por isso, a mudança social exige «especialmente tudo o que diz respeito à ordem social e consecução do bem comum».³⁰ Mais: «Não fazer os pobres participar dos seus próprios bens é roubá-los e tirar-lhes a vida. Não são nossos, mas deles, os bens que aferrolhamos».³¹ Sem metas realistas e esforços persistentes e concertados de fomento de uma solidariedade real, os desajustes e as desigualdades gritantes que proliferam, quase livremente, nas nossas sociedades, alimentarão o desenraizamento e a violência, pois se a injustiça está na raiz das escolhas políticas e da sua fundamentação, o resultado nunca será a coesão e o compromisso ante metas comuns. Recordamos que:

especulação financeira. Por isso, negam o direito de controlo dos Estados, encarregados de velar pela tutela do bem comum. Instaura-se uma nova tirania invisível, às vezes virtual, que impõe, de forma unilateral e implacável, as suas leis e as suas regras.» Esse mal geral e transversal das sociedades, inviabilizando o desenvolvimento sustentável dos países mais pobres, sobre-
endividados, e retirando poder de compra às populações, tem a sua raiz em fenómenos tolerados ou incentivados pelos próprios governos, como seja, «uma corrupção ramificada e uma evasão fiscal egoísta, que assumiram dimensões mundiais. A ambição do poder e do ter não conhece limites. Neste sistema que tende a devorar tudo para aumentar os benefícios, qualquer realidade que seja frágil, como o meio ambiente, fica indefesa perante os interesses do mercado divinizado, transformados em regra absoluta.» Francisco, *Evangelii Gaudium*, 54-56.

²⁹ «Em última instância, a ética leva a Deus que espera *uma resposta comprometida que está fora das categorias do mercado*. Para estas, se absolutizadas, Deus é incontrolável, não manipulável e até mesmo perigoso, na medida em que chama o ser humano à sua plena realização e à independência de qualquer tipo de escravidão.» Francisco, *Evangelii Gaudium*, 57.

³⁰ Francisco, *Evangelii Gaudium*, 182. Refere-se à Primeira Carta de Paulo de Tarso a Timóteo, Capítulo 6, versículo 17, na Bíblia Cristã. A citação é de João Paulo II, Exort. ap. pós-sinodal *Ecclesia in America* (22 de Janeiro de 1999), 27: AAS 91 (1999), 762.

³¹ De um modo mais amplo «*sem igualdade de oportunidades*, as várias formas de agressão e de guerra encontrarão um terreno fértil que, mais cedo ou mais tarde, há de provocar a explosão. [...] o mal consentido, que é a injustiça, tende a expandir a sua força nociva e a minar, silenciosamente, as bases de qualquer sistema político e social, por mais sólido que pareça». Francisco, *Evangelii Gaudium*, 57-59.

Alguns comprazem-se simplesmente em culpar, dos próprios males, os pobres e os países pobres, com generalizações indevidas, e pretendem *encontrar a solução numa «educação» que os tranquilize e transforme em seres domesticados e inofensivos*. Isto torna-se ainda mais irritante, quando os excluídos veem crescer este cancro social que é a corrupção profundamente radicada em muitos países – nos seus Governos, empresários e instituições – seja qual for a ideologia política dos governantes.³²

Portanto, mudar as estruturas injustas – «realizar a fraternidade social a partir de povos e nações que vivam a amizade social»³³ –, única garantia de paz e de desenvolvimento, obriga a mudar as estruturas injustas do coração, e para que tal se torne possível, é necessária *uma determinada proximidade com a realidade*, uma ida e uma permanência próxima «nos lugares onde a dignidade da pessoa é espezinhada, nas situações mais desfavorecidas e nos contextos de maior degradação»³⁴, os quais devem ser prioritários na escuta e na ação:

Viver indiferentes à dor não é uma opção possível; não podemos deixar ninguém caído «nas margens da vida». Isto deve *indignar-nos de tal maneira que nos faça descer da nossa serenidade alterando-nos com o sofrimento humano*. Isto é dignidade. [...] A pobreza, a degradação, os sofrimentos dum luar da terra são um silencioso terreno fértil de problemas que, finalmente, afetarão todo o planeta. Se nos preocupa o desaparecimento dalgumas espécies, deveria afligir-nos o pensamento de que em qualquer lugar possam existir pessoas e povos que não desenvolvem o seu potencial e a sua beleza por causa da pobreza ou doutros limites estruturais. É que isto acaba por nos empobrecer a todos. A verdade é uma companheira inseparável da justiça e da misericórdia. [...] Todas as três juntas – para construir a paz, [...] cada uma delas impede que as restantes sejam adulteradas.³⁵

³² Francisco, *Evangelii Gaudium*, 60.

³³ Francisco, *Fratelli Tutti*, 154.

³⁴ Francisco, *Spes non confundit*. *Bula de Proclamação do jubileu Extraordinário do Ano 2025* (9 de maio de 2024), 25. Mais uma vez, enviada pelo Bispo de Roma, 23.

³⁵ Francisco, *Fratelli Tutti*, 68, 137, 227. Sublinhado nosso.

Como tivemos oportunidade de mostrar no nosso trabalho anterior, na reflexão do Papa Francisco «reconhecemos uma lucidez e uma oportunidade pertinentes» na descodificação das complexas dinâmicas nas quais assentam as escolhas políticas e a condução dos destinos da humanidade, assim como as propostas que podem ajudar-nos a avançar na proteção do ambiente e, mais amplamente, da vida democrática. Do mesmo modo, articulados em torno da misericórdia como categoria política, «constituem o quadro de referência que escolhemos para analisar as referidas políticas educativas e para propor algumas linhas de evolução e desenvolvimento».³⁶ Ou como referiu o Cardeal Tolentino de Mendonça, trata-se:

[...] de como construímos nosso olhar social, cultural e espiritual, pelo qual todos somos responsáveis. Vivemos numa época marcada pelo domínio do digital e pelo triunfo das tecnologias de comunicação à distância, que propõem um olhar humano cada vez mais diferido e indireto, correndo o risco de se distanciar da própria realidade. A contemporaneidade prefere metaforizar o olhar; em vez disso, *ver com os próprios olhos dá à visão um status único, pois nos envolve diretamente na realidade e nos torna não espectadores, mas testemunhas*. [...] valorizar o envolvimento total do sujeito.³⁷

4. «Recuperar o sentido da fraternidade universal»³⁸

A misericórdia surgiu como categoria política quando se tornou inevitável que o sofrimento das populações é, hoje, em todo o mundo, profundo, e a deriva existencial atravessa cruelmente as sociedades afluentes, nas quais «tudo, tudo, tudo» substitui a nossa capacidade de viver em conjunto. É preciso *«agir como consciência crítica da sociedade, tirando o véu do óbvio*. [...] mostrar o que faz pensar, o que alerta, o que revela a realidade

³⁶ Sá Carvalho, *A Misericórdia*, 41-48.

³⁷ Cardeal José Tolentino de Mendonça. «“Com os meus olhos”, o Pavilhão do Vaticano na Bienal de Arte de Veneza». Em <https://www.vaticannews.va/pt/vaticano/news/2024-03/pavilhao-vaticano-60-bienal-arte-veneza-2024-tolentino.html> consultado a 12 de março de 2024.

³⁸ Papa Francisco. *Carta ao Arcebispo Rino Fisichella pelo Jubileu de 2025* (11 de fevereiro de 2022, Roma, S. João de Latrão).

até nas suas contradições, nos seus aspetos que é mais cómodo ou conveniente manter escondidos. [...] inquietar um pouco».³⁹

Os jovens – que educamos nas escolas, mas, depois, enfrentam toda a sorte de ideologias e de «modelos» sobre a felicidade, a realização, a cidadania, o que deve ser o «desenvolvimento» de pessoas e de povos, embora claramente apontando sobretudo a um desenvolvimento baseado na financeirização da existência e na promoção estratificada de «capital humano» – são as principais vítimas da desagregação das sociedades e das crises identitárias. Escolarizados sem esperança nem substância – as quais são sempre devedoras de uma educação humanizada, de reflexão e descoberta das raízes, permeada de sabedorias antigas e com uma visão crítica sobre as possibilidades reais e as limitações éticas e técnicas da ciência e da tecnologia – estão votados à falta de garantias laborais e de proteção social, à escassez de habitação e meios de independentização (que significa, na realidade, uma impossibilidade de adultez plena e realizada), fragilizados psicologicamente pela ausência de estrutura familiar e educativa, entregues a múltiplas manifestações de desesperança. Para muitos deles e delas, somam-se as agruras e as feridas profundas da pobreza vivida sem o recurso de uma comunidade solidária, mas experimentando a exclusão, a indiferença, toda uma condição periférica ao poder e às suas benesses, «formas muito árduas de privação da vida».⁴⁰ Não estranhamos, pois, o seu desinteresse pela coisa pública, a debilidade preferencial pelos populismos, o desinvestimento no seu próprio processo de desenvolvimento, a atração pelas drogas, pela violência, a perda de identidade e de sentido da vida.⁴¹ Assim, muitos deles não estudam nem trabalham e, por vezes, interiorizaram já uma cultura de dependência assistencialista que acaba por esvaziar o sentido da dignidade que lhes resta⁴².

O entendimento que o Papa Francisco define para a política constitui uma perspetiva «arraigada na Doutrina Social da Igreja», de «transformação

³⁹ Papa Francisco. *Discurso aos Artistas*.

⁴⁰ Papa Francisco. *Discurso aos Artistas*.

⁴¹ Francisco, *Spes non confundit*, 14 -15, oferece uma avaliação pertinente e lúcida.

⁴² «“Uma sociedade humana e fraterna é capaz de trabalhar para garantir, de modo eficiente e estável, que todos sejam acompanhados no percurso da sua vida, não apenas para assegurar as suas necessidades básicas, mas para que possam dar o melhor de si próprios, ainda que o seu rendimento não seja o melhor, mesmo que sejam lentos, embora a sua eficiência não seja relevante”. Todos devem sentir-se parte de um projeto de comunidade; ninguém deve sentir-se inútil. Algumas formas de assistencialismo que não reconhecem a dignidade das pessoas... Reflito sobre a palavra assistencialismo. O assistencialismo, por si só, é inimigo da democracia, inimigo do amor ao próximo.» Francisco, *Discurso na visita a Trieste*.

da sociedade», de «prestar atenção às pessoas que permanecem fora ou à margem dos processos e dos mecanismos económicos bem-sucedidos», de «dar espaço à solidariedade social em todas as suas formas», isto é, o compromisso ativo com o «retorno de uma ética solícita do bem comum», a partir da qual se explica o significado de desenvolvimento do país, «compreendido [...] como melhoramento global da qualidade de vida, da convivência coletiva, da participação democrática, da autêntica liberdade».⁴³ Esta definição parte de uma leitura (evangélica) dos «fenómenos sociais» e representa:

uma advertência para toda a sociedade humana e para o caminho de todos os povos. Com efeito, assim como a crise da democracia é transversal a várias realidades e nações, do mesmo modo a atitude de responsabilidade em relação às transformações sociais é um apelo dirigido a todos os cristãos, onde quer que vivam e atuem, em qualquer parte do mundo.⁴⁴

Há, pois, que lutar contra a cultura do descarte, já que é profundamente inumana e, na sua corrupção e ilegalidade, se adensa ainda mais pois «quando alguém é marginalizado, todo o corpo social sofre». «Incapaz de escuta e de serviço», a cultura do descarte, decorrente de um poder que se tornou «autorreferencial», «traça uma cidade onde não há lugar para os pobres, os nascituros, as pessoas frágeis, os doentes, as crianças, as mulheres, os jovens, os idosos». A educação deve ajudar a criar «condições para que todos se possam expressar e participar», pois a participação não se improvisa, mas reside no «sentido crítico perante as tentações ideológicas e populistas». É assim que o cristianismo:

«pode oferecer hoje ao desenvolvimento cultural e social europeu no âmbito de uma correta relação entre religião e sociedade», promovendo um diálogo fecundo com a comunidade civil e com as instituições políticas para que, iluminando-nos reciprocamente e libertando-nos das escórias da ideologia, possamos promover uma reflexão comum, de

⁴³ Francisco, *Discurso na visita a Trieste*.

⁴⁴ Francisco, *Discurso na visita a Trieste*.

modo especial sobre os temas relacionados com a vida humana e a dignidade da pessoa.⁴⁵

Deste modo, a cultura do encontro vem também responder à necessidade de «passagem do partidarismo para a participação», da desagregação egoísta e individualista ao sentido de comunidade, de proximidade, de contacto com as realidades concretas:

Enquanto o nosso sistema económico-social produzir nem que seja uma só vítima e enquanto houver uma só pessoa descartada, não poderá existir a festa da fraternidade universal. Uma sociedade humana e fraterna é capaz de trabalhar para garantir, de modo eficiente e estável, que todos sejam acompanhados no percurso da sua vida, não apenas para assegurar as suas necessidades básicas, mas para que possam dar o melhor de si próprios, ainda que o seu rendimento não seja o melhor, mesmo que sejam lentos, embora a sua eficiência não seja relevante.⁴⁶

O Papa sublinha, também, que há «algumas formas de assistencialismo que não reconhecem a dignidade das pessoas» e são, por isso, «uma hipocrisia social», a qual é um tipo particularmente danoso de «distanciamento da realidade social», motivada pela «indiferença, e a indiferença é um tumor da democracia, uma não-participação». Então, a participação deve ser encorajada e ensinada de um modo consciente e organizado, aprender a «exercer a atividade [...] nos campos da economia, da ideologia, da política, da sociedade», já que:

O coração da política é a participação. E são estas as coisas que a participação faz, um cuidar de tudo; não apenas beneficência, cuidar disto... não: de tudo! *A fraternidade faz florescer as relações sociais;* e, por outro lado, *cuidar uns dos outros requer a coragem de pensar como povo.* É preciso ter coragem para pensar em si próprio como povo, não como eu ou o meu clã, a minha família, os meus amigos. Infelizmente, esta categoria — «povo» — é com frequência mal interpretada e «poderia levar à eliminação da própria palavra “democracia” (“governo do povo”)». Contudo,

⁴⁵ Francisco, *Discurso na visita a Trieste*. Cita Francisco, *Discurso ao Parlamento Europeu*.

⁴⁶ Francisco, *Fratelli Tutti*, 110.

para afirmar que a sociedade é mais do que a mera soma de indivíduos, é necessário o termo “povo”.⁴⁷

O Papa asseverou distintamente que «é muito difícil projetar algo de grande a longo prazo, se não se consegue torná-lo um *sonho coletivo*», e por isso, a *democracia* «chama à participação pessoal e comunitária». Os cidadãos devem ser «voz que denuncia e propõe», ativos numa «caridade política» que «não se contenta com a preocupação pelos efeitos, mas procura enfrentar as causas» e está, apenas deste modo, «à altura das suas responsabilidades e de sair das polarizações que empobrecem e não ajudam a entender e a enfrentar os desafios». O empreendimento político necessário e verdadeiro assenta na «tarefa de não manipular a palavra democracia nem de a deformar com títulos vazios de conteúdo, capazes de justificar qualquer ação». A democracia é um modo de viver em comum e, por isso, «não é uma caixa vazia, mas está ligada aos *valores da pessoa, da fraternidade* e até da *ecologia integral*». Permite-nos, assim enraizada, progredir como sociedade sem que «nos deixemos enganar por soluções fáceis», mas, pelo contrário, «apaixonemo-nos pelo bem comum».

A partir deste enquadramento, o Papa define, então, como fazer política: «**encontro, reflexão, ação**: aqui está um programa de política no sentido cristão».⁴⁸ No nosso trabalho, temos procurado oferecer uma leitura desse «**encontro**», da cultura do encontro que resulta da misericórdia como categoria política, e dos processos de renovação da vida política nas sociedades que esse encontro pode, e deve, desencadear, a qual partilhámos no volume já publicado, tal como anteriormente referido.⁴⁹ Este encontro

⁴⁷ Francisco, *Discurso na visita a Trieste*. Remete para Francisco, *Fratelli Tutti*, 110. Tivemos a oportunidade de aprofundar a forma como o Papa Francisco perspetiva o sentido de «povo», contraposto às interpretações populistas e, portanto, de democracia em Sá Carvalho, *A Misericórdia*, 296-298, e no que significa numa ação política verdadeiramente democrática, a qual constitui a «total identificação com as aspirações das pessoas comuns a serem sujeitos da sua própria história, e não uma adesão a uma luta social pelos pobres, enquanto “classe”, empreendida contra outras “classes”». Para o Papa, não há luta pela justiça sem se evitar claramente «atrair os seus legítimos valores e aspirações» do povo, erradicando a tentação de os filtrar «através da nossa mentalidade “ilustrada” pelo estudo, as fixações solidárias, as pertenças espúrias, a comodidade» que afetam as lideranças. Jorge Mario Bergoglio, *Meditaciones para Religiosos*. Bilbao: Mensajero Editorial Jesuita, 1982/2014, 43-49.

⁴⁸ Francisco, *Discurso na visita a Trieste*.

⁴⁹ Tivemos a oportunidade de o detalhar em Cristina Sá Carvalho, «Construir a Esperança: a Fraternidade, vista a partir da Misericórdia». *Reflexão Cristã*, 56-57-58. Lisboa: Centro de Reflexão Cristã, 15-87.

faculta a possibilidade de criar o quadro de referência substancial para um «pensamento»⁵⁰.

A «reflexão» sobre a política e de como esta deve desenvolver-se e gerar as suas metas surge nas páginas que se seguem e que agora apresentamos, concretizada nas políticas públicas de educação. É a aproximação que o Papa define como «concretização»⁵¹. E ainda teremos oportunidade de partilhar a «ação», isto é, de propor alguns princípios que possam introduzir melhorias na vida da escola e no cumprimento de sua extraordinária função enquanto meio de construção de uma sociedade democrática (*Alfabetizar a Misericórdia. Inspirar a Educação*, no prelo), a partir das possibilidades contidas no desafio do Papa, reconstruir a Esperança. Incide no Sistema Educativo e nas suas possibilidades de evolução e desenvolvimento através de um diálogo mais aprofundado entre as Políticas Públicas de Educação – tal como se encontram enquadradas pela *Constituição da República Portuguesa e os seus valores e de como estes surgem declinados na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86)*. *Corresponde a uma meta da «valorização do bem», pois «é preciso procurar o bem comum [...] ações concretas de mudança para o bem comum. [...] nunca se deve perder de vista a concretização, pois o que está em causa é o destino dos mais pobres, das pessoas que lutam a fim de encontrar os meios para uma vida digna».*⁵²

Mas para propiciar o aprofundamento desse diálogo – para o qual convocámos a Misericórdia como a categoria política prevalente – precisamos de conhecer e de interpretar o percurso político e de produção legislativa que teve lugar até à atualidade, definida com os Decretos-Lei n.º 54 e n.º 55, de 2018⁵³. Assim, a etapa de trabalho que partilhamos neste volume surge dedicada à análise da legislação que enforma as Políticas Públicas de Educação que emergiram entre a publicação da referida Lei de Bases e a publicação dos chamados Decretos Gémeos, embora integrando a ação legislativa antecedente.

Como analisado previamente, a Misericórdia como Categoria Política propõe-nos que se parta de uma conceção de ação política em que o

⁵⁰ Papa Francisco, *Discurso aos Participantes dos Diálogos para Finanças Plenamente Sustentáveis, promovidos pela Fundação Centesimus Annus Pro Pontifice* (3 de junho de 2024).

⁵¹ Papa Francisco, *Discurso – Fundação Centesimus Annus Pro Pontifice*.

⁵² Papa Francisco, *Discurso – Fundação Centesimus Annus Pro Pontifice*

⁵³ Para efeitos práticos de investigação tornou-se necessário definir um ponto de chegada. Apesar de tudo, a produção legislativa entre julho de 2018 e a publicação deste trabalho pode definir-se como meramente circunstancial.

objetivo não é a reprodução dos privilégios, nem uma busca ou aplicação metódica da igualdade pela igualdade, nem sequer uma proposta de equidade e justiça teóricas, mas a opção «franciscana» de oferecer misericórdia através do cuidado próximo da fragilidade, e assim garantir as condições para a democracia.

5. «Organizar a esperança»

Nós, seres humanos, ansiamos por um mundo novo que não veremos completamente com os nossos olhos, mas que desejamos, procuramos e sonhamos.

Papa Francisco, *Discurso aos Artistas*⁵⁴

No discurso, e na ação do Papa Francisco, está sempre muito presente um profundo – e complexo – sentido de esperança. Apesar da sua personalidade expansiva e afável, essa esperança não deve confundir-se com o otimismo, por bem ancorado que este esteja. Bergoglio, precisamente na promoção de uma melhor educação, mais inclusiva e transformadora, insistiu na conceção de uma «esperança ativa». Relembremos que o ponto de partida é compreender que:

*Cuidar da fragilidade das pessoas e dos povos significa guardar a memória e a esperança; significa assumir o presente na sua situação mais marginal e angustiante e ser capaz de ungi-lo de dignidade. Mas então, como fazer para se devolver esperança ao futuro, de modo que, a partir das jovens gerações, se reencontre a confiança para perseguir o grande ideal de uma Europa unida e em paz, criativa e empreendedora, respeitadora dos direitos e consciente dos próprios deveres?*⁵⁵

O reorganizar das instituições políticas, e a partir delas, os sistemas educativos ou, se preferirmos, os sistemas de escolas, no sentido de nos «devolver a esperança», é hoje reclamado por inúmeras situações de

⁵⁴ Papa Francisco. *Discurso aos Artistas*.

⁵⁵ Francisco, «*Discurso no Parlamento Europeu em Estrasburgo*», 25 de novembro de 2014.

desigualdade, carência persistente, revolta, risco de totalitarismo. Construir uma sociedade que tem como princípio de ação pública **cuidar da fragilidade da pessoa e dos povos** oferece uma oportunidade de transformação institucional que colabora na construção de melhores bases para uma existência comum, no qual toda a pessoa «deve ter o seu lugar e cada um é imprescindível», um «critério de universalidade» orientado para o desenvolvimento de todas as pessoas e da pessoa toda.⁵⁶ É um projeto no qual a educação tem um papel relevante pois «*educar é em si mesmo um ato de esperança, não só porque se educa para construir um futuro, apostando nele, como porque o próprio facto de educar está atravessado por ela*». E os professores trabalham-no cada dia, como uma «indicação fundamental, este sinal redentor e salvador, o da esperança, convidando-nos a todos a seguir a marcha, a retomar o caminho».⁵⁷

O final da Segunda Grande Guerra, e os imensos esforços de reconstrução dos países e das sociedades, fez re(surgir) uma forte consciência educativa em torno do papel da escola para a promoção da paz, a resolução de conflitos, a importância de manter viva a memória dos horrores, mas inoculá-la de uma esperança num futuro melhor, de desenvolvimento económico, mas, sobretudo, de desenvolvimento humano, social e cultural. As ideias de promoção da cooperação, da multilateralidade e da resolução pacífica dos conflitos associaram-se a uma ideia de «escola» progressivamente mais «para todos», a qual erradicaria o preconceito e a ignorância, fomentando o diálogo e a concórdia.

Mas as sucessivas crises económicas favoreceram a interpretação do investimento financeiro realizado até então, nos sistemas educativos e nas escolas, como um fardo impossível de aceitar. Incapaz de fornecer «soluções milagrosas» para os problemas sociais e económicos das sociedades

⁵⁶ Jorge Mario Bergoglio. «Educar es elegir la vida», in *En tus ojos está mi palabra - Homilias y discursos de Buenos Aires (1999-2013)*, org. Antonio Spadaro (Madrid: Publicaciones Claretianas, 2018), 275-295, 286. O autor refere-se à «dimensão ativa» da esperança, a criatividade, e explica que não se trata de nos situarmos entre otimismo e pessimismo, mas de «atuar criativamente», isto é, «fazer-se seriamente cargo do que já há, em toda a sua densidade, e encontrar o caminho para o qual a partir dali se manifesta algo novo», o que na educação, afirma, «perguntarmo-nos antes sobre o sentido da utopia. [...] A crença que o mundo é perfectível e que a pessoa humana tem recursos para alcançar uma vida mais plena alimentada de toda a construção utópica. Mas dita crença vai de mão dada com a busca concreta de mediações para que esse ideal seja realizável. [...] o desenvolvimento possível [...] os mecanismos ou estratégias que o poderiam fazer possível» (pp. 276-277). A meta é a «fraternidade solidária» (p. 288).

⁵⁷ Jorge Mario Bergoglio, «Enseñemos a no tener miedo a buscar la Verdad», in *En tus ojos*, 755-769, 768. Sublinhado nosso.

mais avançadas, depressa se tornaria uma área de governação tida como de fraco retorno. E, hoje, que a paz está seriamente ameaçada e as guerras assumem, um pouco por toda a parte, modalidades há pouco inimagináveis, milhões de crianças estão cada vez mais arredadas dos mínimos que a sua dignidade reclama, quanto mais da possibilidade de acesso a cuidados de saúde e de educação formal. Muitas destas crianças não conhecem outro «mundo» para além dos campos de refugiados ou são escolarizadas, mesmo no centro das grandes capitais, em estabelecimentos de ensino marginalizados por uma gestão orçamental «subtil», que canaliza os meios para as escolas «vencedoras» no contexto do grande «mercado» da educação, o qual vive e se inspira na ironia, sem precedentes, da ideia de «meritocracia».⁵⁸ No geral, é a (deliberada ou não) dissolução paulatina

⁵⁸ «O livro era uma sátira destinada a ser um aviso (que escusado será dizer que não foi ouvido) [...] É sensato nomear pessoas individuais para empregos com base no seu mérito. É o oposto quando aqueles que são julgados como tendo mérito de um determinado tipo endurecem numa nova classe social sem espaço para os outros. A capacidade convencional, que costumava ser distribuída entre as classes mais ou menos aleatoriamente, tornou-se muito mais concentrada pelo motor da educação. Uma revolução social foi realizada através do aproveitamento das escolas e universidades para a tarefa de peneirar as pessoas de acordo com a estreita faixa de valores da educação. Com uma incrível bateria de certificados e diplomas à sua disposição, a educação colocou o seu selo de aprovação numa minoria, e o seu selo de desaprovação nos muitos que não conseguem brilhar a partir do momento em que são relegados para os últimos lugares aos sete anos de idade ou antes. A nova classe tem os meios à mão, e em grande parte sob seu controle, pelos quais se reproduz. A previsão mais controversa e o alerta decorreram da análise histórica. Esperava que os pobres e os desfavorecidos fossem diminuindo, e de facto foram. Se forem rotulados na escola, ficam mais vulneráveis a um desemprego posterior. Podem facilmente ficar desmoralizados por serem menosprezados de forma tão feridora por pessoas que se saíram bem por si próprias. É difícil, de facto, numa sociedade que faz tanto pelo mérito, ser julgado como não tendo nenhum. Nunca nenhuma subclasse foi deixada tão moralmente nua como essa.» Michel Dunlop Young. «Down with meritocracy». *The Guardian*, 29 June 2001. Em <https://www.theguardian.com/politics/2001/jun/29/comment> consultado em 1 de julho de 2024. Também vale a pena analisar os estudos empíricos, dos quais Carlos J. Gil Hernández. *Cracking Meritocracy from the Starting Gate. Social Inequality in Skill Formation and School Choice*. Thesis submitted to obtaining the degree of Doctor of Political and Social Sciences of the European University Institute, Florence, 29 October 2020. Em https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/68778/Gil%20Hernández_2020_SPS.pdf?sequence=1&isAllowed=y consultado em 1 de julho de 2024. «Os resultados desafiam a conceção liberal do mérito como a soma da habilidade com o esforço na avaliação da igualdade de oportunidades». O estudo é particularmente interessante porque incide no sistema educativo alemão e na sua separação precoce dos alunos por duas vias distintas, aos 10 anos de idade, «supostamente de acordo com a habilidade. [...] Como demonstrado ao longo desta dissertação, através da complexa interação entre a biologia, os ambientes sociais e as competências, as desigualdades educativas têm origem, desde o início da vida, numa dinâmica interativa de acumulação de pequenas (des)vantagens que se materializam em momentos críticos do processo de obtenção de estatuto. Assim, parafraseando o *slogan* novilíngua de George Orwell, de “1984”, concluirei afirmando que, uma vez que a natureza é criação, o mérito e a capacidade são atribuições, e

do Estado Social e do empenho que as sociedades evoluídas colocaram na defesa dos direitos dos mais fracos em prol da liberdade de toda a comunidade, cada vez mais lida como o «despertar de um sonho» irrealizável, a dor necessária do confronto com a ingenuidade finalmente denunciada, se não pelos discursos, pelo menos pela concretude das escolhas.

No entanto, como a realidade nos tem mostrado, de facto, não se pode viver sem a experimentar, «educar em esperança» significa «conseguir que uma criança, um jovem, tenha horizontes! [...] porque temos uma herança a receber, a guardar, mas também uma herança a trabalhar no presente para a projetar nas utopias do futuro», a qual constitui a «memória do património recebido e assumido; trabalho desse património para que não seja o talento enterrado, encerrado; e projeção através das utopias e dos sonhos para o futuro»⁵⁹. A esperança reside no «encontro com a beleza, o bem e a verdade», o qual «plenifica e produz um certo êxtase em si mesmo [...] nos expropria e arrebatava»⁶⁰, não se confundindo, pois, com os processos de «domesticação» pelas conjunturas do momento».⁶¹ É uma forma de habitabilidade do mundo a partir da qual,

[...] quem ensina com paixão pode esperar que os seus alunos aprendam com prazer. Só quem se mostra deslumbrado ante a beleza pode iniciar os seus alunos na contemplação. Só quem crê na verdade que ensina pode pedir interpretações verazes. Só quem vive no bem – que é justiça, paciência, respeito pela diferença na sua ação de docente – pode aspirar a modelar o coração das pessoas que lhe foram confiadas. [...] A verdade assim encontrada, ou que vem ao nosso encontro, faz-nos livres.⁶²

a escolha é circunstância, deveríamos reconstruir o projeto de igualdade de oportunidades, “abrindo uma gama mais ampla de oportunidades para as pessoas seguirem caminhos que conduzam a vidas prósperas” (Fishkin 2014:83)» (pp. i, 253).

⁵⁹ Jorge Mario Bergoglio, «Los niños tienen el coraje de soñar», in *En tus ojos*, 926-930, 927.

⁶⁰ Bergoglio, «Enseñemos a no tener miedo a buscar la Verdad», 767.

⁶¹ Bergoglio, «Los niños tienen el coraje de soñar», 927.

⁶² Bergoglio, «Enseñemos a no tener miedo a buscar la Verdad», 767.

PARTE PRIMEIRA
O TEMPO É SUPERIOR AO ESPAÇO

Capítulo 1

Educar, com que finalidades e com que meios

1. Enquadramento

Pretendemos levar a cabo uma reflexão sobre o ajustamento das **Finalidades do Sistema Educativo** para o atual contexto português, tomando como ponto de partida a análise das políticas públicas de educação da XXI Legislatura, que será discutida tendo em conta a evolução ocorrida em ditas políticas nas décadas que medeiam entre a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo e a XIX Legislatura. Trata-se, pois, de verificar se as Finalidades definidas pelas *Políticas Públicas de Educação* para o Sistema Educativo são suficientes e adequadas às realidades culturais e sociais da nossa sociedade e de constatar se antecipam ou não uma melhoria dos resultados obtidos pelo Sistema Educativo/as escolas, quanto às respostas necessárias para o reforço da vida democrática e o necessário respeito pela dignidade da pessoa humana.

A questão das finalidades da educação não é uma questão política menor. De facto, se queremos ajudar a construir um futuro melhor – e queremos, naquele amor pelo mundo e pelos mais jovens, o nosso futuro, de que fala Arendt – a reflexão política reclama os instrumentos e as necessidades de investigação da ciência política, relativa à análise daquilo «que é» e a forma como esse «é» foi engendrado, mas exige também o esforço de procurar aquilo que «deve ser» e que habitualmente designamos como teoria política.

Como referiu Dewey, uma vez posta à prova a sua tese sobre a relação entre a democracia como modo de vida e a educação, pelo percurso dramático de duas guerras mundiais:

Em primeiro lugar, a democracia é muito mais ampla do que uma forma política especial, um método de condução do governo, de elaboração de leis e de realização da administração governamental através do sufrágio popular e de funcionários eleitos. É isso, claro. Mas é algo mais amplo e profundo do que isso. A fase política e governamental da democracia é um meio, o melhor meio até agora encontrado, para realizar fins que se encontram no amplo domínio das relações humanas e

do desenvolvimento da personalidade humana. É... um modo de vida, social e individual. [...] é a necessidade da participação de cada ser humano maduro na formação dos valores que regulam a convivência dos homens: o que é necessário tanto do ponto de vista do bem-estar social geral como do pleno desenvolvimento do ser humano como indivíduo.⁶³

A manutenção dinâmica da democracia e tudo o que a sua experiência oferece à pessoa e às sociedades em dignidade, caminho na verdade, liberdade e justiça, necessita de uma educação, delicada e vigorosa, inteligente e ativa, que ensine às pessoas o valor da pessoa e da própria democracia. Como todas as dinâmicas de serviço, esta educação só se torna aprendizagem das formas mais elevadas de pensamento e de socialização se ancorada na cooperação entre diferenças, tal como requer o processo de globalização em curso, oferecendo aos mais jovens a possibilidade de viver, desde cedo, e partilhar um espírito de respeito pelos valores democráticos e a aquisição das competências necessárias ao exercício de uma cidadania democrática.

Procuraremos ancorar os nossos argumentos no programa para a vida social, económica, política e cultural proposta da «misericórdia como um estilo de vida», que o Papa nos ofereceu, um «modo de agir», com quatro fases: chegar perto (**acolher**), pressentir a necessidade (**discernir**), responder concreta e individualmente (**acompanhar**) e promover a mudança, conversão e pertença (**integrar**).⁶⁴

O Papa Francisco apela a cada pessoa no sentido de esta aprender, e criar oportunidades, para abrir o coração àqueles que habitam as periferias existenciais, criadas, em grande parte, pela cultura atual e pelas condições, mais financeiras do que económicas, e sociais, que estão na

⁶³ John Dewey. *Problems of Men*. New York: Philosophical Library, 1946, 57-58.

⁶⁴ Wolton refere que este estilo de vida está explicado na Exortação Apostólica *Amoris laetitia* (2016). Dominique Wolton, *Politique et Société* (Paris: Éditions L'Observatoire, 2017), 20. É também o cerne da política defesa dos migrantes pelo Vaticano. A Bula «*Misericordiae Vultus*», de Proclamação do Jubileu Extraordinário da Misericórdia (8 de dezembro de 2015-8 de dezembro de 2016), define este percurso. Nela, o Papa propõe a misericórdia «como próprio estilo de vida», um programa de transformação renovadora da cultura (MV 13), sobretudo através da «ternura» em resposta ao diagnóstico feito sobre a situação económica, social e cultural do mundo atual, a qual ficou esplanada na Exortação Apostólica *Evangelii Gaudium*, e progressivamente aprofundada, a partir de novos pontos de vista - complementares - em cada documento do seu magistério, e que tomamos como critério de análise, como explicámos detalhadamente em Sá Carvalho, *A Misericórdia como Categoria Política*.

sua base. A grande convocação da inteligência e da vontade que o Papa nos faz é no sentido de evitarmos a indiferença face às assimetrias e desigualdades sociais e económicas. Do mesmo modo, esta é a sua proposta pedagógica, educativa, para as sociedades modernas, à qual devemos inteligência e um investimento esforçado das nossas melhores capacidades. São necessários outros meios e, sobretudo, uma nova mentalidade – de proximidade – que resolva as situações de precariedade mais gritante, a qual humilha os pobres e os desvalidos, e alimenta um cinismo que é destrutivo tanto para quem o vive como quem é dela vítima, abrindo as portas das sociedades à violência e à desagregação: «A indiferença», indica o Papa, «este distanciamento da realidade social [...] é um tumor da democracia».⁶⁵ Evitá-la exige as melhores «competências» de um coração transformado, a «revolução da ternura», pois a «vida boa» faz-se de proximidade e de contacto com as realidades, de presença, de amizade e de fraternidade. A motivação é clara:

Quantas *situações de precariedade e sofrimento presentes no mundo atual!*
Quantas feridas gravadas na carne de muitos que já não têm voz, porque o seu grito foi esmorecendo e se apagou por causa da indiferença dos povos ricos.⁶⁶

A hipocrisia e o egoísmo daqueles que possuem e não partilham, e se possuem numa vida digna e confortável, mas não se partilham com quem sofre e com quem vive alienado dos bens materiais e morais a que tem direito só pelo facto de existir, destroem a capacidade de diálogo e abrem as portas às polarizações mais extremas, inviabilizando a gestão das diferenças que deve resultar de um debate democrático. Este não é o mundo que devemos entregar aos mais jovens. O *desenvolvimento integral das pessoas e das sociedades* implica que ninguém viva privado da vivência da sua dignidade, da qual derivam todos os Direitos Humanos.

Deste modo, há que agir inteligentemente, mas sem demora, face às imensas misérias do mundo, «as feridas de tantos irmãos e irmãos», cidadãos e estruturas de poder têm de sentir-se «desafiados a escutar o seu grito de ajuda» e, assim, dar de comer a quem tem fome e de beber a quem tem sede; acolher o estrangeiro e vestir quem está nu; gastar tempo em

⁶⁵ Francisco, *Discurso na visita a Trieste*.

⁶⁶ *Misericordiae Vultus*, 15: refere-se ao capítulo 25 do Evangelho de Mateus, versículos 31-45.

visitar quem está doente ou preso.⁶⁷ O esforço deve centrar-se em «sermos pacientes e trabalharmos para tirar da dúvida que faz cair no medo e muitas vezes é fonte de solidão», ajudar a «vencer a ignorância em que vivem milhões de pessoas, sobretudo as crianças desprovidas da ajuda necessária para se resgatarem da pobreza», ter a capacidade de nos determos «junto de quem está sozinho e aflito», sermos capazes de perdoar a quem nos ofende, rejeitando o ressentimento e o «ódio que levam à violência» e impossibilitam a concórdia e a paz.⁶⁸ O programa traduz-se, pois, para povos, sociedades, comunidades, grupos e pessoas, no empenho em:

levar uma palavra e um gesto de consolação aos pobres, anunciar a libertação a quantos são prisioneiros das novas escravidões da sociedade contemporânea, devolver a vista a quem já não consegue ver porque vive curvado sobre si mesmo, e restituir dignidade àqueles que dela se viram privados.⁶⁹

Ao longo deste texto, que não implica a leitura do primeiro volume, dedicado à exploração do conceito de misericórdia como categoria política, mas dela pode beneficiar, oferecemos um conjunto de linhas de ação que, e assim o esperamos, podem contribuir para o debate sobre as políticas educativas a adotar no nosso país. Procurámos compreender o nível das macropolíticas, mas também algumas propostas de concretização

⁶⁷ *Misericordiae Vultus*, 13.

⁶⁸ *Misericordiae Vultus*, 15. Como já tivemos ocasião de sublinhar, o Papa faz referência permanente ao Deus dos cristãos, ao Deus de Jesus Cristo encarnado no Filho, como a fonte da misericórdia: «A pregação de Jesus torna-se novamente visível nas respostas de fé que o testemunho dos cristãos é chamado a dar. Acompanhem-nos as palavras do Apóstolo: “Quem pratica a misericórdia, faça-o com alegria” (Rm 12, 8)». E ainda: «a exemplo de Deus que é tão paciente connosco; enfim se, na oração, confiamos ao Senhor os nossos irmãos e irmãs. Em cada um destes “mais pequeninos”, está presente o próprio Cristo. A sua carne torna-se de novo visível como corpo martirizado, chagado, flagelado, desnutrido, em fuga [...] a fim de ser reconhecido, tocado e assistido cuidadosamente por nós. Não esqueçamos as palavras de São João da Cruz: “Ao entardecer desta vida, examinar-nos-ão no amor”».

⁶⁹ *Misericordiae Vultus*, 16. E do mesmo modo, a referência ao fundamento da fé: «No Evangelho de Lucas, encontramos outro aspeto importante para viver, com fé, o Jubileu. Conta o evangelista que Jesus voltou a Nazaré e ao sábado, como era seu costume, entrou na sinagoga. Chamaram-No para ler a Escritura e comentá-la. A passagem era aquela do profeta Isaías onde está escrito: “O espírito do Senhor Deus está sobre mim, porque o Senhor me ungiu: enviou-me para levar a boa-nova aos que sofrem, para curar os desesperados, para anunciar a libertação aos exilados e a liberdade aos prisioneiros; para proclamar um ano de misericórdia do Senhor” (61,1-2). “Um ano de misericórdia”: isto é o que o Senhor anuncia e que nós desejamos viver. Este Ano Santo traz consigo a riqueza da missão de Jesus que ressoa nas palavras do Profeta».

curricular, logo, ao nível das micropolíticas, seguindo os procedimentos adequados ao desenvolvimento curricular. Teremos em consideração que a Lei de Bases do Sistema Educativo, *Lei n.º 46 de 1986*, embora mantendo a sua nobreza e generosidade inicial, foi redigida para um contexto político diverso daquele que vivemos hoje, mas atendendo à evolução dos tempos e das suas crises, procuraremos lembrar a «esperança» que ela transporta e todo o bem preconizado que ficou por cumprir.

E, para esta etapa da nossa reflexão, a **misericórdia** também nos servirá de ponto de ancoragem como a **categoria política** que nos parece **dever estar presente nas finalidades da educação** para que esta efetivamente possa favorecer a democratização da sociedade, a qual tem como prioridade «saber colocar a pessoa no centro». ⁷⁰

De seguida, abordaremos as condições sociais e políticas em que as escolas operam hoje.

De acordo com Meny e Thoenig (1989), uma política pública pode definir-se como «um problema que compreende um conteúdo e um processo de trabalho e que participa da constituição e da transformação de um espaço político». Assim, uma política pública é constituída por:

- 1/ um conteúdo, isto é, os recursos mobilizados para gerar resultados e produtos;
- 2/ um programa que articula atos em volta de alguns eixos específicos;
- 3/ uma orientação normativa, pois os atos satisfazem interesses e são portadores de valores;
- 4/ um fator de coerção pois a atividade pública procede da natureza autoritária de que está investido o ator governamental;
- 5/ um efeito social na medida em que os atos têm por finalidade agir sobre segmentos específicos da população. ⁷¹

Já Muller (2000) destaca que as políticas públicas têm uma dimensão cognitiva e normativa e uma dimensão organizacional: a política pública apresentar-se-ia como uma representação, mais ou menos vaga ou precisa, do sistema sobre o qual pretende intervir, e de seguida, como um conjunto

⁷⁰ Papa Francisco. *Mensaje a los participantes del Congreso «La Iglesia en la Educación. Presencia y Compromiso»*. (20 de febrero de 2024).

⁷¹ Yves Meny & Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques* (Paris: PUF, 1989); cit. *apud*. Agnès van Zanten *Les Politiques Publiques d'Éducation* (Paris: PUF, 2014), 22.

de procedimentos, de técnicas e de relações de poder que reenviam para um processo social concreto.⁷²

A partir deste quadro, para compreender o funcionamento da escola e a forma como as políticas públicas a impactam, ou não, é necessário reconhecer as suas particularidades, não apenas em termos de missão, mas como organização e organização num território. Por outro lado, se tanto se fala da importância da educação para a vida das sociedades democráticas e, paralelamente, da infindável crise da educação, é importante continuarmos a questionar-nos se essas sociedades, de facto, continuam a ter poder para educar ou se a educação é uma tarefa impossível.

A escola, cujas funções sociais são tão diversas quanto relevantes, tem grandes especificidades como organização formal. Bidwell (2006) fala de anomalia, do ponto de vista da Teoria das Organizações, mas vê-a, ainda assim, como funcional e adaptada à natureza da educação, sendo que:

[...] a chave para explicar estas anomalias era ver as organizações educativas como organizações institucionalizadas, isto é, como organizações cujo constrangimento mais importante não era a eficiência, mas sim a legitimidade. Organizações como as escolas e as faculdades, [...] mantêm-se unidas mais por crenças partilhadas - «mitos» - do que por exigências técnicas ou por uma lógica de eficiência. Assim, a principal restrição para as instituições de ensino nesta visão é a necessidade de manter a confiança do público em geral - em suma, manter a legitimidade em conformidade com as normas, valores e conhecimentos técnicos institucionalizados.⁷³

De facto, a burocracia das escolas não obedece a regras e normas universalistas na forma como organiza a hierarquia, a divisão do trabalho, os papéis e as regras, a capacidade de controlo, as recompensas e as sanções. Trata-se de uma burocracia «fraca», estruturalmente laxista, uma forma de racionalizar as regras, e os procedimentos, pouco fechada, que dá uma margem discricionária importante aos professores. Bidwell

⁷² Pierre Muller, «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action politique», *Revue française de science politique* vol. L, n.º 2 (2000); cit. *apud*. Van Zanten, *Les Politiques*, 22.

⁷³ C. E. Bidwell, «Varieties of Institutional Theory: Traditions and Prospects for Educational Research», in *The New Institutionalism in Education*, sld. H.-D. Mayer & B. Rowan. (New York: State University of New York, 2006), 5.

(2006) descreve a escola como uma «organização de serviço»⁷⁴ e Etzioni (1961/1964) classifica a atividade profissional dos professores como «semiprofissão».⁷⁵ Esta discricionariedade é necessária porque o professor age num quadro de normas universais (igualdade de tratamento, avaliação dos objetivos, obrigação de assegurar formação relativamente uniforme e comparável) mas é constrangido ou convidado a considerar os particularismos (importância das relações pessoais e pedagógicas, com os fatores de vinculação intensa e de emocionalidade).⁷⁶

Bidwell (2006) sugere que a escola escapa à regra burocrática e universal, reapropriando-se dos padrões de variáveis de Parsons: o subsistema institucional desconfia da legitimidade da escola (apoio simbólico e material do meio), o subsistema técnico (ensino) cumpre a missão primeira e essencial, a instrução das gerações de jovens; o subsistema managerial gere as relações entre os outros dois subsistemas, alocando recursos ao técnico e sustentado e controlando o trabalho que é executado. Também faz avançar da base para o topo as realizações e os pedidos.

Como a análise de Thompson (1967), que também parte do esquema parsoniano quanto à identificação das instituições como racionais ou indeterminadas, e abertas ou fechadas, argumenta que o subsistema da instrução é aberto e sensível à indeterminação do meio. Já o subsistema técnico é mais fechado e tende a ser racional, assim reduzindo a incerteza. Entre ambos, o subsistema managerial gere as tensões entre a abertura no topo e o fechamento, em baixo, entre racionalidade e incerteza, espontaneidade e previsibilidade.⁷⁷

⁷⁴ P. M. Blau & W.R. Scott, *Formal Organizations: A Comparative Approach* (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1962), cit. *apud.* Claude Lessard & Anylène Carpentier, *Politiques Éducatives. La mise en œuvre*. (Paris: PUF, 2015), 49.

⁷⁵ A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement and Their Correlates* (Glencoe: The Free Press, 1961/1964); cit. *apud.* Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 49.

⁷⁶ A propósito das universidades, van Zaten, *Les Politiques*, 24, refere Christine Musselin, *La Longue Marche des universités françaises* (Paris: PUF, 2001), que fala da oportunidade de tratar as escolas como configurações, isto é, como dispositivos institucionais que enquadram, mas não determinam as práticas, nem as representações, no seio das quais se articulam três formas de ação coletiva: as escolas, as autoridades de tutela e os profissionais, cada uma dotada de uma ordem local incompleta que só tem sentido no quadro mais amplo das interdependências com as outras. Portanto, a sua governação não pode ser explicada apenas através de regulações endógenas nem exógenas, já que estas interagem entre si.

⁷⁷ J. D. Thompson, *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory* (London: Sage Publications, 1967); cit. *apud.* Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 50-51.

Lessarde Carpentier (2015), no contexto da análise da sociologia das instituições educativas, referem-se à organização escolar a partir do conceito de acoplamento, o contributo relevante de Weick (1990), segundo o qual todas as organizações possuem dois mecanismos de acoplamento. A estrutura sociotécnica do trabalho efetuado diz respeito ao trabalho conseguido pela organização e compreende as tecnologias de produção, tarefas e subtarefas, papéis, territórios de trabalho e trabalhadores. A estrutura de suporte da organização como sistema social diz respeito à autoridade das posições, ligando-as às funções, responsabilidades, possibilidades ou campos de ação autorizados, recompensas e sanções. O acoplamento ilustra a forma como há conexão e interdependência dos diversos elementos, mas conservando a separação e distinção da identidade de cada um, num sistema de resposta mútua.⁷⁸

O Estado-Nação moderno está preso nas malhas da globalização económica, cultural, regulamentar e legal, perdendo peso e influência tanto no topo como para as instâncias que lhe ficam abaixo. Por um lado, os agrupamentos de Estados, como a União Europeia, produzem regulamentos para diferentes campos de atividade e são um quadro de referência jurídico para as políticas nacionais. Também os organismos internacionais desenvolvem discursos articulados, de orientações e «boas práticas», em campos de intervenção do Estado-nação, como a saúde, a educação, a economia, os Direitos Humanos. Por baixo, são muitas as forças que valorizam a «descentralização», a «territorialização» da ação pública e a autonomia local, sendo crescente o reconhecimento dos atores locais e a sua capacidade de produzir políticas adaptadas aos contextos. Conforme refere Nóvoa (2002), tendências globais e convergências são discerníveis, num «discurso político global».⁷⁹

O Estado-Nação - Estado moderno - estabelece uma rede de relações complexas que influenciam a sua capacidade de produzir de forma autónoma as suas próprias políticas. Uma política é construída a diferentes níveis, cada um com o seu próprio espaço de manobra e intervindo de

⁷⁸ J. D. Orton & K. E. Weick, «Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization», *Academy of Management Review*, vol. 15, n.º 2, (1990), retomam a avaliação de Thompson, *Organizations*, e generalizam-na a todos os níveis da organização, com recurso ao conceito de acoplamento, tal como sugerido em K. E. Weick «Educational Organizations as Loosely Coupled Systems», *Administrative Science Quarterly*, vol. 21 (1976); cit. *apud.* Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 52.

⁷⁹ António Nóvoa, «Les états de la politique dans l'espace européenne de l'éducation», in A. Nóvoa, & M. Lawn, eds., *L'Europe Réinventée* (Paris: L' Harmattan, 2005).

modos mais ou menos regulados. A cada nível surge uma multirregulação e acoplagens e desacoplagens também múltiplas. O Estado já não é a entidade monolítica de outrora, de ação unívoca e coordenada, mas o lugar onde coabitam diferentes atores em concorrência, tentando determinar a agenda das questões de interesse público, influenciando a sua problematização e determinando as linhas de ação. Assim, as políticas públicas surgem como resultado dessa concorrência e dos compromissos possíveis, muitas vezes temporários, determinados pelas agendas eleitorais e o jogo político, e não como um processo racional de resolução de problemas.

Ainda assim, e como refere Souza (2006), apesar das novas teses do «novo gerencialismo público» (delegação de poder para grupos sociais e/ou representantes de grupos de interesses), e da influência da globalização e da internacionalização das políticas, os governos continuam a atuar, a colocar-se em ação, a tomar decisões sobre situações-problema e a desenhar políticas para as implementar, mesmo quando delegam parte da responsabilidade. Nas democracias, há um estádio da governação em que os governos «traduzem os seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real».⁸⁰

Por isso mesmo é possível definir políticas públicas como uma ação governativa que distingue o que o governo pretende fazer e o que faz, isto é, uma ação intencional que visa determinados objetivos e materializa as intenções governativas. Envolvendo vários atores e níveis de decisão, formais e informais, uma política pública é abrangente e não se limita ao emanar de leis e regras, pois embora tenha impacto a curto prazo, tem intenções de maior alcance, envolvendo processos subsequentes à decisão e proposição, isto é, de implementação, execução e avaliação. O processo de construção das políticas públicas caracteriza-se pela determinação do tipo de problema a corrigir, isto é, a chegada desse problema ao sistema político e à sociedade política, a escolha das instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

⁸⁰ Celina Sousa, «Políticas Públicas: uma revisão da literatura», *Sociologias*, Porto Alegre, n.º 16, (2006), jul/dez, 26.

2. Sobre as Políticas Públicas de Educação, as reformas e o seu estudo

Embora haja outros modos, e mais finos, de estudar as políticas públicas, nomeadamente os que avaliam os seus mecanismos de implementação e os que avaliam os resultados da sua aplicação, não deixa de ser produtivo estudar a definição das agendas políticas por ciclos políticos, isto é, o modo como se deu a focalização nos problemas (quando/como entram na agenda e são assumidos como algo sobre o qual é necessário agir), qual a focalização da própria política, ou seja, a construção da consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema (por via do processo eleitoral, mudanças nos partidos ou mudança na ideologia, aliados à força ou fraqueza dos grupos de interesses) e o papel dos participantes (os visíveis, políticos, meios de comunicação social, partidos políticos, grupos de pressão, e os invisíveis, como os académicos e os burocratas).⁸¹

Tal como poderemos apreciar, a propósito das muito marcantes políticas públicas baseadas em evidências, assim se descortinam atores internos e externos ao Estado com interesses, ideias e comportamentos estratégicos, com as suas trajetórias, relatos (*policy narratives*), com momentos de maior ou menor acoplamento, cada um no seu contexto próprio, isto é, todo um jogo de atores e de discursos que tentam ligar funcionalmente os contextos aos problemas identificados e estes às soluções propostas. Os atores participam de núcleos diversos, fóruns, comunidades políticas públicas, espaços onde se constrói o sentido das políticas, se fazem os diagnósticos e se perfilham as soluções que serão eventualmente debatidas e que conduzem a possíveis decisões políticas.

Como se examinará a propósito das citadas políticas baseadas em evidências, os diferentes fóruns têm naturezas diversas – científicos, profissionais, profanos, da comunicação política, das comunidades políticas públicas – com as suas regras, diferentes atores e temporalidades particulares. Por vezes, alguns fóruns agregam atores com posições diferentes, no intuito de trabalhar matrizes cognitivas e referências políticas que expressem uma relação com o mundo, isto é, com a vocação de debater ideias, sem que tudo se resuma a um cálculo interessado, já que os interesses são socialmente construídos e legitimados, por exemplo, em questões

⁸¹ Sousa, «Políticas», 29-30.

políticas urgentes, problemas fundamentais, situações de crise social particularmente amplas.

As políticas públicas de educação têm um contexto histórico que, desde as primeiras décadas do século xx, a OCDE promoveu nos países aderentes, com o desenvolvimento do Estado-Providência, que em nome do Bem Comum, definiu o referencial das políticas públicas baseadas na modernização e na democratização das sociedades.⁸² Tinha por missão a pilotagem e o desenvolvimento de grandes sectores sociais - educação, saúde, proteção da formação dos trabalhadores, desenvolvimento económico regional e nacional, cultura, língua e identidade nacional.

Tal conceção e missão de Estado levou a numerosas reformas que recorreram amplamente à investigação em ciências económicas e sociais, não só como discurso de legitimação (em educação e com a Teoria do capital humano), dados (demografia, economia, sociedade) e instrumentos de ação pública (planificação). Tal escolha levou à montagem de instâncias e interfaces de investigação-política: comissões, *task forces*, conselhos, com estatuto público ou parapúblico, sob a tutela do Estado.

⁸² Conforme explica Teodoro (1999), «o Estado assume-se como *ator modernizador*, atribuindo ao sistema educativo objetivos e funções relacionados com a mudança tecnológica e a modernização da economia, ou seja, legitimando o papel económico da *escola democrática*». António Teodoro, *A Construção Social das Políticas Educativas. Estado, Educação e Mudança Social no Portugal Contemporâneo*. Dissertação apresentada para obtenção do Grau de Doutor em Ciências da Educação, na especialização de Educação e Desenvolvimento, pela Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 1999, 449. Em <<https://run.unl.pt/handle/10362/331>>, consultado a 10 de junho de 2021. Assim, «a tendência para a profissionalização/vocacionalização do ensino está presente na política educativa de muitos dos países europeus onde se desenvolveu a escola de massas. [...] Este apelo à modernização é, com efeito, o elemento dominante no discurso sobre o sistema educativo, e constitui o chavão que se avança para realçar a necessidade de estreitar as relações entre a escola e a vida ativa, sem que haja necessidade de se explicitar o que se entende por vida ativa ou a natureza das relações em causa». S. R. Stoer, A. D. Stoleroff & J. A. Correia, «O Novo Vocacionalismo na Política Educativa em Portugal e a Reconstrução da Lógica da Acumulação», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 29, (1990), 46-47. Teodoro, *A Construção...*, 449, considera que a reintrodução desta perspetiva se deu nas políticas públicas de educação do IX Governo Constitucional, em 1983, com um discurso do ministro José Augusto Seabra na Assembleia da República, a 24 de julho, concretizando-se no despacho-normativo 194-A/83, de 21 de outubro, reintroduzindo o ensino técnico na matriz do sistema educativo e «inseriu-se no contexto político dominante desde os finais dos anos setenta, que Fátima Antunes (1998) designa de *diversificação da educação*». Teodoro chama a atenção para o facto de, segundo a autora citada, este é o discurso dominante entre técnicos/políticos/gestores ligados ao aparelho de Estado. A autora verificou que o discurso dominante entre os sindicalistas e professores é o da *democratização da educação* e o da *escola democrática* é atribuído a pedagogos, cientistas sociais/da educação, académicos. Fátima Antunes, *Políticas Educativas para Portugal, anos 80-90. O debate acerca do ensino profissional na escola pública* (Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1998), 157-158.

Este Estado Social é, em vários graus, intervencionista e planejador – a planificação é o instrumento de ação política privilegiado, racional e eficaz –, pois crê que pode identificar as necessidades e os problemas da sociedade, fixar prioridades, planificar a alocação de recursos, organizar a atividade do Estado através de programas específicos, controlar burocraticamente a sua implementação e avaliar os resultados, pelo que surgiu um modelo de *Program Planning and Budgeting System*, nos anos de 1960-70. Este é, pois, um Estado reformista, apoiado na investigação, que o legitimou e lhe aumentou a influência, e em que os seus burocratas têm um papel de *go-between* entre o universo da investigação, sediado essencialmente na Academia, e a política, ganhando com isso preponderância ambas as instâncias.

O desenvolvimento dos Sistemas Educativos deu-se, pois, no contexto de Estados fortes, que procuraram normalizar o conteúdo e os processos de educação através da produção e controlo educativo, de uma «centralização» que se confrontou com o ritmo do aumento demográfico, a urbanização, o desenvolvimento técnico, o alargamento do mercado, o aperfeiçoamento da imprensa, o nacionalismo, a concorrência económica e financeira, ainda assim, num balanço positivo de expansão educativa. Do mesmo modo, o desenvolvimento da ciência promoverá a aplicação dos seus princípios à educação, sendo que estes se normalizaram pela burocratização da gestão educativa, integrando as práticas.

A expansão assim potenciada tinha, nos seus inícios, uns custos financeiros e políticos relativamente reduzidos, sendo que os problemas surgidos, também pelo confronto das ciências sociais com a lógica burocrática-profissional, acabaram por promover uma divisão do trabalho, a execução e desenvolvimento de uma tecnoestrutura afastada da realidade escolar quotidiana, a inércia sempre reclamada da escola e a necessidade de inovação, uma cultura profissional individualista, favorecendo uma estrutura de mudança «top down». Todas as variáveis somadas, a eficácia e a eficiência do sistema acabará por se ver abalada, emergindo não só nas taxas de insucesso escolar, mas, sobretudo, de abandono, quando nos anos de 1980 os investimentos em educação cresciam abruptamente.⁸³

Com a crise do Estado Nacional, este procura não intervir tão diretamente, fazer uma pilotagem à distância, em partenariado com os atores da sociedade civil e, ainda, avaliar a eficácia e a eficiência das políticas.

⁸³ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 96-97.

Neste contexto, o Bem Comum exige menos do Estado, com intervenções mais dirigidas e restritas, guiadas por princípios oriundos da empresa privada que constituem o *new public management*. Este funda-se na desregulação da atividade económica, na responsabilização dos atores sociais e dos indivíduos e na redução das interfaces do Estado Social: assim desaparecem, pelo seu custo e inutilidade, ou são redefinidos de modo restritivo. Outros interfaces são criados ou reinventados: privados (*think tanks*, fundações) ou internacionais (OCDE, Banco Mundial).⁸⁴

A perspetiva da «modernização» da gestão pública vai, então, legitimar-se em muitos países, adaptando-se às conceções de globalização económica, de redução da dívida pública, de satisfação do cidadão-consumidor. Deste modo se observa que a redução da pilotagem nacional faz surgir a procura da relação entre a qualidade e o custo que o Estado deve assumir, isto é, o quadro valorativo da eficiência, a que os Estados reagem cortando com um passado autoritário de estrutura centralizada, aumentando a sua legitimidade democrática, melhorando a eficácia, a eficiência, a flexibilidade e a inovação do Estado, preservando o serviço público.⁸⁵ Mas, ainda assim, é preciso manter a implicação (engajamento) e o conhecimento dos atores, favorecendo uma participação local, pelo que surgirão serviços mais adaptados aos meios e o desenvolvimento da inovação e experimentação transferível.

Merrien argumenta que a nova gestão pública (*new public management*) encontra a sua origem nos laboratórios de ideias neoliberais dos anos de 1970 e faz parte de um conjunto de recomendações destinadas a dar um fim às formas de Estado-providência julgadas ilegítimas e antieconómicas. A expressão ter-se-ia imposto nos anos de 1990 e conjuga quatro motivos

⁸⁴ «Para os principais agentes económicos, como as grandes empresas transnacionais IBM, Cisco e Nokia, entre outras, participar na criação de um espaço educativo europeu significa gerar as condições para o seu investimento no lucrativo mercado da educação sem os impedimentos dos acordos institucionais existentes». Como refere Ball, estes partenariados esbatem os laços entre os sectores público e privado e são vias para colonizar os governos e as instituições públicas com ideias e conceitos do sector privado. Naturalmente, o sector privado persegue os seus próprios interesses, mas, sendo estes desajustados das necessidades das populações, os seus atores não podem ser politicamente escrutinados, nem eleitoralmente avaliados. S. Robertson, «Changing governance/changing equality? Understanding the politics of public-private partnerships in education in Europe», European Science Foundation - Exploratory Workshop, Barcelona, 3-5 October, 2002, cit. Stephen J. Ball, *The Education Debate. Policy and Politics in the Twenty-First Century* (Bristol: University of Bristol, The Policy Press, 2013), 43.

⁸⁵ João Barroso, «Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif», *Revue Française de Pédagogie*, 130, (2000), 51-71.

de natureza diferente: um leque de problemas vividos dramaticamente, como a dívida pública, o *deficit* comercial, a deslocalização da produção; a hegemonia progressiva do ideário neoliberal e managerialista; o surgimento de redes de especialistas oferecendo soluções prontas a vender; os responsáveis políticos terem aqui encontrado uma oportunidade a explorar. Mas esta aparente revolução «puramente técnica e apolítica» efetivamente está ao serviço do ideal neoliberal de desmantelamento do Estado-providência⁸⁶ quando o *stress* fiscal a que os governos são submetidos os confronta no seio das mudanças da economia mundializada e da procura crescente de serviços públicos de nível nacional. Ball aponta que:

A política educativa sempre foi uma questão de reforma, de fazer as coisas de forma diferente, de mudança e de melhoria. A política é um conceito iluminista, trata-se de progresso, trata-se de passar das insuficiências do presente para algum estado futuro de perfeição onde tudo funciona bem e funciona como deve ser. No entanto, desde a década de 1970, a política educativa tem sido sobre uma «mudança radical» [...] sobre a mudança dos princípios sobre os quais a educação funciona, por exemplo, a perturbação do «acordo» do Estado de bem-estar social, do qual a educação abrangente fazia parte.⁸⁷

Ball refere, ainda, que não se trata de reformas de organização educativa, mas de mudanças que vão diretas aos professores e à aprendizagem, e às instituições educativas e às suas relações com a economia (e as tecnologias da comunicação e da informação) e a competição internacional: repensar ou redesenhar a educação e o que significa ser educado. E nestas novas formas de fazer política educativa, o muito pouco que será dito a respeito de necessidades especiais, educação dos refugiados, cuidado das crianças, parentalidade, cidadania, construção escolar e financiamentos, parece amplamente insuficiente.⁸⁸

Perante a crise, o movimento reformador internacional, enquadrado sobretudo pela OCDE⁸⁹, proporá novos modos de regulação e de

⁸⁶ François-Xavier Merrien, «La Nouvelle Gestion publique: un concept mythique». *Lien social et politiques*, n.º 41 (1999), 95.

⁸⁷ Stephan J. Ball, *The Education*, 9.

⁸⁸ Stephan J. Ball, *The Education*, 11.

⁸⁹ É também o caso do Banco Mundial e do FMI. Como refere Valter Lemos, mesmo carecendo de funções regulatórias e de capacidade legal, teve «uma ação significativa no âmbito da

organização da escola, baseada nesses princípios de nova gestão pública. O neoliberalismo trará dois focos ideológicos: a *Public Choice Theory*, da escolha racional e preponderância da representação governamental sobre a burocrática, em que os representantes eleitos devem ter mais peso do que a burocracia, tanto no plano dos orçamentos como das políticas; o *managerealismo*, substituindo a burocracia profissional pelos princípios da gestão vinda do sector privado, crendo que é possível melhorar as organizações complexas desenvolvendo processos e estruturas de gestão de baixa burocracia, transferindo a gestão de estruturas privadas para a organização pública, argumentando que esta é superior à gestão pública tradicional.⁹⁰

Estas escolhas partem da «denúncia radical» feita ao Estado-providência e aos seus efeitos «perversos»: a extensão desmesurada, a não avaliação das prestações sociais, o desincentivo ao trabalho, a baixa eficácia face aos objetivos e «ils mineraient le sens des responsabilités, de la famille et de l'effort».⁹¹

Nesta «governança por números» (Nóvoa, Yariv-Marshall, 2003), é dado, pois, um lugar central aos economistas, aos especialistas em avaliação de programas, aos investigadores em administração, isto é, os que agem no foco das escolhas e necessidades de legitimação deste Estado.⁹² Em consonância, são pedidas muitas investigações, quase sempre sobre a avaliação dos efeitos dos programas e das políticas adotados, e aquilo que não é eficaz deve ser abolido. Consequentemente, surge uma nova

difusão, transferência e convergência de políticas, ao longo de toda a sua história», com especial relevância desde o início da década de 60 do século xx, e como este autor, que estudou detalhadamente a sua influência em Portugal, desde o Projeto Regional do Mediterrâneo até ao final da primeira década do século xxi, indica. Lemos recorda que, com a adoção do conceito de Capital Humano, a OCDE integrou estrategicamente a educação como prioridade e começou por propor políticas de educação orientadas para a igualdade de oportunidades, o mérito individual, o desenvolvimento económico e a «democratização» e que se traduziram numa expansão massiva da educação. Com a crise do petróleo (1973/75), surge uma nova fase, marcada pela resposta aos problemas económicos e sociais resultantes da reindustrialização dos países avançados, com a promoção da transição para a vida ativa e a melhoria da qualidade e expansão das oportunidades educativas. A partir dos anos 90, começa o esforço de construção, compilação e utilização de indicadores educativos que vieram introduzir a comparabilidade entre países. Valter Lemos, *A Influência da OCDE nas Políticas Públicas de Educação em Portugal* (Coimbra: Almedina, 2014), 87, 250-251.

⁹⁰ Cf. P. Aucoin, «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums», *Governance*, 3, 2 (1990), 117.

⁹¹ Merrien, «La Nouvelle Gestion», 95-96.

⁹² António Nóvoa & Tali Yariv-Marshall, «Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey?» *Comparative Education*, 39, 4 (2003), 423-438.

oportunidade de mercado, do empreendedorismo em investigação, sob o aumento exponencial da concorrência no mercado das ideias que podem influenciar este tipo de decisões políticas. Assim, instituições públicas e privadas aprendem a gerir os grandes programas de investigação e a mercantilizar as suas atividades, *expertise* e contributo político. Um certo ativismo persiste nestas estruturas de investigação.

Merrien elucida que a nova gestão pública se organiza à volta de um conjunto de reformas organizacionais, a saber: a criação de mercados ou quase-mercados em sectores que eram tidos como «bens públicos», como a educação e a saúde; a separação decisor-executante, em que a política fixa os objetivos e as organizações públicas procuram «livremente» atingi-los; a descentralização do Estado, através de agências públicas sob contrato com este; a substituição de procedimentos hierárquicos por procedimentos contratuais ou semicontratuais, com a fixação de objetivos por contratos de prestação de serviços; a concorrência entre agências públicas e destas com as privadas, para fornecimento de serviços ao poder político; as agências são responsáveis pela sua gestão face ao Estado e aos cidadãos e avaliadas em permanência com a ajuda de indicadores de gestão; os empregados das agências cessam de ser funcionários estatutários, avaliados e remunerados pelo mérito mais do que pela tradicional antiguidade e a gestão de recursos humanos faz-se através de modelos inspirados no sector privado; os usuários - utentes - dos serviços públicos tornam-se clientes pagantes dos serviços recebidos (pelos impostos ou direitos de acesso), podendo colocar em concorrência público e privado para o fornecimento de serviços.⁹³

A educação será, então, reformada para adotar estes mesmos princípios, articulando gestão privada e individualização dos pedidos de bens públicos, em torno de cinco propostas principais:

- Colocar o «cliente» no coração da ação do Estado e romper com a lógica do administrado;
- Descentralizar as competências para maior proximidade no terreno;
- Responsabilizar os agentes do Estado através da rendição de contas à coletividade;
- Colocar o acento principal na qualidade dos serviços e na eficácia da ação pública;

⁹³ Merrien, «La Nouvelle», 98-99.

- Substituir o controlo processual tradicional pela avaliação de resultados.⁹⁴

Por sua vez, Maroy destaca que a maior evolução em 30 anos da regulação das escolas procedem de dois movimentos: por um lado, a descentralização da gestão de um certo número de recursos, num quadro de contractualização reforçada com o centro, nomeadamente no que diz respeito aos objetivos a atingir; por outro, reforçando o precedente, a ênfase na concorrência entre escolas. Esta nova regulação varia com os contextos, uma vez que cada mercado escolar opera num contexto societal singular, fazendo variar o peso do Estado educador, as políticas de promoção da educação privada, a importância dada à escolha dos pais. Também é tributária de arranjos locais, como a estrutura escolar, as dinâmicas institucionais, a configuração urbana, as dinâmicas populacionais, os meios de transporte e as políticas de alojamento. E, certamente, a lógica de mercado tanto se constrói «por cima» como «por baixo».

No geral, há uma tendência para reduzir acentuadamente a prerrogativa do Estado, para recentrar as políticas nos programas, nos exames e na avaliação. Esta linha de ação implica, por sua vez, a alteração das tarefas de administração e de animação a níveis intermédios (estruturas locais, se as houver, diretores das escolas e até responsáveis de departamentos pedagógicos) e o crescimento das prerrogativas da escola. Há, pois, um modelo de regulação central, baseado na prestação de contas (hierárquica, dos usuários e clientes e dos parceiros), um sistema completo de *accountability* em quatro componentes: a fixação de objetivos (*standards*), a avaliação da consecução (*assessment*), a publicação dos resultados (*public reporting*) e a associação das consequências (*incentives*).⁹⁵

A incidência política na educação proveniente desta perspetiva é assim resumida por Pacheco: a «associação da autonomia da escola à escolha parental» (os quase-mercados e os seus riscos de aumentar as desigualdades existentes); «a legitimação do currículo nacional com base na fragilização dos professores e na transformação dos pais em decisores ativos»;

⁹⁴ N. Mons, «L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur le acquis des élèves», *Revue Internationale de politique comparée*, vol. 14 (2007), 409-423; cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 99.

⁹⁵ M. Duru-Bellat & D. Meuret, «Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers: autonomie et choix des établissements scolaires», *Revue Française de Pédagogie*, 135 (2001), 176, 184.

um ideário em que constam «o caráter, a educação moral e os valores tradicionais», numa focalização nos três C – conteúdo, caráter e escolha (*choice*) – com «a finalidade de consolidar a aquisição de um conhecimento comum, permanentemente dividido em educação geral e educação vocacional, correspondente à literacia cultural», um «conhecimento básico», tanto intelectual como moral, das «tradições» que devem ser endoutrinadas; a competitividade como «um ato de fé»: competição nas escolhas das famílias e alunos, nos resultados e na responsabilização, um individualismo assanhado, meritocrático, legitimado pela lógica do mercado de trabalho; o «triângulo Estado-escola-pais» explicado pela «diversidade na gestão» em que apenas as questões de natureza cognitiva têm relevância; finalmente, a lógica da privatização leva a que a «pluralidade ideológica, a igualdade e a escolaridade obrigatória» sejam características da «escola pública» e os *rankings* de resultados de escolas geridas por *managers*, a avaliação criterial oferecida aos consumidores.⁹⁶

3. Educar para quê?

Em 2014 a União Europeia emite um conjunto de orientações relativas aos ditos sistemas de ensino indicando que, a partir dessa data, estes devem orientar-se para «educar para o emprego». Uma edição inserida no conjunto de documentos intitulados «Compreender as Políticas Europeias: Educação, formação, juventude e desporto», da responsabilidade da Comissão Europeia e editada pela Direção-Geral da Comunicação, atualizada em novembro de 2014, refere:

A União Europeia pretende abrir as mentalidades e multiplicar oportunidades através do apoio à educação, à formação e à política da juventude. Abra o espírito: estamos sempre a aprender.

⁹⁶ José Augusto Pacheco, «Contextos e características do neoliberalismo em educação», in José Augusto Pacheco, org., *Políticas Educativas. O neoliberalismo educacional*. (Porto: Porto Editora, 2001), 7-20, 14-15. Cf. José Augusto Pacheco, José Carlos Morgado, Joana Sousa & Ila Beatriz Maia, «Avaliação externa das escolas: quadro teórico-conceitual no contexto metodológico de um estudo nacional», in J. A. Pacheco, J. C. Morgado & J. R. Sousa, orgs., *Avaliação Institucional e Inspeção: Perspetivas Teórico-Conceptuais* (Porto: Porto Editora, 2020), 27-36.

Progredindo na leitura do texto compreenderemos que a educação, segundo a visão da União Europeia, se destina a adaptar a pessoa ao emprego⁹⁷ e a garantir que a Europa comunitária estará em condições de ter êxito no competitivo mercado mundial através de «uma força de trabalho qualificada, que produza bens e serviços de qualidade excelente e inovadores». Também somos advertidos de que a educação «não se limita aos resultados económicos: uma cultura democrática na Europa só pode prosperar se todos estiverem conscientes dos seus direitos e responsabilidades. A cidadania ativa tem de ser ensinada e aprendida em casa, na escola e na sociedade».⁹⁸

Mas, do nosso ponto de vista,

[...] [...] a ideia de uma educação que simplesmente dê aos indivíduos os métodos e as competências de que necessitam para progredir no mundo é quase certamente inadequada, mesmo como «preparação para o trabalho», numa economia técnica avançada, que requer pessoas moral e socialmente sensíveis capazes de interação responsável. É ainda mais inadequado para preparar os cidadãos para a participação ativa num mundo complexo.⁹⁹

Em Portugal, e durante a vigência dos XVII, XVIII e XIX Governos Constitucionais, portanto, de 2005-2009, sendo Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues, de 2009-2011, sendo Ministra da Educação Isabel Alçada, e de 2011-2015, sendo Ministro da Educação e Ciência Nuno Crato, assistiu-se a um debate sobre as funções/implementação da educação que opôs, com vago fundamento técnico e escassos resultados positivos, o ensino por competências e o ensino por conteúdos (ou Metas). A fragilidade, extremista, dos argumentos levam-nos a interrogar sobre a vacuidade deste debate esquerda/direita e apela a uma necessidade de

⁹⁷ Nóvoa, «Les états de la politique», 220, explica, a propósito do *Programa Educação & Formação 2010*, da União Europeia, que a «música» que toca no «espaço europeu da educação» tem dois grandes temas: «A primeira diz respeito à nova sociedade (ou economia) baseada no conhecimento e nos princípios da competitividade e do espírito empreendedor. A segunda diz respeito às questões de aprendizagem e à forma como são sucessivamente mobilizadas, nomeadamente com base em referências à empregabilidade e à educação e formação ao longo da vida».

⁹⁸ Comissão Europeia. *Compreender as Políticas Europeias: Educação, formação, juventude e desporto*. Bruxelas: Direção-Geral da Comunicação, 2014, 3. Cita Tom Clancy: “Viver é aprender; quando paramos de aprender morremos.”

⁹⁹ Robert N. Bellah, *et al.*, *The Good Society* (New York: Alfred A. Knopf, 1992), 170.

consenso relativamente aos esforços de fortalecimento dos Sistemas Educativos que devem ser refletidos e executados, proporcionável pela saída da esfera ideológica em direção a uma reflexão sobre os fundamentos da Escola ao serviço das sociedades democráticas e ao bem dos seus alunos.¹⁰⁰

E como refere o Papa Francisco, recordamos, «o instrumento da política é a proximidade, confrontar-se com os problemas, compreendê-los». Este núcleo essencial da misericórdia como categoria política, que nos leva a procurar e a usar os meios – inovadores – que permitem esse «novo olhar» que é dado pela relação com a realidade, em detrimento da ideia sem fundamento, defensiva e, quantas vezes, ofensiva, da ideologia. Fazer política é, pois, «fazer avançar a cultura», isto é, «aceitar que há uma tensão que não podemos resolver». Do mesmo modo, resolver as tensões pela síntese – dos denominadores comuns – seria «aniquilar uma parte em favor da outra». Então, há que procurar uma resolução «a um nível mais alto», superior, «um caminho comum», um «ir juntos», isto é, «procurar esta tensão entre a unidade e as identidades próprias» de cada parte, que nos levará a algo novo e melhor.¹⁰¹

¹⁰⁰ Em Sá Carvalho, *A Misericórdia*, 30-57, apresentámos uma breve análise sobre as «perturbações» das sociedades democráticas, sobretudo face à hegemonia do «mercado pelo mercado», tal como surge no movimento a que nos referimos genericamente como neoliberal. Esta explica a nossa motivação essencial de defesa da democracia assim como os acontecimentos que a desencadearam e cimentaram. Pode acontecer que alguns extratos dessas páginas possam ser identificáveis neste volume, mas tal deve-se à sua relevância para o que aqui transmitimos, pensando também nos leitores que se interessam imediatamente pelas Políticas Públicas de Educação e não fizeram essa leitura prévia.

¹⁰¹ Dominique Wolton, *Politique*, 33-34. E por ocasião do Prémio Carlos-Magno, Vaticano, 6 de maio de 2016, o Papa Francisco refere: «Somos convidados a promover uma cultura de diálogo, procurando por todos os meios abrir fóruns para que tal seja possível e que nos permita reconstruir o tecido social. A cultura do diálogo implica uma aprendizagem autêntica, uma ascese que nos ajuda a reconhecer o outro como interlocutor válido; o que nos permite olhar para o estrangeiro, o migrante, aquele que pertence a outra cultura como um sujeito a ser ouvido, considerado e apreciado. Urge que hoje envolvamos todos os atores sociais na promoção de “uma cultura que favoreça o diálogo como forma de encontro”, promovendo “a procura de consensos e acordos, mas sem a separar da preocupação por uma sociedade justa, capaz de memória, e sem exclusões”.» Esta forma de lidar com as diferenças e as tensões, «entendida no seu sentido mais profundo e desafiador, torna-se assim um estilo de construção da história, um âmbito vital onde os conflitos, as tensões e os opostos podem alcançar uma unidade multifacetada que gera nova vida». «Não é apostar no sincretismo ou na absorção de um no outro, mas na resolução num plano superior que conserva em si as preciosas potencialidades das polaridades em contraste. [...] a unidade do Espírito harmoniza todas as diversidades». Francisco, *Evangelii Gaudium*, 227-228, descodificando o verdadeiro sentido de solidariedade, e explicando por que motivo «a unidade é superior ao conflito», e de como transporta a novidade e a qualificação das decisões pela «comunhão das diferenças» da arte da magnanimidade.

4. Um elenco de reflexões

Para conhecer aquela parcela da realidade educativa que decorre dos processos legislativos – pois a sua aplicação, por parte de quem a recebe, assim como as vidas «alternativas» de governação, exigem um outro tipo de investigação, eventualmente mais próximo da realidade – estudaremos mais detalhadamente a legislação produzida em termos de políticas públicas de educação pelos XX e XXI Governos Constitucionais.

Interessa-nos particularmente o que diz respeito ao Ciclo da Inovação e da Inclusão (2018, sobretudo), mas é importante termos em consideração o ponto de onde essa legislação parte e colocar em destaque duas perspetivas diferentes de entender a educação em Portugal: a primeira, mais próxima das teses que criticaremos a partir da categoria política escolhida, a misericórdia; a outra, mais próxima do que achamos desejável – a meta de assumir a fragilidade e a pobreza real como prioridades – para a qual aponta o estilo de vida da misericórdia, e o quadro de referência de cuidado, de resposta a essa fragilidade, logo, de misericórdia. Fá-lo-emos em quatro campos de produção legislativa em particular: *autonomia e flexibilização do currículo, autonomia das escolas, avaliação e perfil dos alunos*.

Retomaremos as finalidades da educação para o estilo de vida proposto pelo Papa Francisco, que ultrapassa a «educação para o emprego», e discuti-la-emos em função dos dados recolhidos anteriormente, a partir da misericórdia como um estilo de vida e uma categoria política que visa o reforço da democracia. Concluiremos sobre a eventual necessidade de rever as finalidades da educação conforme explicitadas pelas políticas educativas em Portugal no sentido de promover a coesão social e a democracia política.¹⁰²

¹⁰² Pretendemos propor uma reflexão sobre a perspetiva que designamos de Pedagogia do Serviço, uma abordagem à aprendizagem do serviço que combina o desenvolvimento de uma cidadania participativa e democrática com o sentido do cuidado do outro, da sociedade e da Casa Comum, conduz à finalidade de empoderamento que permite aos alunos e às escolas a participação na construção de uma sociedade democrática. Defenderemos que se trata de uma Pedagogia e que, por isso, pode enformar as decisões políticas em matéria de educação, dando continuidade e substância à Inovação e à Inclusão. Tal é possível pois não se trata, apenas, de um modelo de ensino. Esta Pedagogia não só se estrutura em torno dos currículos escolares, numa lógica de curricularização local/contextual, promovendo uma aprendizagem mais qualificada das matérias (sobretudo ao convocar os modelos cooperativos), como favorece o desenvolvimento de uma organização escolar aberta à comunidade, em que a autonomia real pode surgir como consequência, e por apoio, desse enraizamento comunitário, verídico e efetivo. Do mesmo modo, pensamos que a formação para o Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatório tem melhores oportunidades de desenvolvimento

Não ignoramos a tendência para, no estudo das políticas públicas de educação, se não considerar o nível micro, da sala de aula, e, também, para nalguns casos, se reenviarem as opções pedagógicas para o universo das ciências da educação. No entanto, a relação pedagógica que se estabelece na sala de aula é uma relação política não só no sentido caro aos neomarxistas, de que se trata de uma relação de poder, hierarquizada em natureza, como refere Rincón-Gallardo (2018, 23), ao sublinhar que o instrucional é político: pelo núcleo instrucional da experiência educativa e a inevitável presença de um conhecimento – escolhido – destinado a instruir e/ou a formar a pessoa dos alunos. A escola é, também, uma das primeiras experiências que o cidadão faz da sua indeclinável relação com o Estado e, como se verá adiante, mesmo decisões mega ou macro, como, por exemplo, a avaliação externa da escola, influenciam a vida na sala de aula mais diretamente do que se poderia supor.¹⁰³ De facto:

Visto de outro ângulo, o terreno da mudança e das reformas em educação não pertence ao domínio do técnico, da atualização de novos métodos, da reorganização do sistema educativo e da reestruturação do currículo. Antes de mais, trata-se de um âmbito da nossa realidade social, cultural e educativa em que nos questionamos sobre que tipo de sociedade e de cidadãos queremos, que tipo de escola, que tipo de professores e, por isso mesmo, temos de esclarecer, argumentar e legitimar os valores subjacentes a tudo isto. Uma reforma sem valores e

pela adoção desta Pedagogia. E, ainda, que a Pedagogia do Serviço não só usa modalidades reflexivas e celebrativas de avaliação, como poderá fomentar positivamente a sempre ambicionada avaliação formativa dos alunos e contribuir para uma avaliação interna das escolas, também ela formativa. Trata-se de, no contexto do nosso Sistema Educativo, e no respeito pela Constituição da República e as finalidades da Lei de Bases do Sistema Educativo, integrar as possibilidades transformadoras da aprendizagem e serviço como uma Pedagogia do Serviço. Procuraremos mostrar que, fazendo evoluir as propostas legislativas do XX e XXI Governos Constitucionais para a adoção da Pedagogia do Serviço, é possível construir a esperança numa escola que inova na inclusão profunda e na equidade, preparando os alunos para viver com dignidade numa sociedade «hipermodernista» e «líquida», marcada pela competição e a violência, evitada de irracionalidades várias. E fá-lo através não só de um cuidado cooperativo para com os alunos, mas da oportunidade de estes aprenderem a cuidar de si, dos próximos, da comunidade, do mundo, numa lógica de proximidade e de diálogo. Este será o conteúdo do próximo volume, Cristina Sá Carvalho, *Alfabetizar a Misericórdia. Inspirar a Educação* (na mesma editora).

¹⁰³ Cf. Santiago Rincón-Gallardo, «In the Pursuit of Freedom and Social Justice. Four Theses to Reshape Educational Change», in Helen Janc Malone, Santiago Rincón-Gallardo & Kristin Kew, *Future Directions of Educational Change* (London: Routledge, 2018), 22-23.

ideologias ou, dito de outro modo, com valores e ideologias que não promovam os valores mais genuínos da democracia, será, posteriormente, uma forma de tecnocracia, mais ou menos dissimulada, mas, no fundo, uma forma de regulação e controlo social de uns sobre os outros, de interesses a expensas de outros alternativos, do conhecimento e da cultura hegemónica à custa do conhecimento e da cultura marginal. Tudo isto está diretamente relacionado com «o quê», «o porquê» e «o para quê» das reformas, logo há que ter em conta a definição formal das políticas educativas, o ordenamento do sistema escolar e a definição do currículo.¹⁰⁴

Começaremos por analisar as principais tendências de estudo e de produção de políticas públicas de educação que marcam os anos mais recentes, sobretudo as relativas às perspectivas das políticas baseadas nas evidências e as da sociologia crítica. Teremos também em consideração as propostas de uma abordagem reflexiva pelo que tem de comum com a perspectiva que aqui desejamos propor.

Do mesmo modo, passaremos em revista, de um modo sucinto, as tendências mais prementes e promissoras das pedagogias que, tendo geralmente surgido no século xx, trazem, renovadas e enquadradas, contributos relevantes sobre aquilo que a educação deve ser. Esses contributos estarão ancorados nas provas dadas pelas experiências pedagógicas que têm surgido pelo mundo ocidental, e não só, mas também na qualidade e fundamentação das teorias que convocam a partir da psicologia e as suas diversas disciplinas científicas, à maneira de Dewey e de Bruner, que nos inspiram, além de nos fornecerem questões e argumentos para lhes responder.¹⁰⁵

E como *o tempo é superior ao espaço*¹⁰⁶, oferecemos uma revisão das principais linhas de investigação em políticas públicas de educação, assim

¹⁰⁴ J. M. Escudero & A. Bolívar, «Inovação e formação centrada na escola. Uma perspectiva da realidade espanhola», in A. Amiguiño & R. Canário, org., *Escola e Mudança: O Papel dos Centros de Formação* (Lisboa: Educa, 1994), 95-155, *apud*. cit. Teodoro, *A Construção*, 106.

¹⁰⁵ A análise detalhada destas pedagogias poderá encontrar-se no volume *Alfabetizar a Misericórdia. Inspirar a Educação*, na mesma editora, com o qual concluímos a publicação da nossa investigação. Este volume é consagrado às propostas de intervenção na escola e à dimensão de «ação» como «valorização do bem» que o Papa Francisco pede à atividade política.

¹⁰⁶ A designação de cada uma das partes deste livro corresponde a um dos Princípios Operativos que Jorge Mario Bergoglio definiu como orientações para a reflexão e a decisão e que o Papa Francisco assumiu imediatamente na Carta Encíclica *Lumen Fidei* (2013), como por exemplo: «Unida à fé e à caridade, a esperança projeta-nos para um futuro certo, que se

como dos seus problemas. Destacaremos as políticas baseadas em evidências através do seu padrão de ação, dos instrumentos usados e das suas consequências, e em particular, decodificando a Nova Gestão Pública, assim como as tecnologias da mudança usadas nos modos de governação e as relações estabelecidas entre autores. Deter-nos-emos no contributo de Stephen J. Ball e nas suas críticas ao neoliberalismo, para abordar ainda o modelo de decisão política do Diálogo Informado que Donald Shön propõe a partir do conceito de reflexividade de John Dewey. Finalizaremos esta etapa com algumas considerações sobre a necessidade do retorno da Pedagogia ao espaço intelectual de desenho das políticas de educação.

Depois, porque *a unidade prevalece sobre o conflito*, abordamos as Políticas Públicas de Educação em Portugal e a sua evolução em torno da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo até à XIV Legislatura. Como ao longo de todo o texto, detemo-nos principalmente nas áreas do Perfil do Aluno, do regime jurídico de Autonomia das Escolas, na estrutura Curricular proposta e no sistema de Avaliação dos alunos e das escolas. Por vezes, outras áreas de governação são introduzidas para uma melhor compreensão do período político em apreço, nomeadamente as propostas, em matéria de educação, contidas nos programas dos partidos políticos chamados a governar.

Numa primeira etapa, introdutória, começamos por estudar os ciclos políticos dos sistemas educativos no pós-guerra, com as suas consecutivas alterações da *governance*, detendo-nos nalgumas perspetivas de leitura sobre os ciclos de políticas públicas de educação especificamente identificáveis no nosso país, e a partir de critério diversos, mas que nos parecem muito complementares: temporais, curriculares, ideológicos. Analisamos, ainda, as questões das reformas e dos entendimentos em torno da inovação. O trabalho em torno da Lei de Bases trata – brevemente – os seus antecedentes, as perspetivas contidas relativas ao ensino básico e ao ensino secundário – dos quais nos ocupámos, especificamente, assim

coloca numa perspetiva diferente relativamente às propostas ilusórias dos ídolos do mundo, mas que dá novo impulso e nova força à vida de todos os dias. Não deixemos que nos roubem a esperança, nem permitamos que esta seja anulada por soluções e propostas imediatas que nos bloqueiam no caminho, que “fragmentam” o tempo transformando-o em espaço. O tempo é sempre superior ao espaço: o espaço cristaliza os processos, ao passo que o tempo projeta para o futuro e impele a caminhar na esperança» (N. 57), é o princípio mais relevante. Deste, e dos demais, que o Papa voltará a analisar na Exortação Apostólica *Evangelii Gaudium* (24 de novembro de 2013) e aos quais regressa com regularidade, nos ocupámos em Sá Carvalho, *A Misericórdia*, 298 ss., e ainda, Cristina Sá Carvalho *Da misericórdia à esperança: os itinerários de liderança do Papa Francisco*, Casa Comum, 2024, no prelo.

como uma leitura das modalidades «especiais de educação escolar» que a Lei contém.

Uma vez que *a realidade é mais importante do que a ideia*, ao trabalharmos, então, a legislação emanada pelos vários governos desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo até ao final da legislação produzida pelo governo de Pedro Passos Coelho, procuramos, a partir de autores de referência, identificar ciclos políticos e as grandes linhas de atuação destes governos, com a qual se construiu o atual sistema educativo. Com um olhar sobre um Portugal Educativo que se transforma em Instrutivo (sobretudo a partir do XV Governo Constitucional), abordaremos a entrada no século XXI, marcando o início da Crise das Soluções, com o XVII e o XVIII Governos Constitucionais e, depois, o intervalo temporal e político da Crise da Dívida Soberana até à Inovação Pedagógica, percorrendo a produção legislativa até à XIX Legislatura e a sua rutura dos consensos. Procuraremos perceber as alterações introduzidas numa fase particularmente complexa da nossa democracia, e as opções tomadas não só em termos da política de austeridade, e da consequentemente drástica redução do financiamento do sistema educativo, mas também a oportunidade que o ministério de Nuno Crato encontrou para reler a Lei de Bases.

Ao considerar que *o todo é superior à parte*, estudamos as tentativas de promover um Portugal Inclusivo, isto é, aquele que foi designado como o Ciclo da Inovação Pedagógica. Analisaremos, assim, as propostas com que o governo de António Costa retoma a tradição do Partido Socialista perante a educação e incluiremos as áreas em que o ministério de Brandão Rodrigues mantém as propostas do anterior governo. Certamente no contexto deste conjunto de capítulos, e como já referimos, muitas áreas de legislação relevantes ficarão de fora, mas escolhemos tratar aquelas que mais nos parecem ter desafiado ideologicamente os princípios da Lei de Bases¹⁰⁷.

Finalmente, na *Conclusão*, poremos à prova as nossas propostas, nomeadamente essa possibilidade de Restaurar a Esperança que o Papa Francisco nos insta a empreender, ao facultar às políticas uma nova visão da pessoa e da sociedade. Sem esquecer os próprios mecanismos políticos e económicos, promover o lugar da pessoa como o centro das políticas

¹⁰⁷ No final deste volume encontramos anexada uma análise cronológica das Políticas Públicas de Educação relativas ao período temporal já referido, abordando o percurso legislativo de cada um dos governos.

- pessoa essa que transformará a sociedade - uma urgência de bem comum que se funda numa nova mentalidade, a Cultura do Encontro.

Gostaríamos de contribuir para promover desde a escola uma sociedade mais justa e mais democrática, a partir dos critérios da misericórdia, como enunciados pelo Papa Francisco, e através da visão do cidadão democrata, tal como John Dewey definiu o seu lugar - esclarecido¹⁰⁸ e ativo - na sociedade e na sua educação. Deste modo, poderíamos recuperar um dos traços inovadores da Lei de Bases do Sistema Educativo, e que tanta dificuldade tem tido em se estruturar, a cidadania¹⁰⁹, como

¹⁰⁸ Não ignoramos a resistência que o conceito de «cidadão esclarecido», por óbvias razões históricas, levanta. No entanto, na era das *fake news* parece evidente que os cidadãos necessitam de aprender a distinguir a credibilidade e a veracidade do conteúdo e das fontes das massas de informação com que são continuamente bombardeados. Um artigo da Agência Lusa, publicado pelo jornal *Observador* e datado de 3 de junho de 2021, dá-nos conta de que a «União Europeia gastou 50 ME em cinco anos em projetos contra notícias falsas», no combate à desinformação entre 2025 e 2020, em contratação de pessoal, a realização de estudos de impacto e o reforço da investigação, por indicação do Tribunal de Contas Europeu, conforme consta do relatório «Desinformação na EU: fenómeno combatido, mas não controlado» e que recomenda o reforço das verbas em 14 milhões de euros. «Contudo, de acordo com o tribunal, “não foi alcançado o objetivo de aumentar a sensibilização e melhorar a resiliência da sociedade”, dada a «ausência de uma estratégia para a literacia mediática que inclua o combate à desinformação, bem como a fragmentação das políticas e ações de reforço da capacidade das pessoas para aceder aos meios de comunicação social e às comunicações, de os compreender e de interagir com eles». Este é apenas um exemplo sectorial. Em <https://observador.pt/2021/06/03/fake-news-uniao-europeia-gastou-quase-50-me-em-cinco-anos-em-projetos-contra-noticias-falsas/> consultado em 12 de junho de 2021.

¹⁰⁹ A problemática específica da educação da cidadania e/ou para a cidadania tem ocupado vários investigadores e também os técnicos que os responsáveis políticos nacionais e das instâncias europeias têm chamado para «resolver este problema». Podemos citar como documentos relevantes a *Carta do Conselho da Europa para a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos Humanos*, de 2013; ou as *Citizenship Education-Guidelines Updated*, pela Direção-Geral da Educação, também de 2013, assim como vários textos escolares, redigidos entre nós. Mas quisemos tomar uma decisão *a priori* relativamente a esta questão: recuperar a problemática da cidadania tal como é referida na Lei de Bases do Sistema Educativo, a saber, tal como refere o Artigo 1.º, Âmbito e definição, «2. O sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade». E nos Princípios gerais, Artigo 2.º, «4 - O sistema educativo responde às necessidades resultantes da realidade social, contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários e valorizando a dimensão humana do trabalho. 5 - A educação promove o desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, respeitador dos outros e das suas ideias, aberto ao diálogo e à livre troca de opiniões, formando cidadãos capazes de julgar com espírito crítico e criativo o meio social em que se integram e de se empenharem na sua transformação progressiva». E ao longo dos vários pontos do Artigo 3.º, Princípios organizativos, que indicam a reflexão consciente sobre valores, a formação cívica e moral, a valorização dos diferentes saberes e culturas e, ainda, a realização pessoal e comunitária, a

resposta às imensas limitações e riscos que encontramos na «educação para o emprego», através de uma visão da pessoa nas suas relações dialógicas com os outros e com a comunidade. Encontraremos as bases para tal empreendimento na psicologia educacional de Bruner, na problemática da construção do sentido e da cooperação, operacionalizando tal intento na proposta de adoção curricular da Aprendizagem do Serviço.

Ressalve-se, desde já, que compreendemos esta modalidade organizacional/educativa de intervenção na Escola como uma Pedagogia que fornece melhor ensino, faculta melhores meios e condições para avaliar alunos e escolas e corresponde eficazmente às finalidades de autonomia, flexibilidade curricular e inclusão, tal como vertidos no projeto escolar português, além de facultar uma educação experiencial, cívica e crítica (John Dewey), interdisciplinaridade, avaliação formativa e cooperação na sala de aula (Jerome Bruner) e o desenvolvimento das competências que constituem a categoria «misericórdia» (Papa Francisco): acolhimento

participação, e, «1) Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias.» Pensamos que todos estes objetivos se mantêm atuais e relevantes e, pela reflexão que ao longo do tempo pudemos fazer em torno das questões relativas à Educação para a sexualidade e, mais tarde, sobre as finalidades e programação da disciplina de Educação Moral e Religiosa Católica, através do Programa de 2014, que a educação para a cidadania deve organizar-se não como uma disciplina mas como uma prática interdisciplinar constante que, na nossa proposta, está compreendida e assegurada pela implementação da aprendizagem-serviço. De qualquer modo, apesar do que assumimos *a priori*, gostaríamos de contar com os argumentos de Ana Bela Ribeiro, *et al.*, «Citizenship Education in European Schools. The Critical Visions of NGOs», in Mustafa Yunus Eryaman, Bertram C. Bruce (eds.) *International Handbook of Progressive Education* (New York: Peter Lang, 2015), 451-468. Como as autoras referem, a democracia depende da participação política e cívica dos cidadãos e, entre os muitos riscos que enfrentam as sociedades democráticas, certamente a falta de engajamento e participação dos jovens é uma das mais graves, inclusivamente porque a participação cívica e política na juventude é um preditor positivo do conhecimento, interesse e participação na vida adulta. Com a terceira vaga das democratizações europeias, surgiu um interesse grande na formação dos jovens, incluindo educação formal, entendida consensualmente como uma estratégia útil. Mas, como referem Biesta & Lawry, mais do que ensinar sobre cidadania é reconhecer que os jovens aprendem sobre democracia pelas suas experiências de vida quotidiana, o que nos parece ajustado. Do mesmo modo, estamos de acordo com estes dois autores ao considerar que os jovens habitualmente desconhecem o seu papel e estatuto na sociedade e se sentem sem uma voz e falhos de conhecimento político. Ainda segundo Biesta & Lawry, «a inclusão da cidadania no currículo formal serviu para mascarar um problema cada vez mais profundo relativo à cidadania dos jovens», isto é, as limitações que as escolas têm para promover essa formação e de como experiências fora da escola seriam importantes. G. Biesta, & R. Lawry, «From teaching citizenship to learning democracy: Overcoming individualism in research, policy and practice», *Cambridge Journal of Education*, 36 (2006) 1, 64. Procuraremos abordar esta questão mais adiante.

(chegar perto), discernimento (pressentir as necessidades do outro/da comunidade), acompanhamento (a capacidade de concretizar em ações transformadoras o que a sensibilidade e a inteligência intuem como necessário) e integração (mudança, conversão, pertença).

Ou como o Papa Francisco gosta de referir – tão cheio de um radicalismo amável e amoroso – pela revolução da ternura, pois, como explicou a Dominique Wolton, «*a misericórdia é uma viagem que vai do coração à mão*». ¹¹⁰ Ao que Wolton responde: «Mas, para fazer este caminho, o coração deve ser tocado pela compaixão, pela miséria. É isso que faz com que o coração seja tocado e comece sua jornada».

¹¹⁰ Wolton. *Politique*, 79, sintetizando a perspectiva do Papa sobre a misericórdia.

Capítulo 2

A Perda da Inocência ou o Estado da Arte em Políticas Educativas

A educação real, naturalmente, nunca está confinada a um modelo de aluno ou a um modelo de ensino. A maior parte da educação do dia a dia nas escolas dedica-se a cultivar capacidades e habilidades, a ministrar um conhecimento de factos e teorias e a cultivar a compreensão de crenças e intenções de quem está perto e de quem está longe. Qualquer escolha de uma prática pedagógica implica uma conceção de aluno e pode, com o tempo, ser adotada por ele ou ela como a maneira adequada de pensar o processo de aprendizagem. É que uma escolha de uma pedagogia transmite inevitavelmente uma conceção do processo de aprendizagem e do próprio professor. *A pedagogia nunca é inocente. É um meio que veicula a sua própria mensagem.*

Jerome Bruner¹¹¹

1. Políticas públicas de educação: a investigação e os seus problemas

A análise das políticas públicas de educação tem feito um progresso importante no sentido de se conseguir «um melhor aprofundamento analítico do entrosamento entre políticas e saberes em geral» ou, pelo menos, conforme recorda Carneiro, «visando a conquista de patamares mais exigentes de racionalidade na formação da decisão política».¹¹² É um campo de estudo complexo, em que a tentativa de objetividade da ciência se confronta com as dificuldades próprias da decisão política, nas suas muitas variáveis, e na complexidade dos processos de implementação, entre os desafios da negociação, a necessidade de prestação pública de resultados e a responsabilidade ante os contribuintes. Começaremos, pois, por elencar

¹¹¹ Jerome S. Bruner, *Cultura da Educação* (Lisboa: Edições 70, 1996/2000), 93. Sublinhado nosso.

¹¹² Roberto Carneiro, «Políticas Públicas e Saberes Científicos – Um Diálogo Imprescindível», in Maria de Lurdes Rodrigues (org.), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. Conhecimento, Atores e Recursos*. (Coimbra: Almedina, 2014), 53.

os problemas que se colocam precisamente a essa investigação. Depois daremos atenção em particular às políticas baseadas em evidências e aos contributos das teorias críticas.¹¹³

Mas a evolução da educação que acontece nas escolas, tal como a evolução das políticas públicas de educação, não tem lugar apenas sob a influência, inspiração ou pressão da avaliação que é feita às orientações políticas já, entretanto implementadas, nem se gera por motivações apenas exteriores à vida escola, como os interesses económicos, por exemplo, no sentido amplo de «modernização», promoção do emprego, desenvolvimento... Nas sociedades existem igualmente minorias criativas, especialistas, atores com elevados níveis de engajamento, instituições, que fornecem meios de reflexão sobre as orientações a dar às políticas, ou geram-lhe metas ou criam obstáculos à sua implementação, muitas vezes a partir de circunstâncias de reflexão aprofundada, experimentação, investigação-ação, que fornecem possibilidades de inovação e de orientação para a resolução dos problemas com que a escola se confronta ou os problemas que a sociedade remete para a escola prevenir/resolver.

¹¹³ Carneiro, «Políticas Públicas», 54, queixa-se que, de entre as várias abordagens, «predomina o construtivismo, por oposição ao positivismo ou à teoria crítica, o que limita a eficácia do diálogo de uma ciência sistemática, pavorosa e lenta, com a política, que vive na avidez insaciável de verdades simples e de caminhos claros os quais, não raramente, conflituam com a complexidade societal em que vive mergulhada a política pública». Por seu lado, Wolf refere que «uma autorreflexão crítica do actual “enquadramento” orientado para os resultados do conceito de reforma na ciência política revela uma mudança paradigmática da teoria política normativa para uma perspectiva orientada para as políticas, o que também é indicativo de uma mudança gradual» na disciplina de estudos de políticas públicas de educação. «Esta mudança de interesses de investigação dos fundamentos normativos da ciência política tradicional como uma “ciência da democracia” marginalizou o antigo fornecedor interno de sistemas de crenças: a teoria política normativa. Ao lidar com a “governança moderna”, a ciência política dominante parece ter perdido o interesse em questões de participação, autodeterminação ou controlos e equilíbrios para controlar o poder político no interesse público. A qualidade democrática do sistema político é tida como um dado adquirido. Portanto, o foco está na consecução dos objectivos e não na legitimidade democrática dos processos de reforma e dos seus resultados.» Trata-se de uma alteração dos estudos em «exercício do poder» para os estudos em «resolver problemas», cuja lógica técnica leva a que mesmo os rearranjos das constelações de atores se tornam interessantes apenas porque afetam as capacidades de resolver problemas no seio de um sistema. Neste sentido, Wolf refere que até as reformas da educação são vistas como medidas para melhorar a qualidade das práticas quotidianas dos processos políticos. Fica de fora a preocupação com quão apropriada é uma reforma – nas suas mudanças estruturais e na implícita redistribuição de poder – como deve tomar lugar e quais as metas que deve ter e como deve ser medido o seu sucesso. Klaus D. Wolf, «Normative dimensions of reforms in higher education», in Anja Jacobi, Kerstin Martens & Klaus Dieter Wolf, *Education in Political Science. Discovering a neglected field*. (London: Routledge, 2010), 178-179.

Assim, discutiremos também as possibilidades oferecidas pelos movimentos pedagógicos que marcam a atualidade educativa e que são, como veremos, movimentos de uma natureza tão política quanto o é a própria educação.¹¹⁴ De qualquer modo, se tal se verificar insuficiente, é sempre de ter em conta «le rôle de nombreux pédagogues, agissant comme des entrepreneurs politiques, dans la légitimation cognitive, morale et pragmatique», por exemplo, das reformas educativas.¹¹⁵

Como sugerem Lessard e Carpentier, para nos adentrarmos na análise das políticas públicas de educação, é preciso compreender a evolução e a interação dos diversos quadros de análise tal como estes têm surgido e evoluído.¹¹⁶ Tais quadros visam não só descortinar as conjunturas e os fatores que influenciam a elaboração das políticas públicas e da decisão de promulgação de uma política, mas também dão atenção aos fatores, mecanismos e processos de receção das políticas ou de mudanças de/nos atores, isto é, o sentido dado às políticas e as estratégias para a apropriação das mesmas.

Há, pois, políticas que ficam ao nível da formulação, em que a legitimação não implica uma ação concreta, mas também há políticas que, além de formularem a resposta aos problemas identificados, também incluem mecanismos relativos às injunções dos atores e da ação que desencadeiam. De qualquer modo, toda a política pede uma mudança e o estudo das políticas públicas de educação consiste, qualquer que seja a metodologia adotada, na análise dessa mudança, e como a política não se faz sem a partilha de uma percepção, neste campo deve incluir-se os processos de partilha da necessidade de uma dada ação.

Os autores supracitados consideram que, atualmente, as políticas procuram insuflar uma dinâmica de mudança, mais do que sugerir uma ação precisa. Dão como exemplo as políticas de descentralização e da concorrência entre escolas que, não promovendo uma nova missão, legitimam

¹¹⁴ Jurgen Enders, «Political Science and educational research. Windows of opportunity for a neglected relationship», in Jacobi, Martens & Wolf, *Education*, 205, afirma que a relativa negligência que sofreu o estudo político da educação no passado se deveu à baixa estima da sociedade pela educação e pela produção política nesta área, mas também pelos «problemas das disciplinas com investigação multidisciplinar baseada no terreno, a suposição de que a educação como subsector social tem pouco a oferecer ao núcleo da ciência política, e os problemas específicos de auto-objectificação dos politólogos (embora não apenas dos politólogos) que afectaram e envolveram-se na reforma política na educação».

¹¹⁵ Van Zanten, *Les Politiques*, 19.

¹¹⁶ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 39.

as consequências na ação dessas escolas, neste caso, da avaliação, sem a necessidade de proceder a ramificações das políticas desenvolvidas. Estes autores, ao elencarem os modos de estudar as aplicações e as mudanças educativas, notam que, por isso, os estudos que acontecem hoje surgem sobretudo num quadro de investigação multidisciplinar¹¹⁷, no qual emergem diferentes tradições de investigação, ligadas à evolução das políticas nacionais e internacionais, e com uma importante dimensão aplicada, sem prioridade de teorização.¹¹⁸

Esta forma de estudar as políticas públicas de educação surgiu com o funcionalismo americano e estende-se à atual sociologia da ação pública, considerando que as políticas são «diálogos em curso».¹¹⁹ O estudo da sociologia das organizações e a abordagem sociocognitiva enriquecem a sua prática na análise da complexidade da mudança, acrescentando à relação *top-down* a relação *bottom-up* e a hibridação.

Por sua vez, o neoinstitucionalismo social e histórico oferece o contributo da análise das instituições em resposta aos modelos racionais: os mitos, os rituais, os quadros cognitivos que informam/orientam os atores nas suas condutas legítimas ou apropriadas, nem sempre eficientes ou eficazes, pondo a descoberto as dinâmicas da institucionalização, desinstitucionalização e reinstitucionalização, isto é, o ambiente de conflitualidade e a pluralidade existente na relação dos atores com o empreendedor institucional num ambiente incerto, marcado por convergências, isomorfismos e dependências, provocando uma variedade de formas e de finais.

Assim se critica o «Estadocentrismo» de uma abordagem sequencial e da normatividade, insistindo na necessidade de ter em conta os sistemas de atores a diferentes níveis (global, nacional, local), as suas ações, interesses, ideias e esquemas cognitivos. Se o próprio Estado não é um bloco homogêneo, agindo univocamente, é relevante o contributo de uma sociologia que Lessard e Carpentier definem como «moderadamente

¹¹⁷ Do ponto de vista da ciência política, da sociologia, da psicologia organizacional, da história, das ciências da administração, para citar os mais recorrentes.

¹¹⁸ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 40.

¹¹⁹ O funcionalismo, tradicionalmente centrado na formulação e decisão política, trata as implementações, o ponto de vista dos atores locais, a apropriação, a tradução e a hibridação das políticas.

construtivista»¹²⁰, que procura compreender a modificação das regras, das normas e das representações abrangendo discursos e argumentos, os problemas identificados e as soluções encontradas. Também se interessa pelos Quadros Normativos (referenciais) que inspiram os atores a explicar/legitimar a sua ação, isto é, as matrizes cognitivas que enquadram e enformam a ação.

Há que ter em conta as dimensões deste diálogo na análise das políticas públicas de educação: os valores que os investigadores assumem ou defendem implícita/explicitamente na análise. Também a sua postura de especialização e de racionalização da política, do analista com distância da política e do que quer clarificar. E, ainda, uma eventual desconstrução e denúncia crítica face à hegemonia de um dado referencial de políticas públicas, em nome da justiça ou da equidade social.

Seja como for, a investigação é também um modo de legitimar as políticas, melhorando a eficácia e a eficiência da implementação, encontrando a melhor estrutura de conformidade dos atores e a sua adesão, identificando interesses, promovendo uma visão diferente da equidade e da justiça, um ponto de vista que se encontra exemplarmente na sociologia crítica de Stephen Ball.

1.1. Políticas baseadas nas evidências

No campo da Teoria Normativa da Mudança, muita literatura foi produzida relativamente às reformas que visam aumentar a *performance* dos sistemas educativos e torná-los mais concorrenciais à escala mundial e que surge ligada à administração educativa, interessada em promover políticas «aplicáveis» e «conseguidas», isto é, de transferência de um modelo original e com efeitos demonstráveis sobre a *performance* dos alunos, numa lógica de procura da «boa política».

Esta lógica consagrou-se no movimento das Evidence-Based Policy, que preconiza uma conceção de «boa pesquisa» - científica, de utilização de dados estatísticos de larga escala - tanto como de «boa escola» - eficaz e que, politicamente, se exprime numa abordagem administrativo-funcionalista. A sua lógica interna é bastante compacta: os instrumentos das ciências da administração e sociais aplicam-se à organização, *governance* e

¹²⁰ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 42.

direção dos Sistemas Educativos, definindo comportamentos administrativos e relações organizacionais que medeiam a relação escola-meio.¹²¹ Os seus defensores e aplicadores consideram que a mudança será bem-sucedida se estiver bem planificada, promovendo uma racionalização da ação e a sua modelização, para que seja respeitada. Este processo é sequencial-linear e tem início sob o controlo da administração: identificar e definir o problema, elaborar as soluções, selecionar as mais apropriadas, tomar a decisão e operacionalizar (implementar as políticas), avaliar. Este «ciclo de resolução de problemas» é retomado após cada avaliação, enquanto legitima o Estado-autor, pela sequência enunciado-promulgação-lei/plano de ação e exige uma grande fidelidade à ação.

1.1.1. O padrão

A investigação tem um papel central nas políticas baseadas em evidências, no sentido em que os seus procedimentos controlam a forma como o processo de construção política se desenvolve, os atributos da «boa política» e o sucesso da institucionalização. A ciência «produz» ou «extraí» indicadores (padrões estatísticos) dos fatores que constituiriam uma boa política. Mais do que usar ciência social e política para explicar os frequentes insucessos das políticas públicas de educação, pretende-se chegar a práticas exemplares, que serão, pela verificação, definição de dimensões e de condições, modelizadas.

Lessard e Carpentier chamam a atenção para o facto de esta forma de construir políticas ter transformado o perfil de formação dos gestores escolares: estes deixaram de ser «líderes transformacionais», carismáticos e excecionais, como historicamente se encontra na liderança pedagógica, para habilitar os formandos a gerir a diferença, a insuflar e sustentar

¹²¹ Nóvoa alerta que a teorização da nova *governance* dificulta a teorização sobre a democracia no contexto europeu já que afasta o debate das questões do Estado, procurando adotar novas formas de poder sem uma interrogação fundamental sobre o que pode e deve ser uma legitimidade democrática. A adoção destes modos da *governance* também não resiste à tentação de resolver os impasses políticos pelo recurso a instrumentos técnicos – com os seus especialistas e os seus discursos-*expert* – e que, reorientando as questões políticas para arenas de debate e decisão mais difusas, substitui, no domínio da educação, as práticas de decisão democrática, isto é, de discussão, de participação e de deliberação. Nóvoa apela que se evite a opacidade dos processos de decisão – como acontece a nível das instâncias europeias – uma opacidade que é frequentemente legitimada pelas retóricas da transparência e da flexibilidade «et rejeter une espèce de fatalisme qui imprègne si souvent notre comportement», por exemplo, «face aos assuntos europeus». António Nóvoa, «Les états de la politique dans l'espace européenne de l'éducation», in A. Nóvoa, & M. Lawn, eds., *L'Europe Réinventée* (Paris: L' Harmattan, 2005), 199, 221.

dinâmicas de mudança a partir de um perfil de «agentes de mudança eficazes» e «empreendedores institucionais».¹²² Este fenómeno elucida o padrão de sistematização destas políticas baseadas em evidências e o modo como sistematizam as condições de sucesso e de eficácia, numa abordagem pragmática de descontinuar e de modelizar o que é preciso fazer e como o fazer, para que as reformas funcionem.

Esta perspetiva funcionalista desloca o interesse na decisão política para a implementação de uma mudança desejada, procurando ultrapassar o «implementing gap» de muitos insucessos prévios. O neofuncionalismo eleva esta perspetiva a um novo patamar, ao tentar ter em conta as realidades importantes, as dificuldades múltiplas e recorrentes, através da aproximação entre os investigadores e os decisores e o desejo de uma racionalização – matemática – da ação política.

O funcionalismo tem sido muito contestado, por um lado, por servir de reprodutor do quadro das políticas que estudou, mas também porque a perspetiva sequencial é redutora, na sua «conceção balística» de um atirador solitário (decisor único identificável, o que raramente acontece) que controla todo o processo, do início até à sua aplicação última (e no caso das políticas públicas de educação, o nível último, micro, da sala de aula, constitui-se como um ambiente pluriforme, complexo e constantemente em mudança, influenciado por inúmeras variáveis endógenas e exógenas, elas, também, intensamente variantes).

No entanto, o objetivo de uma política é, muitas vezes, equívoco, fluido, e a sua implementação não é uma «aplicação», mesmo quando se definem mais claramente os objetivos. Há sempre uma dimensão aleatória, de *bricolage*, incontrolável, quanto mais lidar previamente com o contexto, as suas múltiplas dimensões e a forma como estas constroem e afetam as possibilidades dessa política específica. Por outro lado, a mudança política real ocorre muitas vezes por uma não decisão ou a ausência de uma decisão, ou não é implementada ou é-o de forma limitada, pelo que a avaliação da implementação de uma política de educação assemelha-se a um *puzzle* imensamente complexo do qual nem todos os cantos são conhecidos.¹²³

¹²² Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 45.

¹²³ Um exemplo interessante ocorreu recentemente, durante o período de confinamento do país, iniciado a 18 de março de 2020, quando as escolas básicas e secundárias interromperam *sine die* as aulas e, quase de imediato, montaram um sistema – bastante caótico, não planificado e com um sucesso pedagógico muito relativo – de ensino à distância através

Esta perspetiva pode ser tida como lacunar no sentido em que oculta a dimensão simbólica das políticas públicas, que não se constituem apenas de ações precisas. A simbólica é precisamente uma das componentes mais relevantes de um discurso político, da política como discurso, aquela em que atua o *marketing* com todo o seu arsenal, modificando as perceções e expectativas do público, podendo tornar-se a substância da política, para além da sua ação precisa e efetiva.

No caso das políticas baseadas em evidências, as questões centrais da eficácia e da definição da «boa política», como a que é aplicável, assentam o seu futuro sucesso na ideia de ciência como medida e desta como definidora da boa escola e do bom ensino, inspiram-se nas práticas positivas da medicina – o ensaio randómico – estabelecer relações causa-efeito, válidas para uma ampla generalização. A sua crença básica assenta na ciência positiva – do modelo das ciências naturais – como podendo determinar diretamente o curso da educação ao avaliar «objetivamente» aquilo que «funcionou». O investigador é um engenheiro que produz provas que estabelecem – inequívocas – relações meios-fins, como base para justificar as decisões. Não se trata de compreender a situação, de construir inteligibilidade, ou de ajudar os atores a lidar com a sua situação, mas influenciar o quadro cognitivo dos atores e iluminá-lo relativamente ao melhor caminho a tomar.¹²⁴

Esta abordagem política – e a investigação que utiliza – é defendida como tendo uma outra vantagem prática: ignorar e desprezar as dimensões normativas das políticas públicas de educação, inevitavelmente plurais e conflituais, próprias de uma sociedade moderna avançada, desvinculando-se da preocupação valorativa dos meios e dos fins educativos, de natureza ética e moral. Tem uma visão profundamente tecnicista,

de plataformas digitais, sem nenhuma instrução explícita do Ministério da Educação. O ensino à distância seria legitimado posteriormente pela presença do Primeiro-Ministro e, mais tarde, do Presidente da República, numa emissão televisiva da «Escola em Casa» (RTP Memória). O sucesso da «Escola em Casa» foi sobretudo medido pela interação de mensagens dedicadas nas redes sociais, a cobertura mediática das mesmas e a sua promoção da figura dos professores «mais populares», mas não em aprendizagem dos alunos. De qualquer modo, o efeito desta não-política foi elevado se pensarmos como manteve o frenesi social longamente afastado das questões essenciais da pandemia e da educação à distância. Outra novidade foi a reação das famílias com níveis educativos mais elevados, que se manifestaram contra, por razões logísticas ou educacionais. Também mostrou que há em Portugal dois milhões de cidadãos infoexcluídos quando as escolas perderam o rasto a inúmeros alunos.

¹²⁴ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 47.

das regras deduzidas pela investigação. Esta posição é ainda limitativa no sentido em que tudo o que não é tratável pelo seu *design* investigativo é desprezado.

Ora, os estudos realizados sobre o trabalho dos professores, cujo saber é mais prático do que técnico, encerram um julgamento que é semelhante à *phronésis aristotélica*, isto é, *uma sabedoria essencialmente orientada para questões de valor: os professores encaram mais frequentemente dilemas do que problemas para resolver*.¹²⁵ Os decisores práticos enfrentam incerteza e ambiguidade, e se a avaliação tem o mérito de reduzir a incerteza, não responde aos dilemas e às ambiguidades das práticas educativas e ao conjunto das preocupações técnicas, políticas, morais e éticas com que professores se confrontam numa base diária. Tal como Sanderson refere, é preciso reconhecer o valor da pluralidade do saber (científico, tácito e experiencial dos profissionais) e entender a racionalidade como englobando considerações de valores, finalidades e escolhas morais e éticas, tendo em conta a racionalidade prática dos atores no terreno, que considera o que é apropriado fazer numa dada situação e não a eficácia.¹²⁶

1.1.2. Os instrumentos

O movimento da Eficácia Educativa nasceu de uma reação à análise sociológica do sucesso escolar dos anos de 1960 e 1970¹²⁷ que, argumentando em torno das causas sociais do insucesso escolar e das desigualdades sociais, pediam uma ação do Estado, para além das intervenções escolares ou pedagógicas: pois se é a sociedade que cria as desigualdades e estas o insucesso, é preciso agir sobre estas causas, antes de agir sobre a escola.

A perspetiva da eficácia desloca o olhar da sociedade para a escola, as suas práticas e os efeitos destas: as escolas, e os seus agentes, são quem pode fazer a diferença. Consiste em analisar as estruturas e o funcionamento do «sistema - de entrada - escola» e tratar os seus processos para

¹²⁵ Uma das análises mais interessantes está em Gerth Biesta «Why “What Works” Won’t Work: Evidence-Based Practice and the Democratic Deficit in Educational Research». *Educational Theory*, vol. 57, n.º 1, (2007), 1-22.

¹²⁶ I. Sanderson (2006) «Complexity, “Practical Rationality” and Evidence-Based Policy-Making», *Policy and Politics*, vol. 34, n.º 1, 115-132, cit. *apud*. Lessard, & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 48.

¹²⁷ Por exemplo, o Coleman Report (J. S. Coleman, *et al.*, *Equality of Educational Opportunity* (U. S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1966) e a Teoria da Reprodução (em França).

garantir – uma saída – de sucesso, este expresso como eficaz e eficiente. É uma abordagem gestonária/ managerial conservadora que esvazia toda a perspectiva transformacional social em benefício da *performance*.

Young *et al.* identificaram um conjunto de modelos de imbricação da política da eficácia com a investigação¹²⁸: o modelo *knowledge* ou *expert driven*, impulsionado pela investigação, hierarquizado (com o *expert* no topo), que dita a política, com abdicação desta pela inevitabilidade da primeira; o modelo de resolução de problemas, em que a investigação segue a política, cujas prioridades são definidas por programa de investigação reconhecido e financiado pelo Estado; modelo interativo, no seio das «comunidades políticas», os diferentes atores têm diferentes posições e o diálogo é instaurado pela legitimação dos quadros de referência e das lógicas de ação de cada um, num balanço de influência mútua; modelo político/tático, em que a decisão política é o resultado do processo político e a agenda de investigação está-lhe submetida no contexto da legislatura e em que os seus resultados são usados para apoiar as orientações governamentais; modelos das Luzes, em que a investigação define a sua autonomia e mantém certa distância com as preocupações políticas imediatas, oferecendo-lhes benefícios indiretos, de análise de contexto, clarificação dos processos, problematização ampla, visão crítica e prospetiva, iluminando a tomada de decisão e o debate público. Este último modelo usa as ciências económicas e sociais para descrever, compreender e explicar, como instrumentos de democracia para uma sociedade fundada no saber.

Por seu lado, Hammersley desenvolveu uma teoria dos dois mundos, uma visão dualista, para explicar as possibilidades de relação entre a investigação e a decisão política¹²⁹: por um lado, o modelo de aplicação, em que a investigação produz instrumentos úteis para a decisão e a ação, a seguir fielmente; e por outro, o modelo da orgânica de disseminação, em que a investigação produz «boas sementes», prontas a «plantar» no terreno da realidade. Em ambos os casos, a sociedade e a educação são vistas como totalidades funcionais, a investigação como um contributo para a eficácia e a harmonia, a vida social como parte dos problemas sociais a investigar e corrigir. Trata-se de uma lógica de correlacionismo

¹²⁸ Ken Young, *et al.*, «Social science and Evidence Based Policy Movement», *Social Policy and Society*, 1 (2002), 215-224, cit. *apud.* Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 161-162.

¹²⁹ Martyn Hammersley, *Educational Research, Policy making and Practice* (London: Paul Chapman, 2002), cit. *apud.* Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 162-163.

da causalidade simples, em que os investigadores identificam os defeitos de funcionamento, as suas causas e os remédios, e os professores aplicam essas soluções.

Hammersley refere que há um outro modo, de inteligibilidade, para compreender estas relações, em que as perspectivas teóricas iluminam as situações problemáticas para ajudar os políticos a «ver claro» e, neste caso, as teorias podem ser críticas da posição social dominante. Neste caso, encontramos o modelo forte das Luzes, que promove a crítica à posição social imposta aos grupos dominados, num contributo para reduzir a «cegueira» e aumentar a lucidez e a consciencialização dos diversos atores, fornecendo tanto a políticos como a profissionais «leituras inteligentes», recursos cognitivos, que podem ser úteis na construção de sentido operado por estes.

Este autor também identifica um outro modelo das Luzes, atenuado (*soft model of Enlightenment*), em que protótipos de inteligibilidade são disponibilizados a atores políticos e a atores profissionais, de acordo com a tradução que farão com este corpus de conhecimento. De qualquer modo, há sempre grande diversidade de situações em ambos os «mundos» e nas suas relações, um ir e vir de pessoas, de ideias e de prescrições, embora, até certo ponto, seja possível compreender empiricamente como os atores de diferentes fóruns e comunidades políticas usam a investigação.

A relação da decisão política nas Políticas Públicas de Educação com a investigação empírica cresceu e estreitou-se a partir da crise de legitimidade que atinge as políticas públicas de educação a partir dos anos de 1980, surgindo como um discurso alternativo que, tal como já identificámos na Introdução a este trabalho, tem origem na escola das teorias da escolha política, institucionalizando-se progressivamente com a Nova Gestão Política. Esta última propõe-se adequar as políticas às necessidades do cidadão-utente e aumentar a eficácia das políticas públicas otimizando a relação custo-benefício. Esta nova visão desenvolve-se nos sectores dos serviços – saúde, educação – reenquadrando uma nova visão: colocar em ação práticas de eficácia demonstrada. Assim, trata-se de identificar essas práticas, provar que funcionam e usar critérios racionais de escolha, um modelo de racionalidade positivista *stricto sensu*, apoiada em critérios de validade científica: trata-se de refundar a elaboração de políticas a partir de provas científicas cujos critérios de validade foram satisfeitos.

Estas políticas baseadas na prova científica encontram os seus fundamentos numa transformação crucial das sociedades ocidentais, que

procuram resposta para a gestão do risco e a procura da eficácia. A sua lógica funda-se não na eliminação do risco – demasiado extenso e rápido, numa sociedade crescentemente globalizada e tecnológica – mas na sua gestão, em que o aumento do conhecimento num domínio poderá facultar o desenvolvimento da incerteza associada. Portanto, tecnicamente opta-se por definir o risco e o minimizar. Esta conceção positiva de racionalidade científica é, agora, associada à Nova Gestão Pública, com o intuito de maximizar a eficácia do Estado, através do desenvolvimento de instrumentos técnicos e, consequentemente, instrumentalizando a investigação e a sua integração na esfera administrativo-política.¹³⁰

Em educação parece evidente a necessidade da prova, já que os conhecimentos escolares são universais e a prova empírica é um indicador de aprendizagem¹³¹ muito normalizado. Mas a política baseada em evidências não consiste, apenas, na otimização racional das políticas educativas. De facto, está estreitamente unida à referida crise de legitimidade da política, quando um Estado de modelo keynesiano é posto em causa na sua regulação burocrática e um novo modelo de gestão pública emerge na educação, a par da crise do modelo de escola, portanto, uma dupla crise de legitimidade. Esta dupla crise acontece em simultâneo com a própria crise dos modelos de investigação:

o modelo das Luzes está em crise e não mais consegue fazer partilhar uma visão das ciências, *a fortiori* na educação, pois os princípios de justiça de que se reclama têm menos eco no espaço público face à ascensão dos pluralismos éticos e metodológicos.¹³²

Assim, surgem novas formas de produção política: pilotagem do sistema educativo, sistemas de avaliação da eficiência, associadas à recentração

¹³⁰ Michel Howlett, «Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada», *Canadian Public Administration*, vol. 52, n.º 2 (2009), 153-175; cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 166, refere que, com a transformação da avaliação das políticas públicas a partir dos anos de 1960, se opera uma renovação do funcionalismo na ciência do Estado (*policy studies*) que associa o «movimento social» de atores endógenos e exógenos ao campo político, visando melhorar os produtos da política (*policy outcomes*) pela avaliação sistemática e racional.

¹³¹ Alexander W. Wiseman (2010), «The Uses of Evidence for Educational Policy-making: Global Contexts and International Trends», *Review of Research in Education*, 34, n.º 1 (2010), 1-24.

¹³² Jean-Louis Derouet, *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux?* (Paris: Éditions Métailié, 1992/2005); cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 168.

da investigação na definição de soluções aplicáveis e estatisticamente provadas. Neste sentido, os defensores das políticas baseadas em evidências argumentam a favor de uma investigação – em oposição ao «modelo das Luzes» – que é um modelo de engenharia, pois visa modificar a mecânica educativa. Já anteriormente se verificava existir uma constante diferença entre os dados produzidos pela investigação – que desde a filosofia política, a filosofia da educação, a psicologia e, em geral, as ciências dedicadas à educação, produziram inúmeros modelos educativos – já disponíveis, e a sua utilização pelos praticantes (os docentes), o que explicaria a baixa qualidade da investigação anterior, a sua incapacidade para responder às novas necessidades práticas, pelo uso de métodos enviesados, que não produzem resultados cientificamente provados.

E, embora os resultados científicos «puros» sejam de difícil retoma pelos praticantes profissionais, muitas vezes pelo crescimento exponencial do volume de dados, nem sempre coincidentes, é necessário associar a investigação aos processos decisoriais: o desenvolvimento das políticas vincula-se, pois, ao desenvolvimento e ao financiamento de estruturas fundadas na prova, numa triangulação entre investigação validada – dos estudos experimentais randomizados¹³³ –, a determinação de boas práticas e a integração dessas práticas nas práticas escolares por via da normatividade política. Este alinhamento normativo justifica-se, também, pela transformação da conceção de Sistema Educativo, isto é, defendendo-se que é prioritário reduzir o desbaratamento dos fundos públicos e o conseqüente prejuízo dos beneficiários, abandonando-se o ideal cívico como padrão justificativo das políticas escolares.

Deste modo, da aplicação de políticas baseadas na evidência surgiram conexamente, ou decorrem, um conjunto de medidas que transformam substancialmente a construção das Políticas Públicas de Educação e o seu efeito nos sistemas educativos, a saber: instrumentos informacionais, como estatísticas, indicadores nacionais e padrões de cumprimento curricular (*standards*); instrumentos de investigação/metodológicos (sempre julgados válidos para produzir o conhecimento necessário à mudança de práticas proposta), sob a forma de ensaios controlados randomizados e não randomizados, de avaliação por métodos de investigação; instrumentos

¹³³ David Hargreaves, *Teaching as a Research-Based Profession: Possibilities and Prospects* (London: TTA, 1996).

de «práticas», desenvolvidos pelas próprias políticas, como a definição das «melhores» e sua avaliação.

O uso das estatísticas, beneficiado pela generalização do tratamento computacional, aumentou substancialmente a capacidade de medição da administração pública. Produzindo indicadores de sucesso e de *performance* que julgam a eficácia das políticas educativas, necessários à construção de uma base de comparação, por sua vez influenciaram poderosamente a estandardização dos currículos nacionais e alimentaram o uso de testes transnacionais (promovidos pela OCDE e o Banco Mundial, que amplamente aproveitaram esta oportunidade e assumiram um papel liderante na produção de Políticas Públicas de Educação um pouco por todo o lado), que globalizam a amostra comparada, e servem também como previsores do desenvolvimento económico dos países. Esta equação «medição-comparação-estandardização-transnacionalização» ajudou a criar um espaço intelectual sem limites geográficos ou governamentais, em que políticas transfronteiriças são formadas e legitimadas. Também teve um efeito profundo no aumento da supervisão exercida sobre as escolas, uma «pilotagem à distância», que só tensamente pode dialogar com as políticas de autonomia.¹³⁴

Nesta linha, são identificadas «escolas performantes» como modelos a emular nas práticas.¹³⁵ Pela dificuldade técnica - ou desinteresse ideoló-

¹³⁴ Wiseman, «The Uses», 2, 12: quando os contextos - condições locais e pedagogias de sala de aula - se percebem cada vez melhor como sendo intensamente influentes nos resultados escolares. Wiseman lembra que a procura pelo «que funciona» é um pseudónimo para «melhores práticas», casos excepcionais que representam o sucesso como «ganhos de desempenho dos alunos em contextos invulgares ou situações difíceis». Por exemplo, Xin Ma, Cindy Jong & Jing Yuan, «Exploring Reasons for the East Asian Success in PISA», in Heinz-Dieter Meyer, & Aaron Benavot, *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance* (Oxford: Symposium Books, 2013), 225-245, mostram como o papel da aprendizagem de estratégias pelos estudantes é relevante, assim como o clima disciplinado das escolas, ao explicar os fatores que estão associados ao êxito escolar dos países da Ásia Leste. Ao contrário de fatores como a qualidade dos professores ou o êxito nos exames, as competências de aprendizagem dos alunos refletem estratégias cognitivas e metacognitivas aprendidas na cultura ambiente, processos esses que estão associados a melhores resultados académicos.

¹³⁵ Sobre emulação e outras práticas de construção política, nada parece mais irónico - e assinalável - do que a relação da (super) Finlândia com as políticas baseadas em evidências e as testagens globais, como o país que mais se desviou dos pacotes reformadores da OECD, ignorando-os. Embora a nível da retórica política se defenda o *new public management*, a nível local instalou-se um silêncio consensual, de antipatia e resistência para com os testes nacionais e a sua rankização. Cf. Janne Varjo, Hannu Simola & Risto Rinne, «Finland's PISA Results: an analysis of Dynamics in education politics», in Meyer & Benavot, *PISA, Power, and Policy*, 51-76. Assim, a Finlândia não seguiu o movimento da *accountability* e

gico - em correlacionar os dados obtidos com as múltiplas variáveis que afetam o rendimento dos alunos, a resposta a testes estandardizados e o sucesso ou insucesso académico e educativo no terreno, esta emulação surge acompanhada da «singularização» das necessidades dos alunos e da adaptação das práticas dos docentes às diferenças individuais, mas não deixa de ser um modelo de abordagem quantitativa do sucesso, baseada naquilo que é estatisticamente previsível. A maior capacidade de tratar os dados tem sido acompanhada pelas devidas alterações orçamentais.

Do ponto de vista dos instrumentos metodológicos, as políticas baseadas em evidências têm tido, também, o efeito de delimitar o campo da investigação em educação, estreito e positivista, definindo os instrumentos que produzem a prova, com o argumento da validação e da demonstração na causalidade intervenção-resultados. Necessariamente, uma postura desta natureza levanta críticas de ordem epistemológica relativamente aos processos de generalização em ciências sociais, que não lidam com os mesmos objetos e variáveis que as ciências naturais. De facto, as condições necessárias de neutralidade e de universalidade necessárias ao exercício do trabalho científico e à manutenção da pluralidade das comunidades epistemológicas não está garantida e, por isso, é legítimo perguntar-nos sobre o que é, realmente, a investigação em educação e sobre qual a utilidade que lhe poderemos dar.

As políticas baseadas em evidências são vistas como oportunos instrumentos de práticas, ao assentar nas «boas práticas» (identificadas estatisticamente). Assim se identificam como as melhores respostas a um exercício de exame, definindo as práticas profissionais dos docentes de modo exógeno e instrumentalizado. A identificação destas boas práticas tem uma implicação relevante em termos do financiamento, premiando as escolas que melhoram a sua *performance* relativamente aos padrões definidos *a priori* pela possibilidade de se operacionalizarem num escrutínio estatístico.

Esta é uma forma de fazer política realmente constrangedora no sentido em que é um procedimento de introdução de novas regras no núcleo técnico da organização escolar, surgidas do exterior, isto é, sem a participação

nunca se instalou no país o entusiasmo pela competição escolar, apesar de os pais poderem escolher livremente as escolas. Em contrapartida, a Finlândia encoraja os melhores alunos a seguirem a carreira docente. Cf. Tiina Silander & Jouni Välijärvi, «The Theory and Practice of Building Pedagogical Skill in Finish Teacher Education», in Meyer, & Benavot, *PISA, Power, and Policy*, 77-115.

ou a elaboração «clássica» dos profissionais, tidos como meros executantes de um plano prévio. De facto, uma atividade profissional complexa e difícil, articulada com muitos outros níveis organizacionais – o contexto da escola, a comunidade envolvente, as famílias e, até, os processos de formação inicial dos professores e a cultura científica dominante na sua disciplina – é agora perspetivada como um conjunto de «práticas eficazes» baseadas num protocolo regulamentar que abusivamente descomplexifica o núcleo técnico e permite uma gestão mais fechada, industrial, de maqui-nização do comportamento docente.

1.1.3. As consequências: decodificar a nova gestão pública

Como vimos, para os países industrializados, as políticas de institucionalização de resultados são a referência para a modernização educativa, observando-se a progressão para Sistemas Educativos públicos mais uniformes e integrados, sem referências às condições materiais ou locais. Alguns autores falam de «democracia relativa»¹³⁶, em resposta aos problemas desencadeados pela massificação do ensino, o desejo comum de equidade na formação, de excelência da educação e de adaptação à sociedade e à economia. Pretendia-se uma formação de qualidade para todos, com o desenvolvimento de competências para o mundo do trabalho, a cidadania da sociedade pluralista e progressivamente mais diferenciada.

Tal ocasionou uma imensa pressão nos Sistemas Educativos, instados a evoluir e a responder a muitas funções sociais e económicas, e tal caminho desembocou nas políticas de eficácia e de eficiência. Estas políticas, de relativização dos valores democráticos tradicionais, traduzem-se em quadros mais amplos do que a realização de exames à escala internacional, e surgem acompanhadas por outras opções mais ou menos concomitantes, às vezes difíceis de integrar: a autonomia das escolas, a «descentralização» do Sistema Educativo, a responsabilidade dos atores, a prestação de contas, a concorrência entre o ensino público e o privado, a comparação (internacional), os quadros de «quase mercado», a avaliação de resultados e a sua publicitação concorrencial.

Neste sentido, muitas linhas de investigação têm sido desenvolvidas,¹³⁷ tanto do ponto de vista da análise sobre a conceção das políticas de educa-

¹³⁶ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 93.

¹³⁷ Nesta análise, Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, destacam as análises à bibliografia disponível levadas a cabo por G. Felouzis, C. Maroy & A. van Zanten, *Les Marchés Scolaires. Sociologie d'une politique publique d'Éducation* (Paris: PUF, 2013). E ainda, M.

ção e dos seus instrumentos, como dos resultados da sua aplicação. Uma delas é, certamente, o contributo das políticas de educação baseadas em evidências para a transformação do papel do Estado, como vimos, um processo identificado de institucionalização neomanagerialista – um **Estado gestor e avaliador** –, fundado sobre a introdução pelas administrações estatais de diversos instrumentos de impulsão, acompanhamento e avaliação da ação educativa, e que nos interroga sobre os valores que estão presentes no processo de tomada de decisão e a racionalidade da escolha dos atores decisoriais. Mesmo a utilização de dispositivos «neutros» – como a estatística – é passível de uma crítica ética, pela própria escolha funcionalista e pelas operacionalizações das políticas decorrentes, como seja a retração das prioridades tradicionais de igualdade de oportunidades da perspetiva neoliberal.

Os defensores das políticas baseadas em evidências, conforme referem Lessard e Carpentier (2015), escudam-se na definição articular de processos legislativos e financeiros com o recurso às investigações baseadas na prova e definindo a administração pública pela produção da informação necessária a essas políticas, isto é, tudo se fica pelo nível «técnico».¹³⁸ Assim, a eficiência surge como valor central de legitimação do Estado, e esta forma de fazer política é o seu instrumento, que promete transparência, razão instrumental, recurso à objetividade da prova e redução dos enviesamentos entre decisão e aplicação, eliminando o que é «arbitrário» na decisão política. O processo de implementação tem a estandardização como dispositivo político e a difusão do modelo com um extra de legitimação, alterando substancialmente a agenda política.

Deste modo, caminha-se para um conjunto de políticas institucionais – relações sociais de campo, de distribuição da autoridade e do poder, de enquadramento jurídico, administrativo, regulamentar dos vários níveis, instâncias e organismos que agrupam os atores em torno de posições ordenadas no campo. Também de apoio e suporte vs. controlo da atividade, de avaliação e rendição de contas – em detrimento de políticas substanciais, sobre as finalidades da educação, o currículo, a acessibilidade e a luta contra as desigualdades.

Duru-Bellat & D. Meuret, «Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers: autonomie et choix des établissements scolaires», *Revue française de pédagogie*, n.º 135 (2001), 173-221.

¹³⁸ Richard Slavin, «Evidence-Based Educational Policies: Transforming Educational Practice and Research», *Educational Researcher*, vol. 31, n.º 7 (2002), 15-21.

Do mesmo modo, a **regulação quase-mercado**, fundada na competição entre estabelecimentos e a escolha dos usuários, e a imputabilidade dos atores no terreno, promovem mais políticas institucionais, num sistema de acoplamento fechado entre meios, tecnologia, tarefas, papéis, territórios de trabalho e funções, responsabilidades, assim como de comparação, recompensas e sanções. Esta é também uma transformação substancial nos modos de regulação dos sistemas educativos (caraterísticas, formas organizacionais, mecanismos de coordenação) que agem sobre a produção do serviço, antes de se traduzirem em alterações na eficácia ou na eficiência, e do ponto de vista dos atores, como arranjos institucionais e mecanismos de controlo emanados da autoridade política reconhecida, uma regulação (produção, apropriação e confrontação das normas de ação pelos atores) que define efetivamente os limites da ação.¹³⁹

Logo, podemos interrogar-nos se efetivamente se trata de processos «técnicos», de racionalidade instrumental e de engenharia política, ou se comportam dimensões normativas, inevitavelmente conflituais nas sociedades modernas avançadas, sobre os meios e sobre os fins destas políticas. Uma das críticas que surge, inevitavelmente, é a mudança na agenda dos problemas sociais, agora nas mãos de uma «oligarquia de investigadores», e logo depois, ocorre-nos que a definição de problemas nunca é neutra, e a própria solução tem sempre uma parte de subjetividade, a velha problemática da ética, a escolha.

Se as políticas baseadas em evidências se apresentam como um dispositivo político paradoxalmente despolitizado, destituído de questões axiológicas, Biesta (2007) argumenta que esta despolitização não é democrática, já que a sociedade democrática é precisamente aquela em que os fins da educação são objeto de um debate constante. Embora esse debate seja cada vez mais difícil – por via da cultura dominante, da circulação da (des)informação, do fracionamento das crenças partilhadas, da polarização política, da instrumentalização ideológica presente nos *media*, etc. – e a tentação de o reduzir a questões diretamente manipuláveis, como a eficiência e a eficácia – a sociedade democrática, afirma Biesta, não se limita a procurar um papel técnico, mas permite-se produzir os seus efeitos também nos planos técnico, social, político e cultural, mantendo um debate sobre a definição dos problemas, os dispositivos e os meios para o resolver e, sobretudo, sobre as finalidades da intervenção educativa. De

¹³⁹ Van Zanten, *Les Politiques*, 574.

facto, a educação questiona-nos sobre a razão de educar, e educar quem, como, com que metas, e corresponde, sempre, a uma ideia de pessoa e de sociedade. Como refere Biesta,

Estas considerações sugerem que o modelo de ação profissional implícito na prática baseada em evidências – isto é, a ideia de educação como um tratamento ou intervenção que é um meio causal para alcançar fins particulares e preestabelecidos – não é apropriado para o campo da educação. O que é necessário para a educação é um modelo de ação profissional, que reconheça a natureza não causal da interação educativa, e o facto de os meios e fins da educação estarem relacionados internamente, e não externamente. O que é necessário, por outras palavras, é um reconhecimento do facto de que a educação é uma prática moral, e não técnica ou tecnológica – uma distinção que remonta à distinção de Aristóteles entre *phronesis* (sabedoria prática) e *techne* (conhecimento instrumental).¹⁴⁰

De facto, como Biesta indica, a questão mais importante para os profissionais da educação não é a eficácia das suas ações, mas o potencial valor educativo do que fazem, isto é,

a desejabilidade educativa das oportunidades de aprendizagem que decorrem das suas ações (e o que deve ser evitado a todo o custo é a situação em que existe uma contradição performativa entre o que pregam e o que praticam).¹⁴¹

É por isto que, argumenta Gert Biesta, as políticas de «o que funciona» com base em evidências são, no mínimo, insuficientes e provavelmente deslocadas no que diz respeito à educação, «porque o juízo em educação não é simplesmente sobre o que é possível (um juízo factual), mas sobre o que é educacionalmente desejável (um juízo de valor)». ¹⁴² E, ainda assim, se bem que a instrumentalização dos problemas possa conceber políticas em termos racionais e avaliar o repertório de soluções e encontrar «boas soluções», não é evidente que os seus critérios sejam mais eficazes do

¹⁴⁰ Biesta, «Why», 10.

¹⁴¹ Biesta, «Why», 10.

¹⁴² Biesta, «Why», 10.

que o julgamento dos atores decisoriais.¹⁴³ Poder-se-iam oferecer opções informadas ao decisor e não o substituir, o que implica garantir algo inatingível, isto é, informação neutra, um decisor objetivo e que fará sempre uma escolha racional.

Hammersley critica este recurso «ideológico» à construção das políticas de educação como sendo motivado pela agenda eleitoral e por fornecer uma fonte de legitimação para decisões impopulares, sendo mobilizado errónea ou divergentemente para perpetuar uma política, de um modo mais ou menos influente, conforme a corrente de investigação ou os investigadores chamados a pronunciar-se.¹⁴⁴

Do mesmo modo Slavin, que defende as políticas baseadas em evidências, também sustenta que as descobertas fundadas em dados de prova só raramente são usadas na prática, ou só o são quando correspondem à ideologia política do momento. Slavin critica igualmente os mecanismos inadequados de financiamento: se o resultado da investigação não é considerado pertinente pelo governo, permitem que este deixa de a financiar e, assim, uma linha investigativa promissora pode ser ignorada com base nisso.¹⁴⁵ Já Howlett aponta como principal falha a incapacidade de as administrações públicas desenvolverem uma capacidade de análise política, isto é, de utilizar, difundir e incorporar numa planificação de médio e de longo prazo, que considere os recursos, a capacidade dos atores para desenvolverem essa operacionalização e não só nas instâncias centrais, mas nas intermédias e locais.¹⁴⁶

De facto, as políticas baseadas em evidência não têm implicações apenas a nível financeiro ou técnico, têm efeitos na construção de sentido pelos atores profissionais inerentes à integração dos seus instrumentos: daí a crítica ontológica sobre o sentido da investigação em educação e sobre a natureza da ação profissional em causa. Em grande medida esta reflexão é feita em torno da institucionalização da imputabilidade derivada da nova gestão política, isto é, sobre a pressão exercida sobre as

¹⁴³ M. Howlett, «Policy Analytical Capacity»; *apud.* cit. Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 177.

¹⁴⁴ Martyn Hammersley, «Is the Evidence-Based Practice Movement Doing More Good than Harm? Reflections on Iain Chalmers' Case for Research-Based Policy Making and Practice». *Evidence & Policy*, vol. 1, n.º 1 (2005), 85-100.

¹⁴⁵ Slavin, «Evidence Based», 178.

¹⁴⁶ M. Howlett, «Policy Analytical Capacity», cit. *apud.* Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 178.

instâncias educativas e o seu pessoal através das exigências – desorbitadas – de avaliação.

Como refere Biesta, não se trata de um quadro de trabalho neutro aplicável a todas as práticas profissionais e que denote uma conceção específica dessas práticas.¹⁴⁷ De facto, a relação professor-aluno é de natureza simbólica, originada em função de uma construção mútua que permite a aprendizagem – classicamente nomeada como relação pedagógica, que permite a relação com o saber, o desenvolvimento mútuo e a construção de um sentido «escolar» ou «educativo» da realidade – e os dispositivos técnicos usados como guia das práticas não conseguem dar conta desta interação pois ela repousa em crenças e valores e não em roteiros de ações. A profissão docente tem uma natureza moral, de escolhas e alternativas, em que a noção de «desejável», como critério de ação, deve ser tida em conta, já que o conhecimento da eficácia da intervenção não a torna automaticamente recomendável.

Saussez e Lessard retomam esta questão da construção do sentido pedagógico a partir do papel do professor reflexivo, que necessita de conhecimentos que alimentem as deliberações práticas e não tanto de soluções práticas prontas a usar, reconhecendo a importância do julgamento profissional dos professores e as suas interrogações quanto à rotinização de uma dimensão técnica e à sua – sempre falível – contextualização.¹⁴⁸

A questão da imputabilidade tem também efeitos na interpretação dos vários níveis de atores, nomeadamente nos diretores das escolas, que devem julgar as investigações usadas sobre o que é válido, o que deve ser usado, num processo de construção do sentido a partir da sua capacidade de analisar a «prova científica», cuja conceção varia muito nas várias instâncias institucionais. Os diretores tendem a dar mais importância à prova, talvez por pressão institucional, já que a um nível escolar mais intermédio – responsáveis de departamento, por exemplo – a influência da «realidade» é maior e a visão sobre a «medida» mais cética ou estratégica. A integração da «prova» na cultura escolar não se faz em detrimento da coesão entre níveis organizacionais, e não se trata de uma transferência de núcleo técnico pela instrumentalização exógena, mas de uma apropriação

¹⁴⁷ Biesta, «Why», 6.

¹⁴⁸ F. Saussez & C. Lessard, «Entre orthodoxie et pluralisme, les enjeux de l'éducation basée sur la preuve». *Revue française de pédagogie*, n.º 3 (2009), 11-136; cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 179.

e transformação de dispositivos para que correspondam às necessidades dos professores.

Assim se compreende que as políticas públicas de educação baseadas na evidência não são um antídoto da política: efetivamente, os dados obtidos tornam-se argumentos de luta política, sofrendo um uso mais simbólico que conceptual, ao contrário do que prescrevem. De facto, como modelo, «il n'évacue pas le politique».¹⁴⁹

1.1.4. As tecnologias da mudança

A mudança política em educação¹⁵⁰, que decorre do quadro anteriormente referido às políticas baseadas na evidência, oriundas das formas managerialistas do neoliberalismo, foi introduzida com apelo a uma forma de hibridação que promoveu, através da ideologia da eficácia, novas formas de controlo e de engajamento dos atores.

Sobretudo nos Estados Unidos da América, com o programa «*A Nation at Risk*» (1983), desenvolveram-se reformas sistémicas de definição de resultados (*standards*), uma mudança paradigmática que se estabilizou com as políticas «*No Child Left Behind*» (2001), dotadas de algum consenso e convergência com a narrativa dominante nos espaços da ação política, com elevada participação federal e uma lógica de controlo (*accountability*). Tratou-se de uma mudança profunda na representação da educação quanto às finalidades, modelos organizacionais e critérios de avaliação da eficácia mas que também promoveu uma ideia mais ambiciosa de currículo, associada a uma forte dimensão racional: o sucesso educativo é o garante do sucesso económico da nação, dos estados e dos indivíduos; as escolas menos performantes devem transformar-se, já que são as escolas as responsáveis pelo sucesso escolar e não as forças sociais; a *performance* será medida por testes de verificação externa.¹⁵¹

Tais testes externos constituem, pois, novas formas de controlo e novas formas de engajamento do pessoal educativo, por vezes conflituais pela

¹⁴⁹ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 181.

¹⁵⁰ Como refere S. J. Ball, *The Education*, 41: as tecnologias políticas constituem agenciamentos de ideias (saberes) e práticas que se configuram como instrumentos de perspetiva transformacional (das práticas). Promovem a mudança pela facilitação do agir institucional, através de ideias que ultrapassam a sua definição objetiva, e que funcionam como dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações sociais específicas entre o poder político e os seus destinatários, em função das representações e significações que transportam.

¹⁵¹ Uma reforma *standard based*, de aumento no financiamento federal, com exigência de resultados e modelos de transformação global da escola.

inadequação entre a ação desejada e a induzida, e também pela inadequação entre mecanismos identificados e os mecanismos de resposta. É um modelo de solução para a escola subperformante, num contexto político de adaptação às necessidades económicas de uma «sociedade do saber», que se assumirá na transformação do núcleo institucional da escola através da «*school effectiveness*» e da «*school improvement*». Desencadeará o desenvolvimento de mercados de produção de modelos de mudança «eficazes», desenhados para produzir efeitos rápidos, do qual se destaca a *Comprehensive School Reform*, isto é, uma abordagem global – compreensiva – da instituição escolar: alunos, profissionais e currículos.

Este programa de ação pública implicou a definição de uma bateria de instrumentos de transformação: indicadores de *performance*, testes estandardizados, mecanismos de rendição de contas e de avaliação externa. Estes instrumentos incorporam e geram conhecimentos que valorizam a relação investigação/ciência, com um significado motivacional, ou outro. Ao entrarem diretamente na escola e agirem sobre as suas práticas, em respostas à análise racional e técnica, que longamente ignorou a importância dos atores e dos processos de implementação, políticas de *top-down* «editadas» fazem-no sem uma intervenção que vá muito além do texto legislativo. No caso presente, é dada relevância à concretização e ao modo de partilhar a vontade de mudança.

Os instrumentos usados não são neutros, traduzem ideias e ancoram os atores à política. Também têm um peso na direção que toma a mudança e institucionalizam-se nas relações com a norma, uma conceção cognitivamente carregada dos meios de implementação. Como os instrumentos agem entre si, a mudança torna-se multidirecional e por isso a *standard based reform* é tida como promovendo instrumentos de renovação e hibridismo no controlo da implicação dos atores. A «*school effectiveness*» e a «*school improvement*» são dois programas de objetivo normativo em que os programas de investigação, ao estarem na origem dos programas de ação política, funcionam como interfaces de resolução dos problemas educativos. O seu uso político não é exatamente o mesmo.

No caso das «escolas eficazes», há uma relação muito estreita com as políticas baseadas na prova, a partir do modelo testado no domínio da saúde. Reclama a definição de critérios de eficácia que orientam as políticas, legitimando-se perante os profissionais, favorecendo a implementação completa e fiel pelo seu efeito persuasivo. Reynolds refere que se concentra sobre o valor acrescentado do ensino em termos de *performance*

escolar¹⁵², e surge em função de objetivos precisos, a progressão do sucesso em termos de *performance* escolar com a particularidade de alinhar com programas de *accountability*, originados pela mesma matriz cognitiva.¹⁵³ Este paradigma de intervenção política na escola tem os seus limites: a dificuldade de relação entre a exorbitação da *performance* académica com os objetivos educativos mais amplos; as limitações éticas e técnicas dos programas de investigação quanto à precisão dos dados fornecidos e às práticas mais eficazes; as questões relativas à transferência das conclusões para as práticas em contextos diversos; as interrogações que se colocam às políticas sistémicas como modelo para múltiplas escolas.

As políticas de «escolas eficazes», ao promoverem instrumentos de trabalho pedagógico baseados no conhecimento e na definição de fatores de *performance* dos alunos, adotam uma ótica de medição de efeitos ligados à escola e aos alunos – práticas de ensino e dispositivos pedagógicos para aumentar o rendimento escolar – a partir de uma estatística sofisticada que serve para modelizar, tal como nas políticas baseadas na prova, numa lógica política de que «a escola faz a diferença». No entanto, há que contar com fatores exógenos, como o aluno e as suas características, a relação do grupo-turma com o professor, a dinâmica de cada escola e a influência do próprio Sistema Educativo, isto é, como os níveis micro têm efeitos diretos e indiretos no aluno e nos seus resultados escolares.

Ainda assim, os modelos estatísticos têm servido para justificar as medidas de *transfer* político, sendo que as escolhas políticas terminam por selecionar as medidas que são mensuráveis comparativamente, para as quais é estabelecido um sistema de controlo do coletivo profissional: a avaliação tem esse fim político, por exemplo, através da ação dos diretores que usam os resultados estatísticos para induzir mudanças na escola, como o crescimento da sua capacidade organizativa.

No caso da «melhoria das escolas», o programa atribui uma grande importância à cultura da escola. Ao nível da sua integração política visa transformar a organização escolar (Fullan fala de «re-cultura»¹⁵⁴) e assenta no papel dos atores locais na apropriação da política: surge no *top* e é levada a cabo em *down*. Esta reformulação da cultura escolar torna-

¹⁵² D. Reynolds, *The Past, Present and Future of School Effectiveness and School Improvement*. (London: Routledge, 2010), 202; cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 137.

¹⁵³ M. Verhoeven, «Vers des politiques d'éducation "capacitantes"?». *Formation employ*, n.º 2 (2007); cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 137.

¹⁵⁴ Michael Fullan, *The NEW Meaning of Educational Change* (London: Routledge, 2007).

-se evidente na transformação das culturas profissionais, nas crenças e valores de habitabilidade da escola e de motivação da mudança prescrita pelo nível político, visando o «desenvolvimento profissional»: surgem os conceitos de «organização aprendente» e de «comunidade de práticas profissionais». A tradução dá-se através de programas de ação sistémica para um conjunto de escolas e níveis do Sistema Educativo, agindo assim indiretamente sobre os professores embora, de facto, vise «melhorá-los».

A «melhoria das escolas» é um modelo de aprendizagem profissional que recorre a um conjunto de instrumentos transformacionais, procurando a mudança endógena das práticas e um novo profissionalismo. Baseado no conhecimento e nas competências para melhorar a efetividade da escola, pretende colmatar o hiato entre a formação dos professores e o seu comportamento nas salas de aula. Para tal, orienta-se para a reprodução do «*habitat* escolar» na fase de formação inicial, da especialização, para que esse «saber» seja depois aplicado numa transferência que a experiência no terreno tem como particularmente difícil.

Deste modo, a «melhoria das escolas» acrescenta a necessidade de mudança da organização, num quadro em que a profissão docente não procura necessariamente a partilha de conhecimento – os professores não se veem como profissionais da ciência, como os técnicos de saúde – pelo que se torna necessário recriar essa relação colocando o acento nas discussões entre professores e nas suas práticas como substrato de aprendizagem coletiva, as chamadas «boas práticas», partilhadas e integradas.

Como «boas», estas práticas são racionalizadas como «modelo de *performance*» enraizado nas práticas dos atores e devem ser bem aceites, pois são respostas aos problemas vividos. Adquirem, então, uma eficácia de implementação ao nível das comunidades profissionais, que instrumentalizam, como «comunidades de boas práticas»¹⁵⁵ em direção à cultura escolar partilhada. Esta última constitui-se como um lugar de transformação das perceções, de difusão e de integração da eficácia e motivação do corpo docente, isto é, mediadora dos instrumentos políticos do Sistema Educativo através de uma conceção de trabalho do profissional em que

¹⁵⁵ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 142, sublinham que as CBP derivam da Teoria Social da Aprendizagem de J. Lave & E. Wenger, *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), mas também recordam os estudos iniciais de Kurt Lewin sobre a mudança social do comportamento que daria lugar à Teoria da Dinâmica de Grupos e que ofereceu os fundamentos para a Teoria da Mudança Organizacional, nomeadamente na relação dos grupos com o tipo de objetivos e de liderança.

este tem o papel principal no sucesso escolar, já que a aprendizagem só se pode melhorar na sala de aula. Deste modo, a avaliação dos alunos é aceite como espelho do ensino, o que define os dados da avaliação como «o instrumento de melhoria das práticas».¹⁵⁶

Finalmente, uma palavra sobre a *Comprehensive School Reform*¹⁵⁷, que difere dos modelos examinados de eficácia e melhoramento pois consistiu numa reforma precisa nos Estados Unidos da América, com várias reproduções noutros países. Neste caso, pois, a melhoria das escolas baseada no *design* decorrente da investigação constitui-se como um critério de financiamento do programa federal «*No Child Left Behind*» e que é um caso exemplar de tecnologia de mudança. Este artefacto político provoca um conjunto de interações complexas entre o nível governamental e administrativo do Sistema Educativo, das escolas e dos agentes externos para se promover e sustentar. Tem uma lógica sistémica de modelos que agem como planos transferíveis e aplicáveis em muitas escolas, que são colocados em relação com uma organização externa para serem implantados, por exemplo, através de partenariado com o sector privado. Os modelos têm duas propriedades fundamentais, de transferibilidade: a mudança deve cobrir o conjunto das atividades da escola (*Whole School Reform*) incorporando elementos de natureza decisional, de utilização de dados, de colaboração e desenvolvimento profissional e de implicação dos pais; ligação à educação baseada na prova.

A *Comprehensive School Reform* merece uma atenção mais detalhada pois, ao visar explicitamente a transferência de práticas das escolas, numa relação estruturada com agências externas, também pretende reconciliar

¹⁵⁶ S. Hord, *Professional Learning Communities: Communities of Continuous Inquiry and Improvement* (Austin: Southwest Education Development Laboratory, 1997), *apud*. cit. Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 143, define cinco condições necessárias às CDP: apoiar os participantes e a liderança partilhada; valores e visão comuns; saber coletivo e sua aplicação; exemplaridade partilhada; perenidade da aprendizagem.

¹⁵⁷ A CSR teve origem no *Cooperative Research Act* (1954), de colaboração com as universidades; desde 1960, com apoio orçamental, a melhoria da escola pela investigação faz-se também pelo desenvolvimento de currículos nas universidades e Organizações Não Governamentais, derivando do Modelo das Escolas Eficazes. Nos anos 90 deu-se a introdução das *standard-based reforms*, com financiamento federal [Title 1 of *Elementary and Secondary School Act* 1 (como parte do programa «War on Poverty» do Presidente Lyndon B. Johnson's) e o programa *Improving America School Act*, 1994]. Baseado numa iniciativa privada da *New American School Development Corporation*, introduziu assim uma vontade sistémica. Em 2001 foi integrado num plano mais amplo do NCLB e a partir daí 7000 escolas usaram o financiamento da CSR. O programa terminou em 2007, mas a CRS continua presente no NCLB.

a centralização *top-down* do Sistema Educativo com a descentralização da gestão das escolas (*school based management*), através da flexibilização da implementação local e a recentralização pelo governo federal dos conteúdos educativos, que sujeita a subvenções. Este modelo foi desenvolvido por consultores externos como um programa federal – fundos e critérios – de execução local, gestão por distrito escolar e implantação na escola. Constitui-se como microtecnologias de mudança (tipo eficácia e melhoria das escolas) e como ação pública ligada aos padrões de reforma: *standards* e institucionalização da rendição de contas.¹⁵⁸

Assim, o controlo é endógeno (instrumentos e atores na escola) e exógeno (dinâmica de conjunto na produção, de enquadramento federal, e na implementação, por via da avaliação externa, concentração de recursos escolares e rendição de contas). Caracteriza-se sempre por uma definição precisa de objetivos como base para a quantificação do sucesso. E em todos os modelos existe um controlo clássico (conformidade ao guião negociado, pela produção documental formal que exprime o comportamento esperado de cada ator), efetivo (adaptado a cada um dos modelos) e de operacionalização desde a autodisciplina à observação externa e estrita regulação curricular, ao seguimento da implementação com mecanismos de formação-supervisão e de integração das práticas.¹⁵⁹

1.1.5. As relações entre os atores e a descentralização

A descentralização consiste numa política específica que introduz modificações na relação entre atores de um Sistema Educativo e também foi incluída na perspetiva *Comprehensive* que acabámos de relatar. McGinn e Welsh referem que as políticas de descentralização se podem classificar a partir de três critérios, que determinam quem é o melhor qualificado para tomar decisões: a legitimidade democrática; o profissionalismo;

¹⁵⁸ Não é de modelo único, sendo que as escolas podiam escolher entre a *Accelerated School Project*, o *Success for All* e a *America's choice*, com modos de controlo diversos, a saber, cultural, profissional e burocrático.

¹⁵⁹ Como não só oferecia dezassete modelos para adoção da escola-candidata, ainda era possível que esta utilizasse qualquer outro, a *Comprehensive School Reform* deu origem a uma indústria privada de modelos externos e de acompanhamento para que as escolas consigam melhor se financiar. São normalmente pequenas unidades de investigação, que se adaptam à integração das exigências com os resultados. Assim, a subvenção estatal não só transformou os modelos, e não apenas o financiamento, considerando que, por si mesmas, as escolas não têm meios de diagnóstico e precisam de avaliação externa desde o momento inicial do processo, abrindo passo à rendição de contas hierárquica pilotada a diferentes níveis da ação governamental, associada às exigências de financiamento.

a eficácia do mercado. Estes critérios podem determinar como evolui a estrutura de poder do sistema através do lugar que ocupam os pais, os grupos sociais, os professores, os administradores educativos, os especialistas e os políticos.¹⁶⁰

Nas políticas de legitimidade democrática, a transferência da gestão da educação para os representantes políticos democraticamente eleitos em função das expectativas de diferentes grupos sociais exerce um controlo político sobre os profissionais que é proporcionado pela baixa confiança da opinião pública no profissionalismo e o desejo de alinhar a educação com expectativas, valores e preferências dos pais e da comunidade. Estas reformas partem do princípio de que pessoas não especializadas em educação podem gerir eficazmente a escola e devem fazer ouvir a sua voz. É um tipo de reforma que surge muitas vezes acompanhada pela criação de unidades de gestão na escola, uma forma de autonomia com transferência para coletividades locais. O sucesso depende da aptidão dos administradores (distrito e escola), sublinham os autores citados, para manter a participação coletiva nas decisões. O Estado tende a manter a supervisão curricular para uma integração e identidade nacional do currículo.

No caso da reforma por profissionalismo, a transferência do poder de decisão dá-se com técnicos acreditados a quem se pede que façam uma melhor gestão do sistema. Gozam de grande autonomia, sobretudo quando integrados na função pública ou num serviço permanente. É uma forma de gestão muito estendida, faseada, de transferência territorial, uma descentralização que pode chegar ao nível «escola», habitualmente designada «gestão autónoma das escolas».

Neste sentido, há reformas em que a autoridade é conferida unicamente aos diretores, e outras modalidades, em que a autonomia inclui o corpo de profissionais para que os seus conhecimentos sejam usados em termos orçamentais, curriculares, gestão de pessoal e ensino. Nalguns casos, a população local pode adquirir competências para assegurar a tomada de decisões. O sucesso depende da avaliação objetiva da *performance*, da instauração de um modelo de recompensas pelos bons resultados, principalmente para os professores, e uma formação poderosa para os sujeitos que tomam decisões.

¹⁶⁰ N. McGinn & T. Welsh, *La Décentralisation dans l'éducation: pourquoi, quand, quoi et comment?* (Paris: UNESCO, 1999). Os autores estudaram o caso da cidade de Chicago, EUA.

Também se encontram reformas que combinam legitimidade democrática e competência profissional, mas o ponto de vista dos professores tende a prevalecer. Quando o poder é partilhado por professores e pais - orçamento, questões pedagógicas - estes tomam parte nas decisões.

Por último, o que McGinn e Welsh identificam como reformas descentralizadas na eficácia do mercado, o que se pretende é promover o encontro entre a oferta e a procura, um sistema de educação de «quase-mercado», pois os Estados ainda controlam e regulam o sistema. Neste contexto, é possível distinguir a gestão da produção de educação e a gestão do consumo de educação. Este modelo decorre da profunda desilusão face ao monopólio burocrático e o nível de responsividade do sistema público de educação, marcado pelo monopólio estatal, que não sente a necessidade de responder à pressão dos pais, das comunidades e dos cidadãos, seus clientes cativos. Deste modo, o mercado parece constituir a melhor opção para explorar a informação sobre o que a clientela pretende e, em consequência, procurar satisfazê-la.¹⁶¹

O desenvolvimento das políticas de «quase-mercado» baseiam-se em políticas de competição entre escolas de matriz economicista, inscritas num contexto político liberal que valoriza o mercado como instrumento regulador e denúncia dos limites das instituições estatais. Surge num movimento global de reformas - descentralização, autonomia, diversificação da oferta, desenvolvimento da avaliação externa das escolas - e assume as leis da concorrência que, pelo apoio dado aos consumidores, permitiriam inovar, melhorar a qualidade e eliminar as más escolas.

Os consumidores mais importantes são aqueles que detêm o direito fundamental da liberdade para decidir sobre a produção de educação e a escolha de escola para os filhos, os pais. As escolas podem ser entregues ou criadas, dentro deste protótipo, a coletividades locais, instâncias regionais ou empresas privadas. Na teoria, este quase-mercado educativo propõe-se diversificar na oferta de qualidade e conteúdo do ensino real, em função das características e necessidades dos alunos, manter os consumidores informados quanto às suas possibilidades de opção e permitir que estes sejam efetivamente capazes de escolher. O mercado, pela sua

¹⁶¹ McGinn & Welsh, *La Décentralisation*, 107-112.

capacidade redistributiva e eficácia, permite reduzir os custos e corrigir as desigualdades.¹⁶²

Estas opções surgem sempre muito carregadas ideologicamente quanto ao modo de conciliar liberdade e respeito pela diferença, equidade e coesão social, mas o debate também se estende aos resultados: melhoram realmente a eficácia e a *performance*? Respondem bem à degradação do sistema e são um meio seguro para dar a voz aos pais, por exemplo, em meios desfavorecidos? Seja como for – e há muita variabilidade de escola para escola e na forma como interage no modelo de gestão a definição dos referenciais de competências dos atores – o Estado mantém um papel-chave através da avaliação, da estandardização dos objetivos de ensino e da lógica de contratualização que já observámos no modelo *Comprehensive*, ou seja, uma pilotagem pelos resultados para homogeneização dos resultados.¹⁶³

As políticas públicas de descentralização e autonomia têm efeitos diversos, também porque se socorrem de estratégias diferentes e não têm uma única dimensão. É importante a influência que decorre dos contextos, do peso histórico, da relação entre atores e do sentido dado à política. De facto, a própria Nova Gestão Pública se organiza a partir de uma amálgama de princípios de gestão que têm diferentes traduções na realidade. Mas, na maior parte dos casos, conforme explica Barroso, no universo da autonomia, o controlo fundado sobre a legislação e as normas é, realmente, substituído pelo controlo *a posteriori*, fundado sobre os modelos de eficácia e de qualidade. A legitimação dos discursos de descentralização, dos Estados a tentar recuperar a legitimidade perdida ao ser posto em causa o seu carácter centralizado, monolítico e a sua incapacidade de responder

¹⁶² Os mecanismos adotados podem permitir ao consumidor inscrever os filhos na escola escolhida através de um cheque-ensino, um crédito fiscal... Também se encontram modelos de financiamento público do ensino alternativo, com contratos feitos com um grupo encarregue da educação, ou então um financiamento alternativo oferecido por uma ONG, com assistência técnica.

¹⁶³ G. Felouzis, C. Maroy & A. van Zanten, *Les Marchés scolaires. Sociologie d'une politique publique d'Éducation* (Paris: PUF, 2013), tipologizam em três configurações estas políticas de educação, que podem coexistir num mesmo país mas com uma dominante: Concorrência ensino público e privado (coexistência legítima de ofertas diferenciadas; oportunidade de escolha entre sector de gestão e financiamento estatal e sector privado); quase mercado (operadores diversos, com oferta de orientações filosóficas e educativas, currículos, modos de funcionamento, igualmente financiados pelo poder público); mercado oficioso (fruto de se contornar as regras administrativas de afetação dos alunos às escolas, «clandestino» e mais ou menos encorajado pelo poder público).

à mudança social, permite dispersar os conflitos e introduz filtros entre as unidades para confinar esses mesmos conflitos.¹⁶⁴

Nalguns casos, a opção foi a de colocar toda as opções na alçada do diretor, retirando poder aos professores, sem que melhore a eficácia ou a eficiência da escola. Os professores também se sentem sobrecarregados e desmotivados, evitando novas tarefas de decisão, o que constitui um obstáculo à autonomia efetiva. Parece, pois, que se houver uma ausência de mudança nas práticas pedagógicas, a descentralização não produz melhorias na *performance* e que a questão das competências dos atores locais face a novos papéis é crítica. Ainda assim, a descentralização pode tornar a construção de acordos entre atores, e o seu envolvimento numa ação comum, mais complicadas e mais instáveis e, nesse sentido, uma política de responsabilização é necessária para ordenar a situação.¹⁶⁵

A avaliação das políticas públicas de educação de quase-mercados tem-se centrado na ameaça à igualdade e à justiça social e na satisfação das (novas) classes médias. Como refere Mons, qualquer que seja a modalidade assumida, são «reformas portadoras de desigualdades territoriais e sociais acrescidas».¹⁶⁶ Como é que ficam os direitos dos alunos face às normas de qualidade (*standards*) e à distribuição de recursos conforme as escolas, numa disparidade que parece maior comparando os meios urbanos com os rurais relativamente ao serviço educativo, às despesas em educação e à *performance* escolar? A regulação pelo «julgamento» de orientação pela reputação da escola, quanto à igualdade e justiça social, parece aumentar a segmentação da oferta e excluir os alunos mais desfavorecidos. Na prática, há uma concentração de alunos mais pobres nos mesmos meios escolares menos *performantes*, num processo de polarização segregadora que acentua os desvios de sucesso entre escolas «ricas» e escolas que servem as populações mais carenciadas.

No grande concurso entre escolas não há que esquecer o efeito de *feedback* do mercado escolar, quando o sucesso está em parte veiculado às características da população escolar. A diversificação da oferta parece reagrupar os alunos desfavorecidos em «ilhotes escolares» autosssegados e cruzar as desigualdades escolares ao reduzir o nível de mistura social da população heterógena de alunos. As escolas com melhor reputação

¹⁶⁴ João Barroso (2000), «Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif». *Revue Française de Pédagogie*, n.º 130 (2000), 58,60.

¹⁶⁵ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 117-120.

¹⁶⁶ N. Mons, *Les politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?* (Paris: PUF, 2007).

atraem consumidores que desertam de outras escolas, menos reputadas, e que, por sua vez, concentram os alunos menos *performantes* e com meios mais exíguos, sem escolha. E quando as escolas com melhores resultados recebem, por vezes como «prémio» de *performance*, mais investimento público, aumenta a segmentação entre a oferta educativa e o reforço da desigualdade escolar, mesmo que a competição tenha introduzido importantes ganhos de *performance* num número assinalável de escolas.

Ball lembra que a «emergência de uma nova classe média», centrada em posições de gestão criadas pela nova estrutura económica», está pouco interessada na equidade escolar e na democratização do ensino:

por outras palavras, o «capitalismo desorganizado» pode estar a começar a dissolver as condições de consenso e de coesão social das quais depende para continuar. [...] Os seus «futuros imaginados» e os dos seus descendentes estão agora ameaçados pelo «congestionamento incontroado» nas antigas e novas profissões e nos cargos de gestão. Um dos efeitos disto tem sido a perda de apoio entre as novas classes médias aos esforços para democratizar a educação e a política social. A educação está a ser «transformada novamente num bem oligárquico» e a experimentação progressista em métodos educativos está a ser substituída por um conjunto de pedagogias tradicionais reinventadas.¹⁶⁷

Ball fala num sistema de oposição entre «ganhadores» e «perdedores», já que alguns pais são excluídos da escolha escolar – pela sua fraca escolarização, por exemplo, ou pela cumulativa situação de marginalidade laboral e social a que esta os votou – e outros acumulam todas as vantagens, tornando o «mercado educativo» num «árbitro cultural» que reproduz a desigualdade social. Só beneficiam os grupos já dominantes, que imprimem os seus valores e interesses na escola, enquanto as famílias pobres acrescentam a desigualdade escolar à habitacional, dos transportes e do lazer.¹⁶⁸

Duru-Bellat e Meuret referem a alteração da cultura das escolas, que não são sensíveis às necessidades dos alunos e rejeitam aqueles que têm problemas, centrando-se nas motivações de aumentar o nível escolar e

¹⁶⁷ Stephen J. Ball (1998), «Big Policies/Small World: an Introduction to International Perspectives in Education Policy». *Comparative Education*, vol. 34, n.º 2 (1998), 121.

¹⁶⁸ Stephen J. Ball, «Education Market, Choice and Social Class: the Market as a Class Strategy in the UK and the USA». *British Journal of Sociology of Education*, vol. 14, n.º 1 (1993), 3-19.

social do seu público e melhorar a *performance*, em vez de procurarem a «produtividade pedagógica». A obsessão pela imagem afetaria, assim, o funcionamento da escola, que privilegia a gestão financeira e não a liderança pedagógica, muito minimizada, a partir de uma conceção de sucesso escolar reduzido aos indicadores de *performance*. A aprendizagem efetiva dos alunos é relegada para segundo plano e a seleção de entrada dos melhores candidatos absorve grande parte dos esforços, assim como os objetivos académicos de curto termo, visíveis e quantificáveis.¹⁶⁹

Os estudos mostram que, em síntese e no presente, coexistem quatro valores nas políticas educativas, difíceis de conciliar, sobretudo na educação básica e na sua função de assegurar a educação de base de igual qualidade para todos os cidadãos e compensar as desigualdades sociais: a regulação baseada nos «resultados» que reenvia para valores de eficácia e liberdade, e a regulação burocrática e profissional, típica do Estado-providência, mas que ainda está em jogo, e apela aos valores de justiça (e equidade) e de coesão social.¹⁷⁰

E como nos lembra Dewey,

A crença na igualdade é um elemento do credo democrático. [...] Todos os indivíduos têm direito à igualdade de tratamento pela lei e na sua administração. Cada um é afetado igualmente em qualidade, se não em quantidade, pelas instituições sob as quais vive e tem o direito igual de expressar o seu julgamento, embora o peso do seu julgamento possa não ter o mesmo peso quanto entra no resultado agrupado face ao de outros.

O autor americano considera que é precisamente pelo facto de as pessoas apresentarem desigualdades naturais e psicológicas que reside a razão principal para «o estabelecimento pela lei da igualdade de oportunidades, pois de outro modo a lei tornar-se-á um meio de opressão para os menos dotados». Na sua perspetiva, «cada indivíduo tem algo a contribuir». E,

A fé democrática na igualdade é a fé de que cada indivíduo terá a sorte e a oportunidade de contribuir com o quer que ele seja capaz e que o

¹⁶⁹ M. Duru-Bellat & D. Z. Meuret, «Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers: autonomie et choix des établissements scolaires». *Revue Française de Pédagogie*, n.º 135 (2001), 209.

¹⁷⁰ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 130.

valor da sua contribuição deve ser decidida pelo seu lugar e função na organização total de contribuições similares, não com base no seu estatuto prévio, qualquer que seja o tipo deste.¹⁷¹

2. O contributo de Stephen J. Ball e a crítica ao neoliberalismo

A educação é hoje vista como um fator crucial para garantir a produtividade económica e a competitividade no contexto do «capitalismo informacional» [...] cada vez mais pensado e feito no contexto das «pressões» e exigências da globalização. [...] Políticas como a gestão escolar, a escolha dos pais, os sistemas de informação e responsabilização e a privatização estão agora a ser «exportadas» para todo o mundo [...] o bom senso em relação a questões como a reforma do sector público, a utilização de quase-mercados, a garantia de qualidade e a educação como oportunidade de negócio.¹⁷²

Stephen Ball tem-se proposto levar a cabo uma tarefa crítica, a partir de uma visão teórica unificada, de examinar a moralidade das políticas e das reformas em educação, relacionando-as com as estruturas das desigualdades sociais, e assim considerando a posição atual dos Estados relativamente ao objetivo maior do Estado-providência, a igualdade e equidade no acesso à educação, através da análise do discurso político. O seu trabalho – de natureza construtivista – põe o acento na forma como

¹⁷¹ John Dewey. *Problems of Men*. New York: Philosophical Library, 1946, 59-60.

¹⁷² Ball, *The Education*, 1-2. Também em Marie Duru-Bellat & Denis Meuret, «Vers des nouveaux modes de gouvernement des systèmes éducatifs? Les leçons des comparaisons internationales», *Politiques et Management Public*, vol. 20, n.º 2, juin 2002, 61-79, que estudam a «redefinição das responsabilidades respetivas da administração, dos pais e dos profissionais no funcionamento dos estabelecimentos escolares», a qual procuraria «uma maior responsabilidade dos atores. [...] Uma maior eficácia. [...] De preferência a diversificação da oferta educativa, seja na lógica de mercado, atenta aos pedidos das famílias, seja numa lógica comunitária, atenta às reivindicações das comunidades. De preferência democrática... como meio de associar os próprios alunos às decisões [...] ou evocando a implicação dos pais na vida da escola, para que esta cesse de estar sob o controlo exclusivo dos profissionais.» O Estado, referem os autores, diminui as suas responsabilidades nos problemas do sistema educativo, atribuindo-as às escolas e aos professores, a autonomia dos profissionais é colocada em cheque pela maior influência dos pais (dotados de maior escolha) e da burocracia (os programas de avaliação nacionais) e, sobretudo, «as reformas dão vantagem às classes médias e aos estabelecimentos escolares que os seus filhos frequentam, aumentando assim as desigualdades sociais face à educação» (p. 63).

os discursos, os textos e as tecnologias políticos fabricam as instituições sociais e os produtos culturais.¹⁷³ Uma parte relevante do seu contributo consiste em ir além da análise das políticas públicas de educação relativamente «ao que são», na sua reflexão relativamente «ao que poderiam ser», nomeadamente o papel do Estado, que, no seu entender, se está a transformar na parteira da competição económica, e as contradições que tal coloca quanto às necessidades de gestão da população, em particular, dos problemas da autoridade social, cidadania e bem-estar social.¹⁷⁴

Assim, os discursos surgem como «práticas socialmente reguladas» que dão conta de formas de afirmação perante o mundo, produzindo «quadros» de realidade e de significado, no contexto dos quais uma dada política é pensada, dita e se torna objeto de discussão. Cada política incorpora, de facto, vontades, pretensões, direções e reclamações na relação com a autoridade dum campo de práticas sociais, vontade essa de legitimar e de iniciar práticas novas ou restaurar antigas, mas sempre privilegiando certas visões e interesses, transformando-as em sistemas funcionais e excluindo outras visões e interesses.¹⁷⁵ Deste modo, por exemplo, as políticas traduzem abstrações políticas como «globalização» ou «economia do conhecimento» ou «reforma do sector público», em papéis, relações e práticas institucionais que conformam a política e mudam «o que as pessoas fazem e como pensam sobre o que fazem».¹⁷⁶ E atuam como sistemas simbólicos e «dispositivos» práticos, dotados de força semântica e

¹⁷³ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 84, sugerem que o seu trabalho é influenciado por Foucault no estudo saber/poder, por Lyotard (grandes relatos), e ainda por Wright Mills, Bourdieu, Apple e Willis. Ball recusa o positivismo e procura desconstruir o pensamento e as definições em uso num dado campo: o conhecimento que circula deve ser contextualizado, desconstruído e reconstruído por uma metodologia genealógica, em que a abordagem etnográfica também é valorizada pois dá acesso aos discursos situados, às estruturas e relações de poder que operam nos contextos locais, compreendendo não apenas o que é manifesto, mas a sua intencionalidade latente. Os discursos políticos educativos seriam discursos que exprimem um «regime de verdade» (como o neoliberalismo) em que a credibilidade e a coerência se baseiam em «intelectuais políticos». Ball insiste que é preciso analisar as políticas em ato tendo em conta dois tipos de contextos: o contexto da formulação da política (as lutas que têm lugar ao nível do Estado central entre os membros das elites do poder à volta da adoção de diferentes orientações e programas de ação) e o contexto da sua colocação em prática (o trabalho de interpretação e de transformação das políticas a que se entregam continuamente os atores locais). «Les politiques éducatives comporteraient ainsi deux visages: fortement structurés par les modèles dominants à une époque donnée, leur devenir sur le terrain demeurerait largement indéterminé». Van Zanten, *Les Politiques*, 18.

¹⁷⁴ Ball, *The Education*, 61.

¹⁷⁵ Ball, *The Education*, 6-11.

¹⁷⁶ Ball, *The Education*, 7.

ontológica, construindo significações, relações causa-efeito, ou seja, fenômenos «inevitáveis» aos quais é «imperativo» uma sociedade adaptar-se.¹⁷⁷

Mas as políticas também são tecnologias organizacionais e de mudanças muito concretas, como a escolha de escola, a concorrência entre estabelecimentos de ensino, a rendição de contas, que encarnam de modo prático e material a orientação dada às reformas, formas calculadas de organização e de procedimentos, disciplinas e *corpus* de saberes, usados para organizar forças e capacidades humanas em função de determinados objetivos.

A linguagem das políticas é, pois, importante, uma vez que constrói uma visão do mundo, define ou redesenha fronteiras, cria espaços de ação, exclui possibilidades e legitima ou acopla acontecimentos, promovendo sequências (de eventos, de ideias) e relatos, reescrevendo a história.

Ball aponta como núcleo central das retóricas da reforma educativa em curso – de interesse neoliberal – a eficiência, desdobrada em três tecnologias: mercado, managerealismo e performatividade¹⁷⁸. No caso da sua Inglaterra natal, a direita terá construído um discurso com o mito mobilizador da crise da educação, determinável objetivamente pelo declínio – estatisticamente provável – da literacia e da numeracia, sinais do enfraquecimento da exigência escolar, fenómeno ligado a professores politicamente motivados, a indisciplina dos alunos, a redução da autoridade docente. Esta escola em crise estaria desgovernada, sob um controlo ilegítimo dos professores, pelo que seria necessário restaurar o controlo do Estado, e dos pais, sobre a escola e os professores.

¹⁷⁷ Wolf, *Education*, 182, indica que «A reforma educativa ao nível da metagovernança pode ser resumida como a implantação de princípios económicos no sistema de ensino superior» – que é o seu nível de estudo, mas cuja situação se verifica também na escolaridade precedente – «a mudança da visão de uma “universidade em democracia” para a de uma “universidade num mercado educativo internacional”». E prossegue: «As visões social-democratas, como a “participação democrática”, a “igualdade de oportunidades” e a “direção política”, que forneceram as diretrizes ideacionais para as reformas anteriores no ensino superior no final da década de 1960, foram substituídas pelas dos neoliberalismo com a “competitividade de mercado” como ideia central». Neste sentido, este autor, e tal como vimos em Nóvoa (2005), conclui que «como resultado desta mudança ideológica fundamental, a educação na Europa é agora principalmente enquadrada – e legitimada – como um instrumento de apoio à posição da Europa como uma área económica competitiva baseada no conhecimento».

¹⁷⁸ Oriundos do New Labour e as suas ideias de transformação, modernização, inovação, empresa, dinamismo, criatividade e competitividade, no contexto da economia global e a sua lógica da necessidade. «Here reform is comparative, necessary, urgent and possible. National pride and standing are linked to competition». Este discurso aparece separado da economia real da crise financeira e do aumento do desemprego. Ball, *The Education*, 17-19.

Mas a retórica da reforma também consegue integrar as melhorias em justiça social e equidade, de um modo peculiar, pela maximização da participação social, educacional e económica da empresa e do sucesso económico, através das ideias de meritocracia¹⁷⁹ e equidade. A escola deve promover a mobilidade social e ajudar os alunos a ultrapassar a desvantagem e a privação:

Na retórica da oportunidade e da justiça, ligada à reforma, à equidade e à empresa, ao progresso económico e à mobilidade social, a criatividade e a excelência estão ligadas aos esforços, talentos e qualidades de pessoas individuais e do coletivo nacional.¹⁸⁰

As políticas desenvolvem-se, pois, entre polaridades discursivas: controlo profissional da escola vs. sentido comum; povo legítimo vs. *establishment*, que satisfaz os seus próprios interesses. Neste processo, os pais são «construídos» como partilhando os mesmos valores de excelência e sucesso para os filhos no sentido de aumentarem as oportunidades de competição que dominam o mundo. Tal tem lugar num quadro neoconservador de família, disciplina e ordem social, cultura comum, papéis de género fixos e patriotismo nacionalista. A militância sindical, as estruturas familiares, a permissividade dos adultos, são o inimigo comum, a ameaça à coesão social.

Deste modo as raízes neoliberais e económicas forjam um discurso refundador da escola, que participa de uma nova ortodoxia e de um novo consenso internacional em torno da finança, do capitalismo global e da economia do saber, estreitando laços entre educação e emprego, produtividade e trocas comerciais¹⁸¹. Em consequência deste tipo de desígnio nacional, torna-se necessário maior controlo sobre o currículo - orientado

¹⁷⁹ «Na verdade, o conceito autêntico de meritocracia é justamente uma expressão do novo poder que se espera exerçam as escolas no momento de fixar a distribuição das distinções, na sociedade democrática contemporânea». Como muitas outras «palavras» usadas nas Políticas Públicas de Educação, Bruner, o autor desta sábia observação, sugere que se continue a discutir «tudo» mas acompanhando a discussão de uma «reflexão informada», para poder-mos efetivamente tirar a educação «de trás do biombo da “neutralidade”». Bruner, *Cultura da Educação*, 54.

¹⁸⁰ Ball, *The Education*, 20.

¹⁸¹ Esta perspetiva surge claramente ilustrada, por exemplo, no relatório do Banco Mundial, *Education for the Knowledge Economy Programme* (2018), e também em OECD, *The Knowledge-Based Economy* (Paris OECD, 1996), entre outros.

para o que é «útil» – e a avaliação das aprendizagens, que promoverão sistemas de *gouvernance* educativa performativa e à distância, mais baratos, e permitirão um certo tipo de participação da comunidade na gestão, pela livre escolha de escola. E, como vimos anteriormente, substitui-se o regime burocrático-profissional pelo mercado-empresarial, enquanto se «comodifica» o conhecimento.

Para Ball, na sua simplicidade, esta ortodoxia tem algo de mágico, como uma Cinderela: os mercados sociais e o retorno engendram uma maior *performance* académica e mais aprendizagem, o que permite a essas sociedades melhorar a sua competitividade internacional. Associa escolha individual, transferência institucional e a salvação da economia universal através de duas agendas: estreita ligação educação/economia, que promete a educação como bem público; separação educação/Estado, pois a educação é um bem privado, regulado pelo mercado e gerido como uma empresa.¹⁸²

Finalmente, a ortodoxia internacional produz, difunde e sustenta, através de redes de especialistas, «*entrepreneurs* políticos», paradigmas como a Escola Eficaz, e a nível de mercados académicos e políticos, a normalização das práticas, a transformação das ciências da educação em tecnologia disciplinar, alimentando a governabilidade da população. O investimento dos *entrepreneurs* políticos – com as decisões tomadas a nível da OCDE, do Banco Mundial, para citar alguns – atua no sentido de promover uma agenda de investigação, financiamento, difusão de produtos *cross country*. Com este tipo de produção intelectual há demasiado saber, mas pouca compreensão verdadeira, já que a tecnicização da investigação talvez responda a questões precisas, mas não questiona – a partir de uma perspectiva global e crítica – o estado geral dos Sistemas Educativos e das suas finalidades.

O carácter de sucesso internacional desta ortodoxia retoma a expressão de Levin: «policy epidemics».¹⁸³ Trata-se da multiplicação de políticas nacionais inspiradas em discursos de conjunto e soluções genéricas mundializadas. Levin afirma que, atendendo às dificuldades da política de implementação – «tanto o problema de alcançar os efeitos pretendidos como a probabilidade de efeitos imprevistos e indesejáveis» – seria razoável

¹⁸² Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 87.

¹⁸³ Benjamin Levin, «An epidemic of education policy: what can we learn for each other?», *Comparative Education*, vol. 34 (1998), 131-142.

que os países fizessem um esforço para aprender uns com a experiência dos outros antes de desenvolverem reformas semelhantes.¹⁸⁴ Por exemplo, a massificação de testes internacionais põe em evidência a dificuldade de testar grande número de objetivos, conseguir que os testes sejam culturalmente justos e que, sem distorcer as práticas de ensino, produzam informação que é realmente útil para educadores e para políticos. Por outro lado, Levin destaca a pouca atenção que tem sido dada ao coração da educação, o ensino e a aprendizagem, e a discussão que deve ter lugar como colocar a aprendizagem e os alunos no centro das reformas, ausentes dessa reflexão apenas porque são algo muito difícil de alcançar. Assim, nem tudo é ideológico, pois, como acrescenta, uma coisa é mudar a *governance*, outra coisa é mudar as práticas instrucionais. Daí referir-se à difusão das políticas como um processo epidémico, em que pedaços das abordagens são levados de contexto em contexto, sem um verdadeiro nexo.¹⁸⁵

É neste sentido que Ball se refere aos processos de imposição política entre Estados: Estados que foram laboratório e cuja experiência serviu para ser adaptada por outros, portanto, facilitando políticas nacionais inspiradas em discursos de conjunto e sugestões genéricas mundializadas: bricolages, importando e copiando os tais elementos de outras perspetivas, apoiando-se em práticas nacionais experimentadas e emendadas, muitas vezes em resposta a pressões mediáticas, canibalização de teorias, de tendências e de modas. Também se trata de compromissos, reproduções, de acordo com os pedidos das muitas redes de influência e de interdependências fortes¹⁸⁶, que evoluem ao longo da produção, difusão e recriação das práticas nos diversos contextos, um movimento massivo de várias lógicas, difusão global-nacional, em diferentes temporalidades.

¹⁸⁴ Levin, «An Epidemic», 136.

¹⁸⁵ Levin, «An Epidemic», 137-138.

¹⁸⁶ Veja-se o «clima» ressurgido com a pandemia covid-19 relativamente à forma massiva como as empresas tecnológicas vieram «demonstrar» que estava na hora de substituir a escola presencial pelas plataformas digitais de ensino, surgindo nas redes profissionais, nos fóruns económicos, tecnológicos e educativos com uma extraordinária pressão mediática, ancorada num amplo orçamento publicitário que torna as ferramentas digitais belissimamente atrativas. É justo perguntarmo-nos como podem os governos resistir a tanto charme quando também uma nova geração de professores – preparados à pressa, se comparados com as gerações anteriores, com uma fraca formação em ciências humanas e pouca experiência direta do mundo – se mostram extasiados e entusiasmados por se deixar substituir por um avatar animado.

Ball centra a sua crítica na ancoragem internacional e económica da nova ortodoxia económica, que surge como discurso e como tecnologia, pela declinação social e moral, analisando os códigos morais que presidem às tecnologias mercado-performatividade-managerealismo. Se o funcionalismo se preocupa com a eficácia das tecnologias e a sua capacidade de induzir a mudança educativa a partir de um quadro «amoral», o certo é que induzem uma nova moralidade e subjetividade, isto é, as suas finalidades de eficácia e os fins para os quais deve ser ordenada constituem um quadro moral, questionável. Tal se observa nas novas relações sociais, papéis, posições e identidades, precisamente no seio daquilo que significa ser um professor, um pai, um aluno, e que efetivamente transformam. Há, nas reformas educativas, um novo ambiente moral – como há na economia, na política, na comunicação – e que não é, apenas, novo, mas menos bom ou, por vezes, claramente prejudicial à causa humana: a cultura do interesse pessoal, da sobrevivência, da responsabilização dos atores pelo efeito de fatores que não dominam.

O mercado, de facto, é uma entidade ética, já que supõe a interação regulada entre pessoas. No caso da visão neoliberal de mercado, os indivíduos devem ser egoístas e seguirem o seu interesse, servido como «natural» (um instinto?) e «próprio do humano» (portanto, em detrimento da natureza social do ser humano), isto é, a valorização absoluta do individualismo competitivo e a instrumentalização e marginalidade da moral profissional de quantos operam na escola. Os problemas e as dificuldades inerentes à educação das gerações mais jovens, atravessadas por condições e oportunidades desiguais, são centrados e reduzidos aos resultados académicos das turmas e das escolas, e os quadros escolares, a especialistas do empreendedorismo mercantilista escolar, dedicados à aquisição de fundos e a capacidade de mobilizar os docentes para atingir os níveis de performance quantitativa, contratualizados com o poder central.

Esta nova moral atinge os meios escolares, sustentando-se num discurso de carácter iniludivelmente economicista, encorajando a adesão de alguns crentes e a acomodação fatalista da maioria dos profissionais. Também se constitui como uma democracia mercantilista, de consumidores, que se propaga às famílias: o bom pai é o utilizador informado sobre os serviços educativos disponíveis e que os seleciona em função das necessidades dos filhos, isto é, fazendo pressão sobre a rede escolar para que esta tenha uma melhor *performance*, na base da qual os seus filhos serão selecionados no prosseguimento de estudos e no emprego. Ball chama-lhe uma «cidadania

do consumidor» em que o pai trabalha para o seu bem próprio e o dos seus filhos, impulsionando a coletividade para a competição, logo, alienando a coesão, a cooperação e a inclusão de que as sociedades necessitam.

Este é um regime através do qual o mercado sanciona os atores face aos resultados, numa relação de eficiência e de custo/eficácia, responsabilizando os atores através de um regime de performatividade e de rendição de contas. A performatividade – com a sua medição individual e organizacional – mais não é do que um modo de regulação e de cultura no trabalho, que requer julgamentos comparáveis e rendição de contas públicas, como incitação, sanção e mudança. Deste modo, produz uma substituição, nos serviços públicos, de uma cultura de julgamento profissional por uma cultura de auditoria (objetivos, racionalidade...) mas que pretende, de facto, modificar a subjetividade e a experiência das pessoas, controlar a «alma» dos professores. Estes últimos passam a pensar-se como sujeitos empreendedores, habitados e orientados pela procura da excelência e da produtividade, interiorizando uma nova disciplina de trabalho, assumindo a responsabilidade de se transformar, individual e grupalmente.¹⁸⁷

Os diretores das escolas são importantes para esta nova gramática organizacional, disciplinando os professores através da substituição da tradicional cooperação entre pares pela competição performativa, transformando-se num tipo de técnico behaviorista que torna os seus empregados dóceis e produtivos. Pode parecer paradoxal que o discurso managerialista, assente na iniciativa, na resolução de problemas e no empoderamento, afinal, produza mais controlo de proximidade, a intensificar nas escolas. Ora, estes instrumentos de performatividade geram insegurança ontológica nos professores, sobre a sua capacidade e a validade do seu trabalho, insegurança essa que transparece na dúvida, na instabilidade e na culpabilidade. Podemos dizer que se trata de uma forma de neurose promovida pelo facto de se ser responsabilizado por algo que escassamente se controla.

Ball refere que há, em tudo isto, um certo tipo de esquizofrenia: cinismo, alienação, perda de autenticidade, sentido da atividade profissional que culmina com a «fabricação» de uma imagem profissional que não corresponde à pessoa e que tem por objetivo ser avaliada. Trata-se de se «representar na economia da performatividade», que Ball define como

¹⁸⁷ Stephen J. Ball, *Education Policy and Social Class. The Selected Works of Stephen J. Ball* (London: Routledge, Taylor and Francis Group, 2006); cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 89-90.

uma patologia da submissão ou ética da sobrevivência: resistência, capitulação, renúncia à autenticidade e engajamento.

Dá-se, pois, como observa Ball, um desinvestimento na plasticidade da identidade, que promove a evacuação do espaço escolar de um Eu ou de um coletivo ético autónomo. Este processo conduz ao «estado das coisas» organizacional e sistémico que atualmente se observa nas escolas e na profissão docente, tão carente de novos candidatos qualificados: desprofissionalização, reconstrução profissional neoliberal, um regime perverso e contraditório na aparente ausência de controlo – autonomia, flexibilização – mas enquadrado em tecnologias controladoras: *rankings* de escolas, inspeções, avaliações interna e externas, publicitação de resultados, «inspeção» pela comunicação social.

O trabalho de Ball é muito valioso no sentido em que analisa as políticas atuais, neoliberais e neoconservadoras, mostrando como se tem transformado a relação subjetiva dos professores com o seu trabalho – a problemática essencial da identidade profissional – numa lógica de sobrevivência que lhe impõe orientações contrárias a um sentido secular da profissão, tal como captam Lessard e Carpentier.¹⁸⁸ Estas críticas vão ao encontro do trabalho de Lawn, sobre o professor flexível e diferenciado, isto é, sobre o processo de fazer nascer um profissional colaborativo, que trabalha cada vez menos isolado e que tem responsabilidades cada vez mais amplas, e cujo estatuto também é diferenciado segundo a oferta, a competência e o salário.¹⁸⁹

3. O modelo do diálogo informado de Donald Schön

O trabalho de Ball defende que é preciso assumir uma posição intelectual crítica capaz de reinventar o discurso, tendo em conta as características do mundo de hoje, de complexidade, incerteza, dúvida e reflexividade, contribuindo para um debate democrático esclarecido. A crítica de Ball é também a da resistência à incorporação da investigação positiva na política, colocando-a a uma boa distância e praticando uma reflexividade rigorosa na análise. Recorda-nos que a verdadeira natureza da educação

¹⁸⁸ Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 91.

¹⁸⁹ M. Lawn, «Restructuring Teaching in the USA and England: Moving Towards the Differentiated, Flexible Teacher», *Education Policy*, vol. 10, n.º 4 (1995), 347-360, cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques Éducatives*, 90.

é política e deve promover valores de justiça social, o esqueleto de uma sociedade democrática. No entanto, ficam as soluções por encontrar.

Através da avaliação política do modelo do pensamento em ação do prático reflexivo¹⁹⁰, Schön e Rein propõem uma abordagem cognitiva das políticas públicas. É sua convicção que a racionalidade política é instrumental, privilegiando as opções meios-fins ou problemas-soluções, ou então tende a colocar o seu interesse nas relações de forças, perdas e ganhos, de uns grupos de interesses e de outros. No seu trabalho, os autores explicam que as políticas públicas também são enformadas por molduras (*frames*), isto é, estruturas de crenças, de percepções e de apreciações.¹⁹¹

Essas molduras não são neutras: contam uma história das realidades e dos agenciamentos das causas e dos efeitos, assumindo, por sua vez, a forma sistêmica de metáforas. Estas últimas são explícitas e encarnam-se nas práticas discursivas e retóricas, usadas para persuadir, justificar, demonstrar o valor e a pertinência de uma política. Também são implícitas, como quadros de ação, o que inclui a teoria da mudança ou da implementação. A partir de Dewey e da sua teoria do livre inquérito¹⁹² – um desejo de aumentar o conhecimento para resolver uma dúvida ou um problema – pretendem ajudar os «policy practitioners», principalmente os quadros superiores da administração pública e os atores políticos, a fazer investigação sobre a sua prática ou, se preferirem, a criarem uma distância reflexiva em relação à sua atividade.

Por seu lado, o papel do investigador profissional é o de descrever e compreender essa atividade reflexiva, de colaborar com os praticantes políticos e estudar os sucessos, os insucessos e as controvérsias políticas, o que contribui para uma reflexividade muito mais ampla e mais sofisticada.

Muitas vezes o diálogo é desencadeado pela constatação de um desacordo, que se define por se centrar em «factos», ou de uma controvérsia,

¹⁹⁰ Donald A. Schön, *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action* (New York: Basic Books, 1984).

¹⁹¹ Donald A. Schön, M. Rein (1994) *Frame Reflections: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* (New York: Basic Books, 1994).

¹⁹² John Dewey, em *How we think: A Restatement of the Relation of Reflective Thinking in Educational Process* (Boston, MA: Heath, 1933) e em *Logic: The Theory of Inquiry* (Holt, Rinehart & Winston: New York, 1938). O inquérito é o modo controlado ou direto de transformação de uma situação indeterminada numa que é determinada nas suas constituintes distinções e relações, de tal modo que cobre os elementos da situação original num todo unificado. É necessário quando alguma coisa é indeterminada ou desequilibrada (*out of balance*). Trata-se do todo da experiência e não apenas a experiência do sujeito, evitando todo o subjetivismo.

que se define como um conflito que ultrapassa os factos e se situa ao nível do quadro interpretativo, da visão do mundo ou dos valores. Entre atores razoáveis, o desacordo pode resolver-se, mesmo que em certas situações se neguem os factos. As controvérsias são mais resistentes aos apelos da razão pois, muitas vezes, opõem posições inconciliáveis. No entanto, salvo no caso em que um partido impõe a sua visão do mundo ou que a oposição é tal que toda a decisão política fica paralisada, as situações controversas devem evoluir: este é o desafio que se coloca aos atores que participam do modelo do diálogo informado, entre os níveis da investigação e os níveis do político.

Com o diálogo informado estabelece-se uma relação bidirecional, em que os atores contribuem para a tomada de consciência das molduras (*frames*) cognitivas uns dos outros e da sua ligação com as políticas e as ações que se pretendem. Deste modo, operam para fazer evoluir os quadros de referência e respetivas *frames*, dotando-se de flexibilidade, resiliência, adaptabilidade, capacidade de ter em conta as novas realidades e os factos perturbadores. Deste modo, é possível gerir os conflitos, no interior e entre os quadros em questão, e permite a sua hibridação ou mestiçagem.

Trata-se de um modelo de investigação colaborativa e de formação contínua dos investigadores – que precisam de compreender as condições das realidades concretas em que operam os políticos, com as suas possibilidades e constrangimentos – e dos políticos – que beneficiam os seus eleitores ao não instrumentalizar os resultados da investigação e ao compreender as suas potencialidades e limites. Deste modo, é possível estender a prática reflexiva aos atores dos diferentes escalões dos Sistemas Educativos e a diferentes momentos da vida política. Essa prática pode englobar, também, o *go-between* por excelência, que são as direções das escolas, e ainda os professores, implementadores de última linha. A uns e a outros, o diálogo informado forma-os como praticantes da política e ajuda-os a construir o sentido das políticas e das reações a estas, pelo contributo dado pelos referidos quadros cognitivos, tendo também em consideração que devem agir num âmbito e de um modo diverso dos quadros superiores ou dos políticos profissionais.

Esta perspetiva é ainda mais útil se, por um lado, tivermos em consideração que não existe neutralidade em nenhum processo de intervenção e de investigação em educação, pois estão sempre carregadas de valores, valores que devem ser esclarecidos e identificados, em vez de se insistir na neutralidade impossível das próprias medidas estatísticas e das escolhas

sob inferência. Por outro lado, também as teorias políticas não empíricas são pouco científicas e, por vezes, sujeitas a preferências de atores pouco esclarecidos ou parciais, podendo ser mesmo irracionais. É, pois, importante desenhar vias de discussão qualitativa.

4. Refletir sobre as Políticas de Educação: o retorno da Pedagogia

Num documento de 2018, o Banco Mundial propõe um conjunto de competências a desenvolver através dos processos educativos escolares, organizadas em três áreas: competências socioemocionais (consciência de si, autogestão, consciência social e comportamentos relacionais), competências técnicas (empreendedorismo, digitais) e competências cognitivas (fundamentais, académicas gerais – alfabetização no campo da linguagem verbal e na matemática, cognitivas gerais e cognitivas de alto nível). Estes «campos» de competências intercetam-se promovendo:

- A. capacidade de decisão, autocontrolo, comunicação e *endurance*;
- B. Capacidade de resolução de problemas e organizações;
- C. Competência técnica.

Naturalmente, tal acontece num ambiente intelectual marcado pela Teoria do Capital Humano, a preocupação com o papel dos sindicatos da *performance* das escolas e a ideia de que, para melhorar a aprendizagem, é preciso começar por a medir.¹⁹³ Por sua vez, e também a título de exemplo, o Fórum Económico Mundial, em 2016, indica uma listagem de competências (*skills*), devidamente enunciadas para garantir a capacidade de gestão da quarta revolução industrial:

- 1. Resolução de problemas,
- 2. Pensamento crítico,
- 3. Criatividade,
- 4. Gestão de pessoas,
- 5. Coordenação com os outros,

¹⁹³ International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank (2018) *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*, 103. Na página 91 lê-se que levar a educação a sério é começar por medi-la. O termo «capital humano» é referido em 30 das 216 páginas do relatório.

6. Inteligência emocional,
7. Julgamento e tomada de decisão,
8. Orientação para o serviço,
9. Negociação,
10. Flexibilidade cognitiva.

Difícilmente um adulto educado deixará de reparar na pertinência destas listagens e das competências incluídas, mesmo que o seu ponto de partida não seja a educação para o emprego, mas a tarefa educativa na perspetiva do desenvolvimento pleno da pessoa e o bem que isso pode representar para uma sociedade aberta e democrática. No entanto, também não é difícil de se perceber que estas competências são difíceis de avaliar – muitas delas, por exemplo, exigem o recurso a instrumentos científicos oriundos da prática clínica, de administração e leitura complexos, se não de aplicação individual. E, se são difíceis de avaliar, certamente não se desenvolvem nem treinam do mesmo modo que se ensinam conteúdos escolares de um programa de ensino básico ou secundário.

Tal não significa que – no âmbito de um conjunto complexo de capacidades, competências e conteúdos – estas não sejam há muito perseguidas pelas finalidades que as sociedades definem para as suas gerações, esforços que, muitas vezes na história, mostraram ambição, preocupação e cuidado com as sociedades e uma visão ampla, profunda e esperançada quanto ao potencial de o ser humano se humanizar, adaptar, ser criativo e resiliente, transformar o curso da história e aperfeiçoar-se:

Tudo é bom saindo das mãos do Autor das coisas, tudo degenera nas mãos do homem. Ele obriga uma terra a nutrir a produção de outra, uma árvore a dar os frutos de outra; mistura e confunde climas, elementos, estações do ano; mutila o seu cão, o seu cavalo, o seu escravo; perturba tudo, desfigura tudo, adora a deformidade, os monstros; não quer nada como a natureza fez, nem mesmo o homem; deve ser treinado para ele, como um cavalo de carrossel; tem de o circundar à sua maneira, como uma árvore no seu jardim.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Jean-Jacques Rousseau, *Émile ou de l'Éducation*. Introduction, notes et bibliographies par André Charrak (Paris: Éditions Flammarion, 1762/2009), 47.

O autor destas palavras, Rousseau, acrescentará que se moldam as plantas pela cultura e os seres humanos pela educação. O homem abandonado a si mesmo morrerá na miséria, sem ter conhecido as suas necessidades, pois nasce fraco, desprovido de tudo, estúpido e sem julgamento: tudo o que necessitamos nos é dado pela educação, e naquela particularmente inovadora forma deste autor conceber o contacto com a natureza, com os outros seres humanos e a interação com as coisas, os três mestres. Mas como atingir esta finalidade? Distinguindo educação, instituição e instrução, verifica que na tarefa do educador, «nosso verdadeiro estudo é o da condição humana»¹⁹⁵ ou como se faz e desfaz um ser humano¹⁹⁶.

Rousseau surge de uma tradição muito antiga, em que a educação é pensada a par de uma ideia de sociedade e não, apenas, administrada para essa sociedade. Neste âmbito, as pedagogias surgem como processos de reflexão sobre os sujeitos que ensinam e os sujeitos que aprendem, ou as capacidades - antes das competências ou dos conteúdos - de ser e de aprender, a formação da pessoa como autoria e como responsabilidade - anterior às medições da aprendizagem - as possibilidades de o ser humano não se subordinar ao que é ditado por outro, porque as condições da vida e da história mudam e os poderes oscilam, de mãos em mãos, e nada do que é bom está garantido.

Por tudo isto surge como inevitável a necessidade de refletir sobre os processos, as ações e as omissões dos processos educativos. Do mesmo modo se deve incluir a reflexão sobre o conhecimento, não apenas reduzido à sua instrumentalidade de conjunto de proposições declarativas e conceptuais para a aquisição das tais - ou outras competências - mas como diálogo entre um professor e um aluno, a sua elaboração própria e a construção social do conhecimento. E tudo o que transporta finalidades merece ser avaliado, mas não apenas nem só nas respostas a exames, mas na calibragem da qualidade dos processos e dos resultados, o que fica como capacidade de transmissão a outros, de transferência para novas situações e promoção de novas aprendizagens, de construção cultural. Como refere Bruner,

¹⁹⁵ Rousseau, *Émile*, 52.

¹⁹⁶ P. Burgelin, «Introduction» et Notes à *Émile*, *Oeuvres Complètes*, IV, CXXXIX; cit. *apud*. André Charrak, Introduction à *Émile*, 12.

a escola nunca se pode olhar como «subsistema de si mesma». [...] O que ela ensina, os modos de pensar e os «registos linguísticos» que, de facto, faz interiorizar nos seus alunos, não se pode isolar da maneira como a escola se situa na vida e na cultura dos seus alunos. É que um currículo escolar não é apenas uma coleção de «matérias». A questão suprema da escola do ponto de vista cultural é a própria escola. É esta a experiência que os estudantes sobretudo dela retêm e que determina o significado que dela formam.¹⁹⁷

A política que opera no seio de uma cultura evoluiu da expressão de uma atitude especulativa, em torno do político como ordem das coisas objetivas, para uma atitude eminentemente prática e normativa. No passado se escreveram muitas obras para educar o Príncipe no seu governo futuro, sendo a própria política uma pedagogia. A política, que sempre pretendeu governar e dirigir, realizar a vida do Estado ao serviço dos fins últimos do ser humano, tinha, mais do que hoje, uma conceção missional e uma compreensão teleológica da pessoa: capaz de redenção e de salvação, de reforma. Neste sentido, partilha com a pedagogia a possibilidade de dirigir e de encaminhar, de reformar o homem caído, e levá-lo ao desenvolvimento pleno da sua personalidade.¹⁹⁸ Assim,

Porque não, pois, tratar a educação como aquilo que ela é? Sempre foi «política», embora de forma sub-reptícia em tempos acomodados e menos informados. Assiste-se agora a uma revolução na perceção pública. [...] O que não quer dizer que se pretenda «politicizar» a educação, mas simplesmente que se reconheça que ela já está politicizada, e que o seu lado político necessita finalmente de ser levado em conta, de forma mais explícita, e não como se se tratasse apenas de um «protesto político».¹⁹⁹

¹⁹⁷ Bruner, *Cultura da educação*, 50. Bruner recorda que a educação não se mantém a si mesma nem pode atuar como se tal fosse possível, já que «ela existe numa cultura».

¹⁹⁸ Torquato Fernández-Miranda, «Pedagogía y Política». *Revista de estudios políticos*. n.ºs 17-18 (1944), 582-588.

¹⁹⁹ Bruner, *Cultura da educação*, 51-52. Rincón-Gallardo (2018) refere que é a partir de Bruner que melhor podemos identificar como a política educativa, e a prática educativa, são inerentemente políticas e culturais, «culturais porque estão inseridas e produzem sistemas de crenças, pensamentos e ações que orientam a prática e o comportamento quotidiano», como explica Bruner (1996) em *Cultura da educação*, «e políticos porque envolvem relações de poder e autoridade». Santiago Rincón-Gallardo, «In the Pursuit of Freedom and Social Justice. Four Theses to Reshape Educational Change», in Helen Janc Malone, Santiago

De facto, a política tem muitas expressões e não se reduz ao campo das relações de poder, às estratégias de conquista e manutenção desse poder nem às táticas de implementação usadas para tal. A política entra no campo das relações sociais e culturais²⁰⁰ enquanto arenas vitais da consecução do bem comum, nas quais se regulam continuamente as relações entre os seres humanos e entre os grupos que integram e onde se oferece aos cidadãos espaço de participação e de transformação. Por outro lado, a educação é uma das mediações privilegiadas da cultura, enquanto é um dos agentes sociais que introduzem a «memória coletiva» da significação da realidade social. A cultura encontra na educação o meio excecional de transmitir os valores coletivos de geração em geração. E, do mesmo modo, um projeto educativo tem a capacidade de preparar o caminho para a mudança cultural dos valores sociais partilhados pelo grupo, processo que assume formas diversas, tantas como as concepções do mundo, e por isso não só a educação, a escola, educa para a política como é, nas suas pedagogias e metodologias mais detalhadas, política.

Segundo uma determinada concepção do mundo, «ao ser essencialmente uma iniciação crítica a uma concepção determinada do mundo, é também uma aprendizagem das opções políticas que permitem buscar e realizar a melhor maneira possível essa concepção determinada do mundo».²⁰¹ E constitui «o elemento mais importante para conseguir uma mudança social» pois atua a nível da formação da consciência daqueles que operam a mudança, um certo grau de compreensão da situação, o reconhecimento de que existe uma esperança na atitude honesta que pode mudar essa situação.²⁰²

Mas nas últimas décadas, os métodos evoluem pouco, privilegiam a instrução sobre a educação, os inspetores passam do conselho ao controlo, mesmo com o reforço das disciplinas difíceis. Os exames tendem a valorizar a memória e a abstração, mas a sociedade parece reclamar qualidades radicalmente diferentes: implicação, iniciativa, adaptação, responsabilidade, tenacidade, cooperação. Com estes imperativos, faz-se

Rincón-Gallardo & Kristin Kew, *Future Directions of Educational Change* (London: Routledge, 2018), 17-33, 19.

²⁰⁰ Cf. Tony Mifsud, *Moral Social. Propuesta Y Protesta* (Santiago de Chile: San Pablo, 2002), 571.

²⁰¹ Cf. M. Reguzzoni, «Escuela y Educación», in VVAA, *Diccionario Teológico Interdisciplinar* (Salamanca: Sígueme, 1982), 403-404, 407; cit. *apud.* Mifsud, *Moral*, 443.

²⁰² Cf. Mifsud, *Moral*, 442-443.

o apelo ao uso das TIC, a novas formas de organização do estudo, prioridade às línguas e linguagens, compreendendo a matemática, a educação cívica, a aquisição de métodos de trabalho, com os habituais rudimentos de ciência, história e geografia, agora com uma componente prática e mais experimental. A heterogeneidade da clientela é um problema, é preciso rever as finalidades, os imperativos da «economia do conhecimento» fazem pressão. Ou como diz Giroux, fazer o político mais pedagógico significaria servir-se de formas de pedagogia que encarnam os interesses políticos de natureza libertadora. Isto é, servir-se de formas de pedagogia que tratem os estudantes como sujeitos críticos, que tornem problemático o conhecimento, que recorram ao diálogo crítico e afirmativo. E, assim, apoiariam a luta por um mundo qualitativamente melhor para todas as pessoas.²⁰³

Articular a pedagogia permite, de facto, articular o nível de ação micro e macro, fomentando a cooperação entre ambos, num contexto em que é necessário questionar o conceito de desenvolvimento (neoliberal) pelas suas conotações economicistas²⁰⁴ e, mesmo assim, desenvolver uma escola pública - estatal ou privada - que seja comunitária, cientificamente relevante, laica que não laicista, democrática, inclusiva e solidária.

Finalmente, não esqueçamos que a política profissional e a pedagogia têm tido uma relação conflituosa, pois se os pedagogos se manifestam contra as reformas educativas de índole estritamente operativo, centradas nos cortes nos investimentos, as políticas legisladas optam pela redução das opções metodológicas e sem que, efetivamente, haja vontade de mudança.²⁰⁵ Por vezes, até se tomam em consideração porções de

²⁰³ Cf. Henry A. Giroux, *Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje* (Barcelona: Paidós, 1990); cit. *apud*. Jaime C. Sebarroja, *Pedagogías del siglo XXI. Alternativas para la innovación educativa* (Barcelona: Octaedro, 2017), 78.

²⁰⁴ O modo como se finaceirizam todos os valores ou a comodificação da educação.

²⁰⁵ É muito interessante o comentário de Blais, Gauchet e Ottavi, *Philosophie politique*, 65-107, à questão da pedagogia na sua relação com a política educativa e as transformações da escola. Estes autores, partindo das denúncias do laxismo pedagógico de que enfermaria a escola de hoje, sublinham a desordem do debate política-pedagogia, defendendo que, para tais denunciadore, o problema está na focalização na pedagogia. A esse respeito, invocam a campanha antipedagógica de, por exemplo, Paul Thibaut e o seu «círculo quadrado» quanto ao sentimento de confusão que sentem os professores face ao objetivo de levar todos os alunos aos mesmos resultados. Denunciando o puerocentrismo, o culturocentrismo e a entrega da escola às metas do mercado, fustiga os reformistas pela perda da «véritable mission de l'école, celle de transmettre les savoirs et d'enseigner les disciplines» com o que isso comporta de metodologia e de razão, necessariamente independentes das necessidades dos alunos. De qualquer modo, como estes autores afirmam, para a República, é difícil conciliar

modelos pedagógicos, instrumentalizando-os para tentar resolver questões periféricas, sem uma noção cabal de escola, de aluno, de professor, de currículo. Sebarroja questiona como tomar consciência de que toda a prática pedagógica implica uma práxis política para além das instituições especificamente políticas ou sindicais? Como gerir as discrepâncias e contradições com o objetivo de vertebrar um movimento educativo que articula as legítimas reivindicações sindicais e laborais com as necessárias medidas e avanços em inovação educativa?²⁰⁶

Como é sabido, a «inovação», tão familiarizada pela legislação, como experiência individual e coletiva, não se consegue por decreto. A criatividade e a partilha que lhe são necessárias exigem que as pessoas envolvidas encontrem um certo espaço de liberdade, a legitimação da sua intuição, e se ponham a caminho, experimentem, discutam, indaguem, à maneira da já muito antiga gestação dos modelos pedagógicos. Estes, concebidos a partir de uma ideia de pessoa e de sociedade, e, por isso, politicamente ancorados, podem sempre conceber janelas de possibilidades a partir de uma compreensão global da vida na escola e da educação em geral.

A «politização das coisas» significa que a trama sistémica em que os indivíduos vivem não lhes abafa a intervenção protagonista na coisa pública. Antes pelo contrário, através de uma ação comunicativa e uma ação, não individual, mas como ente coletivo, as pessoas conseguem alcançar acordos e coordenar ações encaminhadas para a transformação social. Neste sentido, há uma grande afinidade entre a prática política e

o universal – a que os cidadãos devem aceder, tal como à liberdade oferecida pelo direito e a razão – isto é, aquilo que é comum a todos, com as suas exigências de pluralismo, e este é, certamente, um problema sempre presente na discussão política, e pedagógica, sobre a escola. Entretanto, as teorias da violência simbólica e da reprodução social levaram a pedir à escola o exercício efetivo da democracia, isto é, de respeito pelos direitos dos alunos, da sua aprendizagem do diálogo e da deliberação coletiva, naquilo que Meirieu designou «refonder la loi». Por outro lado, Blais *et al.* lembram a influência de Durkheim e a sua consideração da pedagogia como acompanhamento normal da mudança/evolução social e da ideia de progresso moral e político como reconhecimento dos direitos individuais enraizada na marcha natural da natureza e/ou da sociedade. Neste contexto, afirmam, a pedagogia, como teoria da educação, afirma-se como praticamente eficaz, colocando a criança antes do aluno e propondo a mudança como finalidade. Deste modo se emancipa a pedagogia da tutela do projeto político na origem da escola, que entenderia realizar na criança o ideal das luzes, e que agora se coloca sob a égide da mudança social e do desenvolvimento da criança, considerados como movimentos imanentes. Finalmente, ainda à maneira de Durkheim, a pedagogia passa a ler-se como educação, isto é, o «ensemble de pratiques», de modos de fazer, de costumes que constituem factos perfeitamente definidos e que têm a mesma realidade dos outros factos sociais e tem o papel regulador do desenvolvimento educativo.

²⁰⁶ Sebarroja, *Pedagogías*, 202-203.

a pedagogia pois esta troca de experiências e de ideias construtiva exige, em si mesma, uma pedagogia.

E, como veremos a seguir,

Nunca é fácil pensar simultaneamente sobre dois ideais educativos tão diferentes como o cultivo da excelência e a promoção de direitos iguais às oportunidades. Não é que se contradigam um ao outro no sentido lógico, mas que cada ideal toca simpatias humanas tão divergentes. E cada um reclama recursos e orçamentos que colidem. [...] [e] está por resolver. [...] Sob alguns pontos de vista, a nossa vida como nação depende tanto de cultivar uma inteligência elevada para manter a complexa ordem social a funcionar, como de prevenir a formação de uma «classe baixa» permanentemente alienada, infraeducada e não empregável.²⁰⁷

²⁰⁷ Jerome Bruner, *In Search of Mind* (New York: Harper & Row, 1983), 196. Bruner recorda os riscos da «tempestade de anti-intelectualismo, patriotismo primitivo, e o “back-to-basies”» que emergiu nos «anos de guerra, conflito e violência» na década de 1970. E que parece persistir.

PARTE SEGUNDA

A UNIDADE PREVALECE SOBRE O CONFLITO

Capítulo 3

Políticas Públicas de Educação em Portugal: da Lei de Bases até à XVIII Legislatura

Há momentos em que os governos, em determinadas conjunturas socio-políticas, se assumem como grandes reformadores, aparecendo então o respetivo Ministério da Educação como decisor central e protagonista de conjunto de medidas legislativas a que se dá o nome de reforma educativa.

Ana Benavente²⁰⁸

1. Definição de conceitos

A história da educação em Portugal, no período da democracia, foi marcada por reformas.

Nas duas últimas décadas, os países da OECD têm desenvolvido inúmeras políticas, promovendo alterações que vão da educação vocacional à formação profissional, até à procura da equidade, da melhoria das escolas ou da governance. Pont (2018) indica que, em Portugal, só entre 2008 e 2014, se introduziram 33 reformas em diferentes níveis do sistema educativo, à média de quatro por ano. A educação tornou-se, pois, a «key area of public policy».²⁰⁹ O que procuramos, no Capítulos 3 e 4, em função dos objetivos deste trabalho, é identificar os princípios subjacentes à produção legislativa em educação, explícitos e implícitos. Trata-se de observar a transformação dos discursos educativos sobre a «transformação da

²⁰⁸ Ana Benavente, «A reforma educativa e a formação de professores», in A. Nóvoa, T. Popkewitz, orgs., *Reformas Educativas e Formação de Professores* (Lisboa: Educa, 1992), 47-53, 47-48.

²⁰⁹ Beatriz Pont, «A Comparative View of Education Systema Reform. Policy, Politics, and People», in Helen Janc Malone, Santiago Rincón-Gallardo & Kristin Kew, *Future Directions of Educational Change* (London: Routledge, 2018), 171-187, 175. Pont refere que muitas destas reformas não são avaliadas e aponta para toda esta atividade como «um aumento do foco das políticas públicas na educação como uma chave para o progresso individual, social e económico, juntamente com o aumento do conhecimento sobre o que funciona e as forças da globalização na educação», como já tivemos oportunidade de analisar nas páginas precedentes.

educação» na sua cristalização em corpo legislativo, como traço histórico de registo permanente

Crê-se que as transformações semânticas dos discursos, mesmo na «indiferença emocional» e na racionalidade dos discursos legais, normalizadores, exprimem as ambições de evolução – ou de não-evolução – a operar nas realidades humanas a que se dirigem e que promovem novas legitimidades, ou reforçam outras, anteriores, mais antigas.²¹⁰ Nesse sentido, recorde-se que, no limite, embora os normativos se dirijam ao consumo adulto,

[...] as escolas não são unicamente espaços físicos, confinados a uma geografia localizada, que sofrem um processo de normalização, mas também espaços discursivos, constituídos pelo sistema de ideias, distinções e separações que funcionam para confinar o aluno a determinadas normalizações.²¹¹

A legislação fornece, logo à partida, uma grelha de referência primeira que promove e condiciona certos modos de agir e de organizar no espaço educativo e que constituem indícios de uma «personalidade» política de um grupo de governantes, a que podemos chamar ideologia. Assim, pela identificação das palavras utilizadas para definir princípios e dos textos legais que os operacionalizam, um modo mais ou menos distinto de pensamento, perceção da realidade e comportamento, que pode ser observado desde o exterior.²¹² Deste modo, é provável que surjam à superfície os «traços», as marcas deixadas na legislação e, logo, na sociedade a que ela se dirige, de um modo de compreender a realidade e de desejar agir sobre ela. Alguns desses traços serão mais nucleares e/ou mais estáveis, ou

²¹⁰ Falamos de indiferença emocional do texto legislativo precisamente porque a sua aplicação, no domínio da educação é, em contrapartida, vivida muito intensamente, pois a «chuva» de normativos que cai na escola transporta em si mesma a possibilidade de uma perturbação que precisamente a anula ou a transforma nos seus vários processos de acomodação.

²¹¹ Thomas Popkewitz, *Lutando em defesa da alma. A política do ensino e a construção do professor* (Porto Alegre: Artmed, 2001), 38, cit. *apud*. José Augusto Pacheco, «Currículo, investigação e mudança», in L. Lima, J. A. Pacheco, M. Esteves, R. Canário, *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação*. (s.l.: Sociedade Portuguesa de Educação, 2006), 67-136, 87. Em http://www.adcl.org.pt/observatorio/pdf/AeducacaoemPortugal_1986_2006.pdf, consultado em janeiro de 2020.

²¹² Deste modo, é provável que assomam à superfície os «traços», as marcas deixadas na legislação e, logo, na sociedade a que ela se dirige, de um modo de compreender a realidade e de desejar agir sobre ela. Alguns desses traços serão mais nucleares e/ou mais estáveis, ou mais instáveis e/ou periféricos, mas, mais ou menos incoerentes, agregam as decisões tomadas.

mais instáveis e/ou periféricos, mas, mais ou menos incoerentes, agregam as decisões tomadas. Esta escolha metodológica, em torno das palavras, defende-se a partir de uma constatação simples:

Sendo conhecido o método conceitual acerca do modo como a globalização trabalha na realidade social, ou seja, através de palavras-chave que adquirem uma centralidade ímpar em documentos de regulação transnacional, a educação e formação são duas áreas fortemente permeáveis a tais influências, com forte impacto nas conceções de escola e de currículo.²¹³

Deste modo, observa-se que «há palavras que se tornam basilares em determinadas décadas»²¹⁴. Por vezes, as legislações introduzem, nos seus textos justificativos, determinadas «palavras» que, deliberadamente, reenchem para uma cosmovisão, e no caso das políticas públicas de educação, as intenções, mais ou menos deliberadas ou utópicas da educação para a democracia e de educação explícita do cidadão democrata, e do combate à pobreza, às desigualdades e da inclusão social, e não apenas da inclusão escolar.

Nas próximas páginas, estes traços serão evidenciados, sobretudo a partir dos Programas dos Governos Constitucionais identificados e dos Preâmbulos dos textos legislativos analisados cronologicamente²¹⁵. De facto, interessa-nos compreender o quadro geral das políticas públicas no sentido das suas vinculações em termos de **ideia de pessoa, de escola e de sociedade** que se aponta na construção do Sistema Educativo e das suas prioridades, mas também as suas propostas de concretização mais centrais. Faremos, pois, um tratamento inspirado no modelo de análise das políticas públicas sequencial ou de ciclo político, como um processo que se desenvolve por etapas, e que permite analisar como funcionam os

²¹³ José Augusto Pacheco & Joana Sousa, «Políticas curriculares no período pós-LBSE (1986-2017). Ciclos de mudança na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário», in José Augusto Pacheco, Maria do Céu Roldão & Maria Teresa Estrela, orgs., *Estudos de Currículo* (Porto: Porto Editora, 2018), 135.

²¹⁴ Pacheco & Sousa, «Políticas curriculares», 134.

²¹⁵ Esta análise, essencialmente descritiva e cronológica, está vertida no Anexo I. Mantiveram-se alguns dos comentários que constam do texto principal pois, um e outro texto, podem ser lidos de forma independente, de acordo com as motivações do leitor, mais críticas ou mais interessadas num conhecimento temporal das medidas tomadas pelos vários governos. Mas esta última, beneficia, ainda assim, de algumas contextualizações ou enquadramentos mais detalhados, também de natureza analítica.

modos de ação política, na sua continuidade, ruturas e regras gerais de funcionamento.²¹⁶

Por outro lado, também é necessário termos em consideração o pormenor do articulado – os quadros e os instrumentos para pensar as articulações dos textos legislativos – sobretudo relativamente às alterações introduzidas, às escolhas que concretizam, nos terrenos, as opções políticas de fundo. Do mesmo modo procuraremos identificar as supressões/rejeições, isto é, identificar, na tradição reformista portuguesa, os pontos-chave em que os governos tendem, mais frequentemente, a (re)começar um «novo» discurso pedagógico. Será, possivelmente, de rutura ou de regressão com as linhas de orientação anteriores, ou o retomar de um discurso anterior e, potencialmente, operar para o fazer evoluir em qualidade e oportunidade.

Todavia, parece fundamentado afirmar-se que, apesar dos inúmeros ciclos de políticas públicas de educação que são identificáveis com um razoável consenso, ao longo das últimas décadas, nenhum governo começou um caminho verdadeiramente inovador.

A garantia das liberdades de educação exige que, antes de tudo, o Estado respeite e garanta a autonomia das escolas, estatais e não estatais, permitindo que todas possam formular clara e publicamente o seu projeto educativo [...]. E não devem bastar, para este efeito, amplíssimas formulações, tais como: neutralidade, pluralismo, democratização do ensino, igualitarização social, educação para a cidadania, etc., quando depois o Governo decide tudo. [...] é necessária uma clarificação bem mais precisa e autorresponsabilizante dos projetos escolares, acerca das conceções do mundo e da vida, acerca dos objetivos educativos específicos, acerca dos métodos pedagógicos e acerca da organização e da disciplina da escola.²¹⁷

²¹⁶ A análise lógica e sequencial permite «abrir a caixa negra» das políticas e a construção de um mapa conceptual de análise. Embora as políticas públicas não obedeçam exatamente a um sentido de fluxo contínuo de decisões e procedimentos, ainda assim, poderemos chegar a uma representação – simplificada – da realidade, de enquadramento analítico. Procuraremos seguir a pista a outras «palavras», os conceitos que apontam para a execução das linhas gerais constantes nos programas dos governos: igualdade (de acesso, de oportunidades, de sucesso), equidade, ... e que fazem parte do léxico político que revela valores e opções.

²¹⁷ Mário Fernando de Campos Pinto, *Sobre os Direitos Fundamentais da Educação. Crítica ao monopólio estatal da rede escolar* (Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008), 265.

Em muitos países, tal como em Portugal, e ao longo das últimas três décadas, é identificável um esforço e um interesse por reformas e incitações à mudança nas políticas educativas, do ensino pré-escolar à universidade, como expressão da concretização de uma vontade de **aumentar o nível geral de instrução** e de **abrir a escola** secundária e superior a categorias mais desfavorecidas da população graças a um conjunto de medidas: a promoção do acesso, a seleção e orientação escolar, o aumento do investimento financeiro, a incitação à transformação das metodologias pedagógicas, entre outras. Também tem aumentado o cuidado pela educação dos alunos e a melhoria da sua formação cidadã.

Como o âmbito das políticas públicas de educação, mesmo quando considerado num período limitado de tempo, cobre domínios tão vastos e tão diversos que parece ilusório propor uma síntese²¹⁸, teremos de fazer algumas escolhas. De facto, o nosso objetivo para esta etapa de investigação é entender as linhas centrais de evolução dos valores, das ideias e das finalidades das políticas de educação implementadas a partir da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo para definirmos um quadro de partida e, em determinados domínios específicos, podermos compreender a legislação produzida pela XXI Legislatura: opções de princípios do **deseenho curricular, avaliação, autonomia e perfil do aluno**.

Esta análise tem a função de enquadrar as propostas que desejamos apresentar posteriormente. Neste capítulo, dedicamo-nos essencialmente à Lei de Bases do Sistema Educativo. No próximo capítulo, trataremos o ciclo político entre 2015 e 2019.

Nesse sentido, consideramos o **currículo** – como «artefacto social e histórico sujeito a mudanças»²¹⁹ – a estrutura deflagradora e aglutinadora das dimensões da política educativa que pretendemos analisar, pois é a partir de um currículo que se pode organizar um conjunto específico de práticas educacionais: constrói-se um sistema de avaliação e exige-se um dado ambiente de trabalho e escolha docente, ou seja, um contexto de gestão, ao qual corresponde um nível/tipo de **autonomia curricular** para a escola²²⁰, a fim de se alcançar, pela interação entre as três dinâmicas,

²¹⁸ Van Zanten, *Les Politiques*, 3.

²¹⁹ Maria do Céu Roldão & Sílvia de Almeida, «Conhecimento e currículo: como se seleciona o conhecimento “relevante”?», in José Augusto Pacheco, Maria do Céu Roldão & Maria Teresa Estrela, orgs., *Estudos de Currículo* (Porto: Porto Editora, 2018), 90.

²²⁰ Gimeno (1992) define autonomia curricular como a elaboração de um projeto educativo, atender às necessidades de uma comunidade, decidir sobre as disciplinas e módulos de opção, realizar atividades culturais adequadas ao contexto de cada escola, organizar de

um dado perfil de aluno, preferencialmente definido *a priori*. A escolha curricular está, pois, associada à natureza do processo de ensino – aprendizagem que se define – e que no Capítulo 7 desejamos discutir – como base das escolhas pedagógicas que concretizam as metas e as finalidades de um sistema educativo.

Consideramos igualmente a **autonomia (administrativa) da escola**. Esta não se define, apenas, e em correspondência exclusiva, com uma dada margem para a elaboração e realização de um projeto educativo e curricular, em função do seu contexto concreto, isto é, como autonomia na gestão dos planos curriculares e programas, na definição de orientações sobre métodos e modelos didáticos e sobre critérios de avaliação, na reorganização dos recursos e na construção dos materiais curriculares, com uma escala de participação da comunidade escolar mais ou menos alargada. Tão-pouco se esgota no tipo e grau de adaptação das decisões emanadas da tutela. De facto, a autonomia exige uma constelação de espaços de reivindicação autonómica, a saber, jurídico-administrativos, curriculares e didáticos, que se inscrevem num mapa de competências e responsabilidades nacionais, regionais e locais. E «esta autonomia da escola e dos projetos educativos não obsta a que o Estado possa regular o ensino escolar e fiscalizar o respetivo desenvolvimento», respeitando, como «Estado de direito democrático», os princípios constitucionais da liberdade de aprender e de ensinar.²²¹

Pacheco tipologiza em quatro modelos a **cultura curricular** em contextos escolares facultando um útil instrumento de identificação das **políticas de autonomia** que encontraremos referidas mais adiante²²²:

- a. *Cultura curricular prescritiva*: o currículo surge como uma construção de racionalidade técnica em que as principais decisões são tomadas pela administração central: substância, forma e operacionalização; corresponde a uma **autonomia decretada**²²³: currículo como plano

modo mais eficiente os recursos, aglutinar pais, alunos e professores num estilo compartilhado de educação. Cf. José Gimeno, «Ámbitos de diseño», in J. Gimeno & A. Pérez Gómez, *Comprender y transformar la enseñanza* (Madrid, Morata, 1995), 280.

²²¹ Mário Pinto, *Sobre os Direitos*, 191.

²²² José Augusto Pacheco, *Inovar para mudar a escola* (Porto: Porto Editora, 2019), 112-113.

²²³ João Barroso, «Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais», in *Inovação – Revista do Instituto de Inovação Educacional*, vol.12, n.º 3 (1999), 9-33. Também em João Barroso, «A autonomia das escolas, uma ficção necessária», in *Revista Portuguesa de Educação*, 17, (2004), 49-83.

(de trabalho escolar) e como processo centralizado ao nível da sua implementação.

- b. *Cultura escolar contextualizada*: embora o discurso da administração central não assuma como referente a centralização, as práticas curriculares são estruturadas na base de referenciais concretos, impostos a partir do centro; corresponde a uma **autonomia sitiada**²²⁴; são reconhecidas competências de decisão curricular territorial/das escolas, mas apenas a partir de referenciais preestabelecidos, tratando-se, pois, de uma «descentralização, que é recontextualizada em função de um plano decidido ao nível central».²²⁵
- c. *Cultura curricular normativista*: perspetiva normativa, decorrente de «uma política curricular descentralizada ao nível do discurso, mas recentralizada ao nível das práticas»²²⁶; o discurso político/normativo enaltece os projetos locais como forma de construção da autonomia mas na prática constata-se que as decisões que prevalecem são as oriundas da administração central; é uma **autonomia da negação**²²⁷, «reconhecida no plano das ideias e dos discursos mas negada no contexto das escolas», através de decisões de natureza estrutural que praticamente impedem a interpretação do currículo como projeto.
- d. *Cultura curricular projetual*: nas políticas curriculares prevalece o papel dos territórios locais que, a partir dos referentes de âmbito nacional, se responsabilizam pela sua recontextualização, isto é, pela conceção, implementação e avaliação dos projetos curriculares; trata-se de uma **autonomia construída** que, embora a partir de uma norma, se desenvolve, por descentralização, em projetos decididos localmente e através de práticas participativas e deliberativas dos vários atores escolares, procurando soluções legítimas e construtivas da realidade educativa.

A **avaliação** é outra dimensão das políticas públicas que vamos explorar. A avaliação, qualquer que seja a sua modalidade técnica, tem sempre uma

²²⁴ José C. Morgado, «Avaliação e autonomia curricular: dos discursos emancipadores à (des)regulação das práticas», in B. Silva, L. Almeida, A. Barca & M. Peralbo (orgs.), *Actas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia* (Braga: CIED - Universidade do Minho, 2009), 3590-3602.

²²⁵ Pacheco, *Inovar*, 112.

²²⁶ Pacheco, *Inovar*, 113.

²²⁷ José Augusto Pacheco, «A diferenciação curricular no contexto das políticas curriculares», in Atas da SPCE - *Investigar e formar em educação* (Aveiro: SPCE, 1999) 303-309.

pronunciada dimensão política. De facto, as decisões «técnicas» sobre a avaliação pedagógica (do processo ensino-aprendizagem), nos seus vários formatos, a avaliação das escolas e dos professores (interna e externa) e a avaliação dos sistemas educativos (pela avaliação interna e externa das escolas ou de determinados projetos ou medidas), exprimem perceções da realidade de índole política – de gestão do sistema, de alocação de recursos, de prestação de contas, de seleção... – e transmitem finalidades de controlo e de supervisão do sistema educativo e, eventualmente, da sociedade.²²⁸ Do mesmo modo, a informação que as avaliações fornecem alimenta potencialmente novas decisões políticas e pode ser utilizada para definir mérito, condicionar a elaboração do currículo e a determinação das margens da autonomia das escolas, entre outras funções.²²⁹

Assim, procuraremos gerar um quadro de referência ao estudo mais detalhado do Ciclo da Inovação Pedagógica, considerando que:

[...] os discursos educativos contribuem para a naturalização de subjetividades educativas que desempenham um papel estruturante, quer na definição quer na produção de problemas educativos, quer na identificação das soluções plausíveis e, ainda, na determinação de atores a quem se reconhece a legitimidade de protagonizarem essas soluções.²³⁰

Também é importante ter presente que há modos de trabalhar as políticas públicas de educação que são mais completos, mais desafiadores ou inovadores, como,

²²⁸ Atendendo à abrangência do campo da educação numa dada sociedade, e aos recursos que consome, a partilha (parcial ou total) dos dados recolhidos com as avaliações pode funcionar como um instrumento de fabricação da transparência governativa. Dos mecanismos expostos resultam duas funções para a avaliação, para além da sua função inicial, didática: controlo de resultados, validação de objetivos, deteção de lacunas ou deficiências, classificação; interpretação, análise crítica, sugestões de aperfeiçoamento.

²²⁹ De facto, a ligação entre avaliação e políticas é estreita por via das escolhas curriculares e das escolhas em termos de autonomia administrativa, instrumentos preferenciais e decisivos de implementação das políticas públicas de educação. Além disso, a avaliação, tendo uma dimensão institucional (verificação do funcionamento do sistema) e, por vezes, social (certificativa), através das suas finalidades sumativas, chega diretamente às famílias e tem consequências na vida dos alunos, pelo que, na sua simplificação em «escala de avaliação», facilmente se difunde entre os vários consumidores da educação e nos demais meios sociais, isto é, junto dos contribuintes, transformando-se, como veremos, numa «arma» política de uso fácil.

²³⁰ José Alberto Correia, «As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos», *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 12, n.º 1 (1999), 81-110, 82.

[...] integrar nas análises de políticas educativas as dimensões micro-políticas e mesopolíticas, as dinâmicas e as lógicas de ação específicas de cada contexto, de cada organização educativa e da diversidade e heterogeneidade dos atores, contrariando focalizações normativas e legalistas, imagens meramente reprodutivas da ação política levada a cabo por instâncias e atores tradicionalmente considerados centrais, instantâneos do sistema educativo e das escolas em função, apenas das orientações megapolíticas e macropolíticas, por mais relevantes que sejam atualmente os fenómenos políticos de tipo global ou transnacional.²³¹

No entanto, tais possibilidades de investigação excedem claramente o âmbito deste estudo, se bem que, na sua fase final, esta ótica seja tida em conta, uma vez que pretendemos avançar para as micropolíticas e olharemos a intervenção na escola a partir daquilo que pode germinar no seu seio.

Por necessidade de delimitação do campo de análise, centrar-nos-emos no **ensino básico** e no **ensino secundário**. Ficam de fora da análise os enunciados detalhados a nível da administração e gestão (por exemplo, competências dos gestores escolares), as especificações da alocação de recursos, nomeadamente as relativas ao Estatuto da Carreira Docente e à formação de professores, e às medidas que visam organizar os recursos humanos das escolas e de tempos, etc., embora estejamos conscientes de que a análise dessas medidas explica muito sobre as intenções do legislador, sobre as possibilidades de sucesso de uma dada política pública e sobre a antecipação de alguns dos seus resultados. O nosso interesse é, basicamente, curricular e, conforme o refere Pacheco, como Projeto Social e Cultural. As demais áreas estudadas sê-lo-ão pela forma como agem no processo de curricularização da escola.²³²

²³¹ Licínio C. Lima & Almerindo J. Afonso, *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (Porto: Afrontamento, 2002), 11.

²³² «[...] o Currículo é um projeto, cuja elaboração, gestão e avaliação engloba propósitos, pois a educação jamais pode deixar de ser um ato intencional e deliberado, com processos de decisão partilhados e com práticas interrelacionadas. Currículo, e é essa a perspetiva que adotamos, é um projeto social e cultural, historicamente construído, decidido em função de uma organização, geralmente escolar, que estabelece uma fronteira de competências entre uma autoridade administrativa, a da Administração central, e uma autoridade profissional, exercida por professores e outros atores no contexto das escolas». J. A. Pacheco, «Currículo, investigação e mudança», in L. Lima, J. A. Pacheco, M. Esteves & R. Canário, *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação* (s.l.: Sociedade Portuguesa de

Embora sendo muito importantes no que diz respeito ao papel do sistema educativo no desenvolvimento e aplicação de políticas de democratização da sociedade, não consideraremos os conteúdos dos programas, e centrar-nos-emos exclusivamente no ensino básico e secundário gerais²³³, embora aquilo que desejamos propor seja extensível ao ensino pré-escolar e às demais opções educativas que irão surgindo ao longo dos anos e possamos também fazer-lhes referência como índice de diferenciação do sistema.

2. Os ciclos políticos dos sistemas educativos no pós-guerra

O currículo tem uma moldura política em constante mudança que ao nível dos seus processos e práticas de decisão mantém linhas de continuidade; a decisão curricular articula-se em diferentes níveis e fases que constituem o seu processo de desenvolvimento, abrangendo múltiplos atores que sobre a escola e suas aprendizagens têm diferentes perspetivas.²³⁴

Lessard e Carpentier consideram que as políticas públicas de educação, a nível global - ou pelo menos no Ocidente - se organizam em três grandes períodos:

- I) *Modernização e organização da educação* (1945-1973), que em Portugal teve um momento particularmente transformador durante a primavera marcelista, através dos esforços de fomento e reorganização do sistema educativo e dos sistemas de apoio deste (como seja a formação de professores ou o projeto da Universidade Aberta) com Veiga Simão enquanto ministro.

Educação, 2006), 67-136, 67. Em http://www.adcl.org.pt/observatorio/pdf/Aeducacaoem-Portugal_1986_2006.pdf, consultado em janeiro de 2020.

²³³ Há que ter em consideração a importância fundamental do ensino profissional e profissionalizante, também na forma como virá a alterar o currículo do ensino secundário, para a evolução das políticas públicas de educação em Portugal, e a forma como estas vão lidar - bem ou mal - com as questões da igualdade, da equidade e da mobilidade social. Apesar disso, decidimos não aprofundar essa dimensão, apenas abordá-la no sentido em que, nalguns Ciclos Políticos, tem um peso determinante na construção de uma conceção de escola e de sistema educativo. Não significa que o ponto final a que queremos chegar com o nosso trabalho não possa ser aplicado nessas dimensões cruciais do sistema educativo.

²³⁴ Pacheco, «Currículo, investigação e mudança», 67-68.

Este período caracteriza-se pelo aparecimento do Estado-Providência, a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento da oferta educativa, conducente ao fortalecimento dos sistemas educativos públicos (estatais), intercalando, ou fazendo dialogar, motivações relativas ao direito à educação com a teoria do capital humano. A educação de massas surge ligada ao aumento da liberdade pedagógica, num clima de esperança e de inovação.

II) *Crítica do Estado-Providência e movimento conservador da restauração educativa* (do choque do petróleo – finais dos anos 70 – aos anos 90).

É uma etapa histórica marcada pelo auge da Guerra Fria, caracterizada pela impressão de crise – uma dura crise económica, incluindo o desemprego, e política – que denuncia ou é denunciada pela crise cultural: do lado da esquerda, a descrença face aos efeitos da educação na democratização das sociedades, as críticas à reprodução social de um pensamento *mainstream* por via dos professores, dos materiais, dos currículos e a questão essencial da acessibilidade; do lado da direita, a afirmação económica que se opõe ao intervencionismo e propõe a desregulação, a privatização e a descentralização.²³⁵ O Estado-Providência – incluindo a educação – parece muito grande, muito pesado e, sobretudo, muito caro. Do mesmo modo, a inovação de anos anteriores aparenta ter dado resultados parcos e pouco disseminados.

III) *A produção de conhecimentos e de competências na sociedade e na economia do saber* (dos anos 90 até à data).

O Ocidente mergulha no pessimismo e inicia uma reflexão sobre os seus sistemas de educação, num clima pós-queda do muro de Berlim e de alargamento da Comunidade Económica Europeia. Organismos como a OCDE ampliam o seu espaço de intervenção, já que a recuperação económica é um imperativo que se assume como a busca de um novo modelo social e económico. Desde 1980 que o organismo se faz porta-voz da preocupação de encontrar meios para uma educação de melhor qualidade face às exigências da economia e à complexificação da vida social e daí a publicação da série e de relatórios «OCDE, *Education at a Glance*». Em

²³⁵ Lessard & Carpentier, *Politiques*, 20.

1997 publica um documento intitulado *Prêts pour la vie*²³⁶, que elenca as competências que devem possuir os jovens adultos à entrada do mercado de trabalho e após o longo período da sua escolarização, onde devem intervir de modo produtivo e contribuir para a mudança.²³⁷

Prepara-se a mundialização dos sistemas educativos: há que responder à globalização e à tecnocracia e aos seus efeitos, isto é, à abolição da noção de tempo e distância, à rapidificação da existência, à desmaterialização da economia e das relações em geral, à modificação das relações internacionais, à complexificação da vida social.²³⁸ Os conhecimentos de base já não são suficientes, é necessário desenvolver competências de alto nível, que permitam a reflexão e a transferência das aprendizagens, bem adaptados à mudança:

Estes sistemas devem também desenvolver o pensamento crítico, a criatividade, a capacidade de trabalhar em equipa; educar para a cidadania, a tolerância e o respeito; e oferecer educação que tenha em conta a diversidade de talentos individuais e o ensino personalizado, etc.²³⁹

3. As alterações na *governance* e os seus efeitos

As novas exigências pedidas aos sistemas educativos levam ao emergir de um debate empenhado em reformas no contexto da *governance*²⁴⁰ e que se promovem através da disputa entre a **centralização** e a **descentralização**. Essa visão pode ser um ponto de partida para reforçar a profissionalização docente. Os ambientes educativos, e as comunidades onde estes estão instalados, complexificam-se e evoluem rapidamente. Assim, os professores devem estar preparados, e ter condições legais, para tomar as decisões necessárias em função das necessidades reais das comunidades educativas, dando, depois, contas à comunidade.²⁴¹

²³⁶ OCDE, *Prêts pour la vie* (Paris: OCDE, 1997).

²³⁷ Cf. Lessard & Carpentier, *Politiques*, 27.

²³⁸ Cf. Lessard & Carpentier, *Politiques*, 28.

²³⁹ Lessard & Carpentier, *Politiques*, 28.

²⁴⁰ «Forma de governo baseada no equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, a nível local, nacional e internacional». Em <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/governanca>>, consultado a 1 de junho de 2021.

²⁴¹ Há, certamente, um senso comum alargado entre aqueles que lidam com a quotidiano da escola quanto a ter-se uma certa consciência de que os professores fazem parte da solução

Caminha-se, assim, na adaptação das macropolíticas educativas às salas de aula, no respeito pelas características de cada aluno, evoluindo-se para uma lógica de gestão a partir da escola, o que significa optar pelo reforço da autoridade local: direções, professores e pais. Às autoridades, mais ou menos centrais, pode caber o desenho geral dos parâmetros gerais, a regulação do conjunto, a visão de longo prazo e a alocação de recursos. Também parece necessária a construção de um sistema de avaliação objetivo e público, para que a opinião pública se possa informar sobre os resultados do investimento feito e para que os principais envolvidos possam ser responsabilizados e, sobretudo, possam ter elementos válidos para alterar a sua conduta em função de se obterem melhores resultados num futuro próximo.²⁴²

No entanto, a influência maciça das recomendações das organizações internacionais (OCDE, Banco Mundial, FMI) permitiu a emergência de um outro paradigma, o da **avaliação**. Este tipo de universalismo tem por objetivo a exploração de eventuais leis - invariantes - que governam o funcionamento das escolas, com o objetivo de determinar as boas práticas padronizáveis²⁴³, generalizando-as e impondo-as como um laço quantitativo - de realização (*performance*) - entre a investigação educativa e as políticas públicas de educação, desenvolvidas sob a perspetiva das políticas públicas baseadas em evidências. Num sistema, que Kamens apelida de «xamânico» pela sua crença irracional num mecanismo que, dada a incerteza inerente aos processos educativos, tem uma natureza verdadeiramente «mágica»²⁴⁴, procuram correlacionar, de forma fiável e política-

para as dificuldades da escola. Tal conclusão/constatação deve compreender que o reconhecimento da importância nuclear dos professores para o sucesso educativo da escola passa, também, pela determinação das mudanças a introduzir e no elencar dos meios necessários à sua efetivação, pois a tarefa de ensinar é de tal modo complexa que não pode reduzir-se a um mecanismo de reprodução/implementação irrefletida de práticas de sala de aula ditadas por uma instância superior. Para tal, deve favorecer-se politicamente o trabalho em equipa, a cooperação entre profissionais, a partilha de conhecimento num perímetro contextual válido e a qualidade da formação inicial e permanente, entre outras dimensões. A tipologia de liderança também tem o seu papel.

²⁴² Cf. Lessard & Carpentier, *Politiques*, 30.

²⁴³ Cf. N. Mons. «L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves», *Revue internationale de politique comparée*, 2007, vol. 14, 409-423, 410, cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques*, 32.

²⁴⁴ Sobre essas «boas práticas padronizáveis» escreve Kamens, com um imenso e realista sentido de humor: «Numa área como a educação, onde a incerteza sobre como criar os resultados desejados é elevada, uma questão política importante é: como fazer com que os supostos adultos, e especialmente os decisores políticos, deixem de acreditar na magia? A busca maníaca pelas “melhores práticas” pode, de facto, garantir que as populações adultas

mente indiscutível, dados relativos aos resultados das escolas em testes estandardizados. Estes pretendem verter as características socioeconómicas dos públicos escolares, as características mais gerais das sociedades convocadas – índices de desenvolvimento económico – e as condições de ensino conferidas pelas políticas educativas e as práticas pedagógicas.²⁴⁵ Tendo, por exemplo, o PISA mais de sessenta países afiliados, não é difícil imaginar o impacto dos resultados massivos que são por este meio obtidos e dificilmente refutáveis pelo menos abonado mercado da investigação científica.

Lessard e Carpentier sugerem que a popularidade destes inquéritos se deve a um conjunto de fatores: o interesse em melhorar as aquisições dos alunos e por melhorar os sistemas educativos, entendidos como alavancas para o desenvolvimento económico; as pressões, num contexto económico incerto, para se conceber «sistemas escolares eficientes»; num contexto de imputabilidade, o desenvolvimento de novos sistemas de avaliação das aprendizagens escolares.²⁴⁶ Esta perspetiva suscita rapidamente a **adoção de um ensino e de uma avaliação estandardizada**, com a elaboração de padrões de sucesso para todos os níveis e domínios do ensino, como garantia de qualidade do ensinado e da competência de quem ensina. Estas políticas indicam também que as escolas devem consecutivamente aproximar-se mais dos padrões estabelecidos, sob pena de elaborarem práticas ou receberem intervenção externa implementadas no sentido de reduzir esse «desvio». Como referem os autores citados,

[...] podemos, pois, falar deste período de um aumento da avaliação das aprendizagens dos alunos nas disciplinas e das competências

continuem a procurar soluções que estejam enraizadas na inspiração e no pensamento mágico. É, portanto, provável que uma “cultura xamânica” persista na educação precisamente porque é uma instituição tão importante na sociedade moderna, mas cuja estrutura não a torna receptiva a soluções de um tipo de engenharia. Este resultado é o lado negativo do culto da avaliação. A questão de como ultrapassar este perigoso efeito secundário deveria ser uma questão política importante». David H. Kamens, «A globalização e a emergência de uma cultura de auditoria: o PISA e a investigação», in Heinz-Dieter Meyer & Aaron Benavot, *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance* (Oxford: Symposium Books, 2013), 137.

²⁴⁵ Estamos a referir-nos à International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), aos Trends in International Mathematics and Study Science (TIMSS) e ao Program for International Students Assessment (PISA). O primeiro inquérito data de 2000.

²⁴⁶ Lessard & Carpentier, *Politiques*, 33.

consideradas essenciais à economia do conhecimento e à globalização, bem como na avaliação dos estabelecimentos de ensino e do pessoal.²⁴⁷

As estatísticas resultantes são oferecidas ao **público consumidor e eleitor** – e, provavelmente, ao decisor político – como um instrumento objetivo, dotado de uma funcionalidade de transparência enquanto revelador científico das práticas e dos seus resultados, e também funciona como uma moeda de troca com a qual se pode pressionar as escolas a mudar de rumo. Os *rankings* das escolas, uma espécie de bolsa da educação, são o instrumento ideal para promover a **eficácia** e a **eficiência** do sistema escolar, «reforçando uma lógica industrial»²⁴⁸ e de **mercado**.²⁴⁹ Tal significou, por exemplo, o aparecimento dos **contratos de realização** ou de **planos estratégicos** – a nível nacional e a nível dos estabelecimentos de ensino – com a especificação dos objetivos de realização e da mobilização dos meios para os atingir.²⁵⁰

²⁴⁷ Lessard & Carpentier, *Politiques*, 35.

²⁴⁸ Lessard & Carpentier, *Politiques*, 35.

²⁴⁹ Assim se construiu e consolidou uma nova forma de regulação educativa que marca as últimas décadas, oriunda dos aconselhamentos providenciados sobretudo pela OCDE e caracterizada pela passagem de: 1) uma lógica de oferta a uma lógica de procura; 2) um controlo burocrático dos processos a uma redefinição de contas «responsabilizante» e de «profissionalização»; 3) de uma prioridade acordada à acessibilidade dos sistemas de ensino à obrigação de resultados (qualitativos e quantitativos); 4) de um sistema controlado a partir do seu centro a um projeto educativo sempre nacional nas suas linhas gerais, mas que repousa cada vez mais nos patamares e nos atores locais, submetidos a mecanismos de *accountability* e à concorrência (dos *rankings*, por exemplo), para a realização efetiva desse projeto nacional. E, ainda, 5) uma gestão focalizada nos meios e nas estratégias de mudança que têm o seu eixo central na obrigação dos resultados e num controlo de tipo contabilístico, e na organização aprendente. Cf. C. Lessard & L. Portelance, *Réflexions sur la réforme curriculaire du Québec* (Montréal: CSQ, 2002) cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques*, 36.

²⁵⁰ No caso da situação portuguesa, «a regulação nacional consiste no modo como as autoridades públicas (neste caso, o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo orientando por meio de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados». João Barroso, «O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local», in João Barroso, org., *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores* (Lisboa: EDUCA e Unidade de I&D em Ciências da Educação, 2006). Em <<http://hdl.handle.net/10451/5761>>, consultado em junho de 2020.

São exemplos de regulações de nível diverso no sistema educativo português: a) o uso das *plataformas eletrónicas* «para orientar o contexto da ação dos diferentes atores sociais e os seus resultados» quantificando os comportamentos através das plataformas eletrónicas, que se unem aos demais dispositivos, de avaliação, os *referenciais de competências*, os *contratos de autonomia*, as *metas de aprendizagem*, as «*boas práticas*»; b) a nível municipal, a regulação surge como *descentralização*, «reforço das competências das autarquias», que retira às escolas, sob e égide do combate ao centralismo, a margem de autonomia que detinham,

É de notar, como apontam Lessard e Portelance, que países de orientação política tradicionalmente social-democrata e aqueles em que o movimento sindical é mais forte e mais estruturado, travaram este processo ou tentaram paliá-lo, com um sucesso diverso, nas suas preocupações originais em matéria de democracia e de igualdade de oportunidades, recuperando/preservando os valores do período da expansão do Estado Social e o espírito da modernização igualitária que os caracterizou.²⁵¹

A primeira metade do século xx constitui, do ponto de vista dos sistemas educativos, uma etapa formatada pela necessidade de **qualificar a mão de obra** para a indústria e os serviços, em conformidade com a modernização do sistema produtivo, que gerou a necessidade de os sistemas educativos encontrarem vias diferenciadas do prosseguimento de estudos para grupos com expectativas diferenciadas (liceus e escolas técnicas). Era um contexto de aceitação social da legitimidade de percursos escolares diferentes para públicos sociais diferentes e que diferiam na natureza, prestígio, saídas profissionais e opções curriculares.

O **Estado Social**, surgido a partir dos anos 50 (e mais tardiamente em Portugal) com a expansão económica do pós-guerra, deflagra um movimento de superação desta diferenciação, assente na **desigualdade de partida e na desigualdade de finalidades**²⁵², que valoriza a educação como bem social e como direito definidor das sociedades democráticas, dando-lhe, pois, um significado político e ideológico próprio. Esta fusão dos subsistemas diferenciadores dá-se em Portugal nos anos 70, com a hegemonia do ensino unificado face às vias profissionalizantes e os currículos técnicos. Numa consequência indireta, **a democratização** conduzirá ao vazio da formação profissionalizante, socialmente necessária, pelo que, nos anos 80, se criarão as escolas profissionais e, no início do século xxi, se reabre o debate sobre o ensino secundário. Mas se uma questão

circunscrevendo-a às áreas pedagógica e curricular, esvaziando o seu «caráter institucional».

c) Finalmente, ao nível da escola, o projeto de *flexibilização curricular* representa um exemplo de *regulação local*, num contexto em que as escolas são obrigadas a respeitar as «aprendizagens essenciais», base comum de referência para todas as escolas. Ainda assim, no contexto global das novas formas de regulação e controlo, «trata-se de um voto de confiança numa maior autonomia das escolas na gestão curricular». João Barroso, «A Transversalidade das Regulações em Educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal», *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 39, n.º 145 (2018), 1086-1092. DOI:10.1590/ES0101-73302018214219.

²⁵¹ Cf. Lessard & Portelance, *Réflexions*; cit. *apud*. Lessard & Carpentier, *Politiques*, 37.

²⁵² Maria do Céu Roldão, *Diferenciação Curricular Revisitada* (Porto: Porto Editora, 2003), 23.

importante assoma no estudo das políticas de educação da transição de milénio é, certamente, o facto de,

[...] a emergência na escola da cultura da «performance» assume características contraditórias: no preciso momento em que se torna clara a necessidade de materializar uma política de efetiva igualdade de oportunidades, uma nova narrativa elitista emerge exigindo a defesa do templo de excelência.²⁵³

A título ilustrativo, podemos ter em consideração o estudo de Rinne, Kallo e Hokka sobre a evolução histórica dos mecanismos de **evolução da influência da OCDE** nas políticas educativas dos Estados europeus, a partir do caso finlandês²⁵⁴:

- I) Anos 60 - *Fase da Guerra Fria e da «Grande Ciência»*: confiança nas teorias económicas da educação; desenvolvimento do planeamento da mão de obra; ênfase no estudo das ciências naturais;
- II) Anos 70 - *Fase dos objetivos sociais e da educação recorrente*: ênfase nos objetivos sociais e no ideal de igualdade educativa; educação recorrente como solução dos problemas económicos e sociais; falhanço e criticismo do projeto dos indicadores;
- III) Anos 80 - *Fase da procura*: empenho na resposta aos problemas económicos e sociais causados pela reestruturação dos países industrializados; promoção da transição da escola para a vida ativa, melhoria da qualidade da educação e expansão das oportunidades educativas; início do projeto dos indicadores (INES)²⁵⁵;

²⁵³ A. Magalhães & S. Stoer, *A Escola para todos e a excelência académica* (Porto: Profedições, 2002), 49.

²⁵⁴ Cf. Risto Rinne, Johanna Kallo, Sanna Hokka (2004), «Too eager to comply? OECD education policies and finnish response», *European Education Research Journal*, 3 (2), 454-485. Os autores referem que os principais instrumentos de ação da OCDE são os exames aos países e os exames temáticos (comparativos). A partir dos anos 90 foi acrescentado o *follow-up* do exame e a monitorização da implementação das recomendações, o que amplificou enormemente o ascendente técnico-político da organização sobre os políticos e as políticas locais, nomeadamente através dos relatórios anuais *Education at a Glance*. Cf. Valter Lemos, *A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal* (Coimbra: Almedina, 2014), 58-60.

²⁵⁵ Na década de 90 surgiram os *International Indicators and Evaluation of Educational Systems* - INES. O interesse nas estatísticas educacionais por parte da OCDE remonta aos anos 60 por causa do planeamento do investimento em educação e da compilação de dados comparáveis entre estados. Atendendo à dificuldade da tarefa, acabaria por construir um sistema

IV) Anos 90 – *Fase da monitorização da qualidade e da economia da educação*: expansão da esfera de atividade da OCDE e do número de países membros²⁵⁶; temas recorrentes: capital humano e social, papel da educação numa economia baseada no conhecimento e na aprendizagem ao longo da vida.

No caso de Portugal, há ainda que identificar a sua idiossincrasia própria.²⁵⁷ De facto, observa-se que, na Europa Ocidental a contribuição

próprio de avaliação das competências dos alunos – PISA, *Program for International Student Achievement* (2000).

²⁵⁶ Esta é a etapa em que Portugal se torna membro.

²⁵⁷ Como refere Barroso (2018), as agências transnacionais atuam sobre a regulação por meio de programas técnicos «que sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias, práticas, soluções (muitas vezes de maneira uniforme) que acabam por constituir uma espécie de “pronto-a-vestir” a que recorrem os especialistas dos diferentes países sempre que são solicitados (pelas autoridades ou opinião pública nacionais) a pronunciarem-se sobre os mais diversos problemas ou a apresentarem soluções». O autor reclama que atualmente se verifica «uma naturalização desses processos» e um aumento das instâncias produtoras de conhecimento especializado e uma intensificação da difusão dos seus dados (estudos, práticas, projetos, políticas), sendo a «comparabilidade» um instrumento de persuasão política e critério para a «formulação de juízos» (qualidade, eficácia...), favorecendo escolhas que conduziram «à descentralização, à privatização da oferta educativa, à gestão centrada nas escolas, aos testes estandardizados, à avaliação dos professores e das escolas». João Barroso, «A Transversalidade das Regulações em Educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal», *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 39, n.º 145 (2018), 1084. DOI:10.1590/ES0101-73302018214219.

Para a análise da situação em Portugal, Barroso, «A Transversalidade», 1084-1085, faz referência a Luís Miguel Carvalho, que argumenta ser o PISA utilizado em Portugal «para elaborar análises de políticas em curso; para justificar questões específicas de agenda política; como fonte para realização de estudos sobre as “realidades nacionais”; ou para construir (ou desenvolver) instrumentos de regulação autóctones (designadamente no âmbito das políticas de prestação de contas e/ou de garantia de qualidade)». (Cf. Luís Miguel Carvalho, «Mútua vigilância organizada», *Educação: Temas e Problemas*, vol. 6, n.ºs 12-13 (2013), 61-74, 70). E fá-lo sustentando-se, como indica o investigador, no primado do modelo racional (políticas baseadas em evidências), «contrastando com uma coordenação baseada nas opiniões e/ou ideologia», através de uma «livre aquiescência» dos políticos, que aderem e apoiam uma «apropriada e eficaz prática» de lógica da «mútua vigilância». E ainda usa a avaliação do desempenho dos alunos em certos «domínios e competências de literacia» para a «pilotagem dos sistemas educativos». (Cf. Luís Miguel Carvalho, coord., *O espelho do perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA* (Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011), 164. Barroso invoca ainda, a partir de Estela Costa, *O ‘Programme for International Student Assessment’ (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas*. Tese (Doutoramento em Educação) – Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2011. Em <http://hdl.handle.net/10451/3002>, que «o programa coloniza diferentes universos do conhecimento e da sociedade e é ajustado pelos diferentes contextos e atores; o PISA instaura uma atmosfera de debate e reflexão, concorrendo para a tecnicização e despolitização da ação pública; o conhecimento “dirige-se” para os políticos e os políticos “dirigem-se” para o conhecimento; as relações entre os atores envolvidos no

da educação para a democratização social, e a sua «utilização» enquanto instrumento de credibilização da mesma, acelerou o crescimento dos sistemas educativos após a II Grande Guerra. Estes procuravam **assegurar equitativamente a formação de cidadãos integrados na democracia**. Em Portugal, o caminho percorrido após 1974 vai, antes, no sentido de **educar para a formação da democracia** e a **legitimação da mesma** no próprio espaço educativo. De qualquer forma, o que importa reter das lições da história – e o que nos inquieta agora – é o constatar-se que, de um modo e de outro, não se conseguiu essa democratização das escolas – que agora, talvez pareça a alguns como uma extravagante radicalização – nem a diluição da distinção entre formação para o trabalho e formação para a cidadania, se bem que, no nosso país, sejam uma ambição da Lei de Bases do Sistema Educativo²⁵⁸. Há, pois, muito ainda por fazer.

4. Uma leitura dos ciclos de políticas públicas de educação em Portugal

A escolaridade obrigatória, medida pela extensão da cobertura e da frequência escolar, foi ao longo dos últimos 40 anos o principal fundamento das políticas de educação. Gradualmente, questões como a igualdade de oportunidades, a equidade e a qualidade do serviço público de educação foram ganhando espaço na fundamentação das medidas de política, a par com os resultados e o sucesso escolar. [...] e a centralidade do problema da escolaridade obrigatória e do seu cumprimento.²⁵⁹

Na perspectiva de adotar um sistema de classificação das políticas públicas de educação que nos ajude a compreender os tipos de políticas em presença, é possível tipologizá-las a partir de vários critérios. Sem prejuízo de outros critérios e de outras tipologias, recorreremos à classificação por Ciclos, isto é, pela verificação de «uma série de fenómenos que se sucedem

PISA são multidirecionais e assimétricas; a imagem credível é uma construção da OCDE, sendo a atribuição de credibilidade uma construção da ação pública; documentos e reuniões fazem a interface entre os diferentes espaços e atores».

²⁵⁸ Cf. Correia, «As Ideologias», 83-84.

²⁵⁹ Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», in Maria de Lurdes Rodrigues, org., *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino* (Coimbra: Almedina, 2014), 35.

numa ordem determinada» e, ainda, como «parte de um fenómeno periódico que se efectua durante certo espaço de tempo».²⁶⁰

Assim, vamos elencar as políticas de educação a partir de Ciclos Temporais, uma forma sempre ordenada de conhecer a evolução dos fenómenos, de Ciclos Curriculares, pela importância que o currículo tem na determinação da vida na escola, e os Ciclos Ideológicos, pois os valores e as crenças influenciam o comportamento dos atores e os resultados da sua ação.

4.1. Os ciclos temporais

Barroso (2003) definiu «quatro grandes ciclos temporais, organizados de acordo com a dinâmica social dos processos de mudança» para o intervalo histórico que vai da revolução de abril até ao início do século XXI e que intitulou, respetivamente, de *revolução*, *normalização*, *reforma* e *descontentamento*.²⁶¹ O **Ciclo da Revolução** incluiu o período que decorreu desde o 25 de Abril de 1974 (com os governos provisórios que se lhe seguiram) até ao I Governo Constitucional.²⁶² Este ciclo caracteriza-se pelos esforços dos governos provisórios para porem em prática medidas que rompessem com as políticas da ditadura e, simultaneamente, assegurassem o funcionamento do sistema num quadro de evolução para uma «democracia socialista». As dinâmicas sociais que se geraram, nesta etapa, ultrapassaram, segundo Barroso, quaisquer lógicas de funcionamento reformista do Estado e puseram-se em prática mudanças importantes sem o recurso a normativo para tal.²⁶³ Apesar de tudo, foram tomadas medidas consistentes com uma visão aberta, democrática e plural do sistema educativo.²⁶⁴

²⁶⁰ «Ciclo», in *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*, 2008-2021. Em <<https://dicionario.priberam.org/ciclo>>, consultado em 17-06-2021.

²⁶¹ João Barroso, «Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução», *Educação & Sociedade. Revista de Ciências da Educação*. Campinas (Brasil): Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), vol. 24, n.º 82 (2003), 66. Em <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100004>.

²⁶² No qual foi ministro da Educação Sottomayor Cardia (23/07/1976-29/08/1978).

²⁶³ Essas «fortíssimas dinâmicas sociais» – «processo revolucionário em curso» – protagonizadas pelos professores colocavam os governos provisórios perante factos consumados que vinham a ser enquadrados através de normativos legais. Foi um período em que o sistema educativo esteve, na prática, ingovernável ou muito próximo disso.

²⁶⁴ Grácio (1986) descreve a situação, que procurava: a alteração do currículo em função das metas de democratização; a dignificação e valorização do estatuto pedagógico, profissional,

A aprovação da Constituição, com o I Governo Constitucional, possibilitou a emergência do **Ciclo da «Normalização»** deliberada do Sistema Educativo e estende-se até 1986, com a aprovação da sua Lei de Bases, que é, de algum modo, uma necessidade/exigência para a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia.²⁶⁵ Politicamente pretendia-se a eliminação das «derivadas revolucionárias». O Estado devia recuperar o poder e o controlo sobre a educação. Barroso (2003) indica que, para tal, «foram introduzidos critérios de “racionalidade técnica” na decisão política, nomeadamente, por meio do reforço das estruturas e dos processos de planeamento».²⁶⁶

De acordo com Teodoro, a normalização da política educativa, com a sua substituição pelo planeamento, conheceu dois movimentos: por um lado, as «intervensões negativas», isto é, afastar do Ministério da Educação os quadros que personalizavam o conjunto das principais orientações e reformas encetadas durante o período da crise revolucionária e reverter as medidas então tomadas; por outro, o «desafio europeu», que exige respostas mas, também, que as legitima, de uma política educativa orientada para a contenção do acesso ao ensino superior universitário, a diversificação de vias de ensino nos estudos pós-secundários e o desenvolvimento do ensino técnico-profissional e a «importância de uma lei de bases que representasse o ponto de partida para uma reforma global do sistema de ensino».²⁶⁷

cívico e social dos professores; a democratização generalizada das relações institucionais e pedagógicas nas estruturas do sistema educativo; o reajustamento dos objetivos e propósitos do sistema educativo tendo em vista a abertura da sociedade; a orientação do sistema para o apoio à democracia social, combatendo as desigualdades no acesso à formação. Estas «conquistas» foram conseguidas em condições de grande instabilidade social, política e governativa. É tida como uma das mais emblemáticas medidas a criação, em 1975/1976, do Ensino Secundário Unificado, que implicou a extinção do Ensino Técnico, e visava garantir uma educação e uma formação comum de nove anos para todos os jovens. A escolaridade obrigatória ficou pelos seis anos quando, na legislação de Veiga Simão, estava previsto o seu alargamento para oito anos. Rui Grácio, «A Educação, Dez Anos Depois. Que transformações, que rupturas, que continuidades?», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.ºs 18/19/20 (1986), 157-159.

²⁶⁵ Esta é uma etapa de acentuada crise financeira, com a intervenção do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial.

²⁶⁶ João Barroso, «Organização e regulação», 66, 4

²⁶⁷ António Teodoro, *A Construção Social das Políticas Educativas*, 439-449.

Parece, pois, emergir um «novo vocacionalismo»²⁶⁸, pela procura de oferta de recursos humanos qualificados e a preocupação com a modernização da economia e o paradigma do «emprego» e a visão produtivista da educação. Precisamente a Lei de Bases de 1986 não assimila esta perspectiva, antes «incorpora os valores fundamentais do personalismo e está muito mais centrada numa ética do desenvolvimento humano do que na sua sujeição a referenciais pré-concebidos da sua profissionalidade».²⁶⁹

Como assinala Correia, o binómio educação/modernização vem, precocemente, substituir o binómio educação/democracia.²⁷⁰ A aprovação em 1986 da Lei de Bases do Sistema Educativo permitiu fechar o Ciclo da «Normalização».²⁷¹ O designado **Ciclo da «Reforma»** é, de facto, visto por Barroso (2003), não como o de uma reforma firmada e efetivada, mas como um processo longo de ascensão e queda do «mito da reforma», estendendo-se de 1986 até final do século xx, e pode dividir-se em dois grandes períodos. O primeiro corresponde ao ministério de Roberto Carneiro (entre 1987 e 1991), dotado de um «messianismo reformista», com

²⁶⁸ S. Stoer, A. D. Stoleroff & J. A. Correia, «O Novo Vocacionalismo na Política Educativa em Portugal e a Reconstrução da Lógica da Acumulação», *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 29, 1990, 11-53, 46-47, referem uma «tendência para uma profissionalização/vocacionalização» no contexto da escola de massas e em Portugal, sob o apelo da modernização, «elemento dominante no discurso sobre o sistema educativo», um «chavão que se avança para realçar a necessidade de se estreitar as relações entre a escola e a vida ativa».

²⁶⁹ José David Justino, dir., *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspectiva*. Vol.1. Lisboa: CNE, 2017, 17, 23, 26.

²⁷⁰ «[...] as preocupações com a eficácia, os padrões de qualidade e a formação para o trabalho se sobrepuseram às preocupações “com o currículo democrático, com a autonomia do professor ou com a desigualdade de classe, de raça ou de género”, ou seja, onde o binómio educação/modernização do tecido produtivo ocupou o lugar do binómio educação/democracia». Correia, «As Ideologias», 89-90.

²⁷¹ «[...] apesar das polémicas inflamadas que em muitos casos suscitaram, a maior parte das transformações estruturais, introduzidas (ou desenvolvidas) no pós-25 de Abril, acabaram por ser aprovadas pela grande maioria dos deputados e consagradas na Lei de Bases. É o caso, entre outros, da unificação do ensino secundário geral, do prolongamento do ensino secundário complementar, do ensino superior politécnico, da criação das escolas superiores de educação, dos modelos de gestão democrática das escolas etc. A única grande novidade (mas que na prática já constituía um dado adquirido e quase inevitável) foi o prolongamento da escolaridade obrigatória para 9 anos. [...] A Lei de Bases tem que ser vista, assim, como o coroar de um processo de transformações não-lineares, que ocorreram desde o “25 de Abril”. Ela veio fixar, sob a forma de diploma legal, um quadro normativo amplo e coerente que estabelece a organização e as estruturas do sistema educativo e que define os princípios gerais que deverão informar a legislação complementar, a publicar pelo governo, no prazo de um ano (como prescreve a própria Lei)». João Barroso, «Do mito da reforma à reforma de um mito», *Aprender*, Portalegre, n.º 2, (1987), 12-13.

que «os aspetos emblemáticos e míticos de uma reforma global» para os problemas da educação e o desejo de criar o «homem novo»:

A reforma é concebida e desenvolvida segundo um **modelo normativo-dedutivo**, fundado numa conceção determinista da mudança, conduzida do topo para a base do sistema (*top - down*), com o reforço dos dispositivos de planeamento e legitimada politicamente por um discurso «modernizador» tendo em vista assegurar a integração plena de Portugal na Comunidade Europeia.²⁷²

As medidas que o consubstanciaram foram a contenção do acesso ao ensino superior público, o estímulo à abertura de estabelecimentos de ensino superior privado, a criação das «escolas profissionais» (que configuram uma modalidade inovadora de tutela mista, entre o Ministério da Educação e outros promotores públicos ou privados); o reforço de dispositivos de avaliação (início da avaliação do ensino superior, introdução da avaliação aferida dos alunos, criação de um «observatório de qualidade das escolas»).²⁷³

Segundo Afonso, essas medidas configuram a existência, em Portugal e no período correspondente aos governos apoiados pelo Partido Social-Democrata (centro-direita), entre 1985 e 1995, «de um neoliberalismo educacional mitigado, resultante [mais] das pressões contraditórias exercidas pelos diferentes grupos e classes sociais que participaram, direta ou indiretamente, na definição da política educativa, do que no sentido da assunção inequívoca de todos os traços e dimensões que, em outros países, têm sido considerados expressivos e definidores das políticas da nova direita».²⁷⁴ Com a evolução das políticas no terceiro Governo de Cavaco

²⁷² União Europeia, essa, que viria a apoiar todo este movimento reformista através de um substancial reforço financeiro (Quadro Comunitário de Apoio implementado pelo Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal - PRODEP), com o objetivo de «preparar o sistema educativo português para as exigências económicas e sociais decorrentes do processo de integração europeia, visando «generalizar o acesso à educação; modernizar as infraestruturas e melhorar a qualidade da ação educativa». Teve três etapas: 1990-1993, 1994-1999 e 2000-2006. A maior parte dos investimentos efetuados diz respeito à construção de escolas e melhoria dos equipamentos educativos (centros de recursos, instalações desportivas, informática etc.), bem como ao financiamento de ações de formação.

²⁷³ João Barroso, «Organização e regulação», 70.

²⁷⁴ A. J. Afonso. «O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata: um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995)», *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, vol. 10, n.º 2 (1997), 103-137, 122.

Silva (1992-93)²⁷⁵, promovida pela emergência de novos problemas – o financiamento e a sustentabilidade do sistema de ensino e a avaliação (dos alunos, das escolas e dos professores), Rodrigues (2014) designa este período como o da **sustentabilidade** e da **avaliação do sistema educativo**.²⁷⁶

O segundo período do **Ciclo da «Reforma»**, na sua etapa da Gestão Flexível do Currículo, corresponde à agenda de Marçal Grilo (1996 e 2000) e uma política de «geometria variável» visando clareza e consensualidade dos princípios e flexibilidade na ação. Como instrumento essencial o *Pacto Educativo para o Futuro* (um conjunto de princípios, objetivos estratégicos e compromissos, apresentados como «bases essenciais para a ação política e para o relacionamento com todos os protagonistas do processo educativo», visando «pacificar a educação» e assegurar «um acordo sobre os grandes rumos da política educativa») mas o Pacto não chegou a firmar-se (Barroso, 1996).²⁷⁷

Como continuidade das políticas, Marçal Grilo prosseguiu na **revisão curricular**, com a formação de professores e, ainda, com a gestão das escolas e a avaliação dos alunos. Diferencia-se do seu antecessor pela preocupação com a «qualidade» e a «igualdade de oportunidades», observáveis nas políticas que conduziram aos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária²⁷⁸, pelas medidas de pedagogia compensatória

²⁷⁵ Foram ministros da educação Diamantino Durão (1991-1992), António Couto dos Santos (1992-1993) e Manuela Ferreira Leite (1993-1995).

²⁷⁶ Rodrigues, «A construção do sistema democrático», 65.

²⁷⁷ João Barroso, «Do Pacto Educativo à Educação como Pacto», in António Teodoro, coord., *Pacto Educativo. Aspirações e Controvérsias* (Lisboa: Texto Editora, 1996), 85.

Barroso sublinha que a sua intenção central foi a de reduzir as críticas da oposição sobre a «inoperabilidade do governo» ou a «incapacidade de tomar medidas concretas para resolver os problemas», um tipo de pragmatismo que não funcionou bem, também alicerçado na pressão colocada nos «opositores», responsabilizados pela eventual falha, através dos mecanismos de negociação e aprovação». Mas o argumento mais interessante de Barroso é certamente o de considerar que o Pacto da Educação não foi um pacto verdadeiramente educativo, de processo de participação democrática necessário à construção de um projeto comum (Barroso, 1996, 88).

²⁷⁸ As escolas TEIP são inicialmente identificadas pelo *Despacho n.º 147-B/ME/96* como espaços onde é necessário promover a igualdade de oportunidades e a luta contra a exclusão. Mas o *Despacho n.º 73/SEAE/SEEI/96* parece contrariar essa opção política ao enfatizar o objetivo de nessas escolas desenvolver projetos plurianuais que visem a melhoria da qualidade educativa e a promoção da educação. Assim, a constituição destes «territórios» faz-se pela definição de metas, por um diagnóstico e pelos procedimentos de planeamento. Parece tratar-se, antes, de uma lógica que só parcialmente é de igualdade de oportunidades, pois tem um marcado caráter compensatório, afim da teoria do *handicap* social, inspiradas nas *Educational Priority Areas* inglesas, nas suas congéneres francesas e na educação compensatória americana. Pela sua natureza «compensatória», entram em tensão com a conceção

(currículos alternativos, apoio pedagógico assistido), pelo forte impulso dado à expansão da educação pré-escolar, a sua intervenção mais emblemática e mais bem-sucedida, e pela generalização da avaliação aferida. Também as medidas de avaliação das escolas e a entrada da Internet nos estabelecimentos de ensino.

O **Ciclo do «Descontentamento»** tem início com o século XXI, marcado fundamentalmente pela manifestação – oriunda de sectores tão diferentes como os sindicatos de professores, os partidos políticos, associações profissionais, como, até, das famílias e da comunidade académica – de um descontentamento, diferentemente motivado, quanto à situação em que se encontra a educação em Portugal e, com um apelo talvez sem precedentes, que acolhe um interesse continuado dos meios de comunicação social. A consciência de que a educação é um «sector em crise», afirma Barroso (2003), «tem sido uma constante, antes e depois da instauração do regime democrático em 1974. Contudo, o que é significativo deste novo período é a passagem de um sentimento de uma “**crise de problemas**” para o de uma “**crise de soluções**”». O diagnóstico que é feito sobre o desempenho do sistema e das escolas é, em muitos casos, pouco animador, oscilando entre a «desilusão» e a «catástrofe». Terminou a euforia reformista, com as suas transformações contínuas, e os investimentos financeiros que haviam permitido um crescimento da taxa de alunos, professores e escolas, quase contínua.²⁷⁹ Assim, para Barroso (2003) a:

liberal de igualdade (só o mérito e o desejo podem impedir o sucesso escolar) face a uma conceção mais social (procedimentos específicos devem ser levados a cabo para eliminar ou atenuar os fatores concretos que colocam certas categorias sociais numa situação desfavorável face à escola) e constituem uma medida de discriminação positiva. Esta visão acaba por legitimar esses territórios como «ilhas» no mapa escolar, sem vontade de intervir para os ligar ao «continente», por ventura implementando as necessárias políticas sociais. De resto, as escolas TEIP acabaram por se integrar na cultura escolar do sistema educativo como espaços em que coabitam problemas de comportamento e de aprendizagem muito específicos, populações de alunos dotadas de grande heterogeneidade sociocultural, motivações, interesses e capacidades de aprendizagem escolar. Trata-se, pois, de equilibrar as diferenças com ofertas educativas e de formação diferenciadas. No mesmo quadro de referência, encontramos a resposta a alunos com dificuldades escolares através de programas personalizados ou contratos educativos para adquirirem os conhecimentos e os comportamentos requeridos pela escola e para assumirem mais responsabilidades, atrás mencionados.

²⁷⁹ Barroso, «Organização e Regulação», 72, que assinala, num certo contraste com a percepção construída pelos vários atores e parceiros da educação, a avaliação feita por Roberto Carneiro: «O progresso educativo foi, a muitos títulos, impressionante. A escolarização de crianças e jovens conheceu um desenvolvimento exponencial. Temos hoje, na prática, 100% de cada coorte geracional integrada no ensino básico [até ao 9.º ano de escolaridade], cerca de 70% retida até ao final do secundário [até ao 12.º ano de escolaridade] e mais de 30% a frequentar estudos pós-secundários. São indicadores que, sem margem para dúvidas,

[...] insistência na «qualidade» e a omissão das questões da equidade e da igualdade de oportunidades são reflexos claros de um movimento de opinião e de intervenção política que, principalmente, a partir dos meados dos anos de 1980, tem vindo a insistir no discurso da «modernização» e «competição», substituindo-o pelo da exigência da «democracia» e da «igualdade de oportunidades».²⁸⁰

Embora o intervalo temporal analisado por Barroso se detenha, naturalmente, no início deste milénio, as suas observações à XV Legislatura (2002-04) o tempo provou que podem ser, igualmente, lidas à luz da XIX Legislatura (2011-15):

É neste contexto que se assiste hoje, em Portugal, no quadro de uma «crise de soluções» gerada pela queda do mito da reforma educativa, à promoção, na comunicação social e junto de largos sectores da opinião pública, de um diagnóstico catastrofista sobre a situação em que

comparam bem com as médias estatísticas da União Europeia. O parque escolar – desde o pré-escolar ao universitário – cresceu de forma espetacular, cobre de forma mais harmoniosa o território, e obedece a critérios de qualidade compatíveis com padrões internacionais. A esmagadora maioria dos nossos professores e educadores é profissionalizada. O ensino superior que estava, há apenas 30 anos, concentrado em três cidades universitárias encontra-se hoje disponível em todas as capitais de distrito, nas regiões autónomas, e ainda num grande número de outras localidades que sustentam uma nova muralha urbana do país em formação. [...]. Todavia, estes inquestionáveis avanços confrontam-se com persistentes problemas que constituem o reverso da medalha. Nas avaliações padronizadas que passaram a ser regularmente conduzidas por organismos internacionais, os nossos resultados são preocupantes: seja em matéria de literacia, seja no que respeita a conhecimentos de matemática e de ciências, os nossos jovens situam-se, por via de regra, na cauda dos países. Verifica-se uma sistemática condenação por parte de cada nível de ensino relativamente ao “produto aluno” que lhe é entregue pelo nível imediatamente precedente. Constatam-se manifestas disfunções entre as novas necessidades do mercado de trabalho e as ofertas tradicionais de diplomados. Acima de tudo a sociedade e a economia portuguesa continuam a assentar numa população adulta – ativa – que, em contraste com as novas gerações, não conseguiu ir muito mais além do que os seis anos de escolaridade formal» (Roberto Carneiro, «2020: 20 anos para vencer 20 décadas de atraso educativo: síntese do estudo», in R. Carneiro, J. Caraa & M. São Pedro, coords., *O futuro da educação em Portugal: tendências e oportunidades; um estudo de reflexão prospetiva*, vol.1 (Lisboa: Ministério da Educação, 2000), 34-35, cit. *apud.* Barroso, «Organização e Regulação», 73: que sublinha a contrastação «quantidade/qualidade» de Carneiro, «e que abre para uma perspetiva de desenvolvimento do sistema educativo, moldada no objetivo de “recuperar o atraso que nos separa dos nossos parceiros europeus”».

²⁸⁰ João Barroso, «Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada», in João Barroso, org., *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (Porto: ASA, 2003), 19-48. Em <https://www.scielo.br/j/es/a/kkYMGxdnT5TtLWNvg5BksB/?lang=pt>, consultado em junho de 2020.

se encontra o nosso sistema educativo. Sob um aparente consenso apartidário, esse diagnóstico pretende abrir caminho à aceitação pela opinião pública de propostas de cariz «neoliberal», como sejam a privatização do ensino, a subordinação da educação à lógica de mercado, com a livre escolha da escola pelos pais²⁸¹, a competição interescolas etc., misturadas com outras de cariz mais conservador, como o primado das «aprendizagens fundamentais» (*back to basic*), o reforço da autoridade, do rigor e da disciplina.²⁸²

De facto, conforme o autor citado previa, a solução encontrada para o descontentamento – que teria com o ministério de Maria de Lurdes Rodrigues um apogeu específico – assumiu a estratégia de redução da intervenção do Estado na regulação e na prestação do serviço educativo («mercado de educação» e *managerealismo*, dominantes na resposta à «globalização»).

Do ponto de vista temporal também Rodrigues (2014) oferece uma divisão por etapas cronológicas para a Construção do Sistema Educativo Democrático, a saber:

- 1/ Os *antecedentes* da democratização (do Projeto Regional do Mediterrâneo, 1959) à Reforma Veiga Simão (1970-74);
- 2/ A *rutura* (de maio de 1974 a julho de 1976, ou seja, da Revolução de Abril à aprovação da Constituição de 1976);
- 3/ A *institucionalização* de novas regras (da Constituição à Lei de Bases do Sistema Educativo, de 1976 a 1986);
- 4/ O *desenvolvimento do sistema democrático de ensino*:
 - 4.1/ A *reforma* do sistema educativo (1986 a 1991);
 - 4.2/ A questão da *sustentabilidade* e da *avaliação* (1991 a 1995);
 - 4.3/ A questão da *qualidade* das aprendizagens (1995 a 2002);
 - 4.4/ A questão do *ensino secundário* (2002 a 2005);

²⁸¹ «A liberdade de escolha da escola pelos pais reforça a estratificação económica, social e étnica entre as escolas, uma vez que os critérios de escolha utilizados pelos pais de estatuto socioeconómico mais elevado se baseiam mais na “qualidade” dos alunos do que na qualidade das aprendizagens e os pais das classes populares, ou de minorias étnicas, não têm informação, tempo e recursos para identificarem as boas escolas.» João Barroso, «A “escolha da escola” como processo de regulação: integração ou seleção social?», in João Barroso (org.) *A Escola Pública. Regulação, desregulação, privatização* (Porto: ASA, 2003), 92.

²⁸² João Barroso, «Organização e regulação», 73.

4.5/ A questão do *sucesso escolar* (2005 a 2011);

4.6/ A *rutura dos consensos* (2011 a 2014).²⁸³

4.2. Os ciclos curriculares

Relativamente a Portugal, Pacheco e Sousa (2018) indicam que um estudo das políticas curriculares que incida sobre as três décadas posteriores à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, aprovada pela quase totalidade dos deputados do X Governo Constitucional (1985-1987), encontrará quatro ciclos identificáveis em termos da análise do currículo prescrito:

- o **Ciclo de Reforma Curricular**, iniciado em 1987 e que decorre até 1995 (XI e XII Governos Constitucionais, com duas maiorias absolutas do Partido Social Democrata).
- o **Ciclo da Gestão Flexível** de 1995 a 1999 ou 2001 (essencialmente o XIII Governo Constitucional, liderado pelo Partido Socialista, com minoria parlamentar, mas também o XIV Governo Constitucional).

Este Ciclo é interrompido pelos XV a XVII Governos Constitucionais. O XV Governo Constitucional governa de 2002 a 2004 (Partido Social Democrata), seguindo-se o curtíssimo período de governação do XVI Governo Constitucional (2004-2005), também pelo Partido Social Democrata. Sem uma identidade curricular perceptível ou a identificação, pelos próprios, de uma intenção reformista qualquer, no entanto, verifica-se que estes governos adotaram uma ótica de promoção da liberdade de ensino e de privatização do sistema educativo, tendo como consequências, a longo prazo, a indução desproporcionada dos *rankings* das escolas e uma estratégia de culpabilização dos professores pelos males do sistema educativo, que permanecem até hoje, um tempo intermédio de Racionalização Económica e *managerealismo* assumido.

O Partido Socialista governará com maioria absoluta entre 2005 e 2009 (XVII Governo Constitucional) e com minoria entre 2009 e 2011 (XIX Governo Constitucional). É, também, um tempo intermédio de desinteresse pelo currículo propriamente dito, mas de políticas de

²⁸³ Rodrigues, «A construção do sistema democrático», 35-88.

Racionalização Tecnista, ancoradas no projeto de digitalização da economia e da sociedade.

- o **Ciclo da Reforma Curricular Parcial**, essencialmente superficial e episódica, entre os anos de 2011 e 2015, corresponde ao XIX Governo Constitucional, também com maioria parlamentar, numa coligação do Partido Social Democrata com o Partido Popular.
- o **Ciclo da Inovação Pedagógica**, que se dá como iniciado em 2017, pelo XX Governo Constitucional, com base numa maioria parlamentar socialista, alavancada pelos partidos de esquerda.

Estes ciclos, conforme identifica, caracterizam-se por mudanças factuais e conjunturais, sobretudo, resultando da influência dos contextos e de problemáticas várias, de natureza social, económica, política, cultural, com impacto na construção dos currículos e nas demais opções políticas tomadas.²⁸⁴

4.3. Os ciclos ideológicos

Uma vez que «a política educativa corresponde ao conjunto de decisões oriundas do sistema político, englobando as intenções e estratégias determinadas pelos critérios ideológicos e pelas necessidades reconhecidas como socialmente válidas»²⁸⁵, facilmente se verifica que os sistemas educativos são subsistemas sociais. Assim, é natural reconhecer-se que os **currículos**, enquanto **projetos culturais, sociais e políticos**, se constroem com base em ideologias²⁸⁶ ou sistemas de ideias, valores, atitudes, crenças e normas partilhados por aqueles que os elaboram.

²⁸⁴ Pacheco & Sousa, «Políticas curriculares», 96.

²⁸⁵ José Augusto Pacheco, *Currículo: Teoria e Práxis* (Porto: Porto Editora, 2001/2007), 51.

²⁸⁶ «Com o advento do estado moderno, o currículo torna-se um instrumento ideológico com diferentes orientações, que regula as relações entre a sociedade e a escolarização. Por isso, [...] o currículo é do interesse do Estado e a escolarização é um assunto público». Pacheco, *Teoria e Práxis*, 58.

	Ideologia Democratizante	Ideologia Democrática	Ideologia Modernizante	Ideologia da Inclusão
<i>Modelo de Definição</i>	Político	Jurídico	Económico	Organizacional
<i>Princípio Regulador</i>	Comunidade	Estado	Empresa	Mercado
<i>Cultura de Referência</i>	Cultura de direitos	Cultura cívica	Cultura da eficácia	Tolerância
<i>Princípio de Legitimação dos Saberes</i>	Interesse emancipatório	Universalidade e neutralidade axiológica	Utilidade económica e instrumental	Utilidade instrumental e utilidade para a gestão da questão social
<i>Princípio Organizacional</i>	Flexibilidade social ofensiva	Homogeneidade uniformidade	Flexibilidade organizacional externa	Flexibilidade organizacional interna
<i>Definição da Coesão Social</i>	Transformação e construção social	Integração social	Eficácia económica e social	Inclusão na ordem social
<i>Intervenientes Legítimos</i>	Comunidades educativas escolares e não escolares	Estado e representantes do mundo escolar	Mundo empresarial e técnicos de educação	Gestores dos problemas sociais Gestores escolares «Cientistas» da educação

Quadro 1 - Tipologização das Ideologias Educativas em Portugal
(Correia, 1999)²⁸⁷

Essas ideologias são relevantes porque transportam, através dos construtores iniciais do currículo, mas também dos intermédios, os «decisores de sala de aula», uma ideia de sociedade, de escola e de pessoa. Então, parece-nos válido socorrer-mos da tipologização definida por Correia (1999), emanada do caminho histórico da segunda metade do século xx português.²⁸⁸

Do ponto de vista histórico, a construção da educação democrática em Portugal teve o seu início nas «cidades educativas», na experiência de cidadania de docentes e alunos, no esforço inicial de consolidação da cidade democrática, ocorrida depois de abril de 1974. A **Ideologia da**

²⁸⁷ Correia, «As Ideologias», 105.

²⁸⁸ Correia, «As Ideologias», 105.

Democratização, então predominantemente aberta, tem no Estado o garante da democracia e do respeito pelo princípio de igualdades de oportunidades, que inclui o próprio modelo de governação da escola.

Assim, nos primeiros anos após a revolução, a governabilidade da educação coincide com a governação da escola, articulando-se e debatendo-se em torno da política como **construção da democracia**. A base essencial – historicamente decorrente do fim de uma sociedade intensamente estratificada, hierarquizada e desigual – é a **igualdade de oportunidades**, no interior da qual se debatem o acesso a um património cultural universal (um sistema) com a extrema localidade dos contextos (as escolas).

Neste processo, o projeto educativo da escola é um «**espaço comunicacional**»²⁸⁹ tendencialmente democrático, de gestação utópica e subjetiva, que emerge dos seus atores internos, no qual se promove uma adesão, argumentada, refletida e deliberada. «Pode-se, pois, admitir que, no Portugal de Abril, a definição de política de educação não se confundiu com a política que o Estado fez para a educação», pois não foi o Estado democrático que assegurou a coesão social característica da sociedade democrática: foram os próprios espaços educativos, «encarados como espaços de uma cidadania promotora de uma cultura de direitos»²⁹⁰, emancipatória.

Mas tais discursos políticos eram instáveis e construídos numa «expansão de um processo de escolarização vocacionado para a **crítica do modelo escolar** e para a afirmação das potencialidades educativas da **des-escolarização**»²⁹¹, numa lógica em que o cruzamento do **princípio da igualdade de oportunidades**, lido num quadro de contextualização local, se transformava em **princípio de igualdades de oportunidades de sucesso**. Este ensaio autogestionário, de deslocação de poderes e de imposição da «periferia», mobiliza o ativismo numa busca de novos ordenamentos que, face a uma administração central relativamente paralisada, possibilita que a legislação seja ultrapassada pelos factos²⁹².

²⁸⁹ Correia, «As Ideologias», 85.

²⁹⁰ Correia, «As Ideologias», 86.

²⁹¹ Correia, «As Ideologias», 86.

²⁹² Um mês após o golpe militar de 25 de abril de 1974, o I Governo Provisório, liderado por Adelino da Palma Carlos, publica um curto Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio, reconhecendo e aprovando as «iniciativas democráticas» de gestão de escolas públicas em todos os graus de ensino e que são práticas de autogestão.

As escolas estão a ser geridas por órgãos colegiais, eleitos, e fazem-se plenários para tomar decisões sobre o uso de textos e sobre os conteúdos curriculares a trabalhar, como será feita a avaliação e qual o calendário e, ainda, quais as regras de comportamento que serão aceites. É uma «etapa de heteropraxia» (Lima), de grande diversidade de práticas, orientadas para uma governação mais democrática e autónoma que se define como um problema de desafio à autoridade do poder central, por débil e em crise que este esteja.²⁹³

Ora, o Estado não aceitou indefinidamente esta manipulação dos saberes universais pela escola, nem a subordinação do bem público da educação a interesses privados de vária natureza, marcados – por ventura, anarquicamente – pela crença do valor emancipatório da educação, da sua utilidade no desenvolvimento da ação social, da construção da cidadania democrática em exercício, e de umas relações da educação com o trabalho como um projeto de transformação mútua. O *Decreto-Lei n.º 735-A/74*, de 21 de dezembro, procura já estancar as práticas autonómicas deste período, buscando uma normalização rápida do governo das escolas, através de um modelo de gestão uniforme, enraizado em três conselhos: diretivo, pedagógico e administrativo, em que o conselho diretivo tem um carácter eletivo e colegial. Mas a prática quase generalizada de incumprimento do decreto – com a realização de inúmeras assembleias e plenários – promoverá novo movimento legislativo por parte da tutela.

Assim, com Mário de Sottomayor Cardia, Ministro da Educação entre 1976-78, nos dois primeiros Governos Constitucionais, presididos por Mário Soares, inicia-se um processo de «normalização», isto é, uma política de contribuição da educação para a democracia, sustentada numa formalização jurídica, da ordem da estabilidade (*Decreto-Lei n.º 769-A/76*, de 23 de outubro). Este efeito normalizador não é mais do que a reconstrução de um paradigma centralizador que trata a experiência de tipo autonómico como desordem e caos.

Deste modo se desenvolve uma cultura cívica de integração dos intervenientes, regulamentada em textos legais que lhes definem os seus direitos e deveres. Assim se clarifica o que é educativo e o que não é educativo

²⁹³ Licínio C. Lima, «Administração da Educação e Autonomia das Escolas», in L. Lima, J. A. Pacheco, M. Esteves & R. Canário, *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação* (s.l.: Sociedade Portuguesa de Educação, 2006), 27. Em <http://www.adcl.org.pt/observatorio/pdf/AeducacaoemPortugal_1986_2006.pdf>, consultado em janeiro de 2020.

e se integram os atores em coletivos normalizados. É o início de um caminho em que «os discursos em torno da autonomia da escola deixam de estar reféns de orientações e ações de tipo sociocomunitário com vista à democratização dos poderes educativos e ao autogoverno das unidades escolares em seu entorno comunitário».²⁹⁴

Esta passagem à **Ideologia Democrática** subordinará o educativo ao escolar e submeterá a escola a uma neutralidade axiológica, que ainda hoje é frequentemente invocada e que ficou estabelecida na *Lei de Bases do Sistema Educativo*, em 1986, assegurada por uma ordem educativa estável e estruturada nos correspondentes textos legais. A institucionalização da **gestão democrática** como garante do princípio democrático manter-se-á simbolicamente na eleição dos órgãos colegiais das escolas até 1998 (*Decreto-Lei n.º 155-A/98*, de 4 de maio), num movimento em que a **centralização administrativa**, ao pretender separar democracia de demagogia, separa também política e administração, conceção e execução, superiores e subordinados. Aos professores fica entregue a gestão corrente da escola e à administração central a definição de políticas escolares, de organização e de projetos, isolando as escolas das comunidades, isto é, da influência das famílias e das autoridades locais.

Esta **Ideologia Democrática** é, de facto, a ideologia da procura da estabilidade democrática, na qual as singularidades «locais» se submetem à ordem da Cidade Democrática interpretada pelo Estado.²⁹⁵ Assim, a governabilidade das escolas é inserida no governo do sistema educativo, uma ordem educativa de **regulamentação democrática em regras jurídicas**, garantia da participação escolar e da subordinação ao Estado. De saberes locais contextualizados passa-se para saberes universais descontextualizados, num movimento de integração das vontades e necessidades individuais numa «ordem universal constituída».

Este fenómeno exprime uma *ética democrática fundada no respeito pela legalidade, integradora das diferenças*, o que constitui uma grande preocupação daquele tempo político. Assim, a criatividade e a inspiração locais são marginalizadas, pois a Ideologia Democrática é a ideologia do imperativo da universalidade no campo educativo, do sistema, isto é, o processo pelo qual uma comunidade de interesses se submete ao «Estado

²⁹⁴ Lima, «Administração da Educação», 27.

²⁹⁵ Correia, «As Ideologias», 87, dá como exemplo desse processo o facto de domínios mais sensíveis à influência dos contextos sociais terem sido eliminados, como seja a Educação Cívica e Politécnica.

desinteressado», democrático, do serviço público, das regras de um debate racional, estruturado em personalidades de identidade jurídica.

Paralelamente, começa uma longa história de «infidelidades normativas» (Lima, 2006), pois os professores, como todos os atores sociais, nunca se encontram totalmente despojados de capacidades interpretativas e estratégicas, de resistência, vivendo nas margens de uma autonomia relativa que não é organizativa ou coletiva, nem legítima, mas que existe e se desenvolve no contexto de uma menorização cada vez maior da capacidade humana e profissional dos docentes.²⁹⁶ Esta forma de ser e de agir emerge como um espaço simbólico do professor, de uma «sala de aula» de porta fechada que existe também no domínio das ideias e das escolhas, de resposta silenciosa e difusa aos esforços – a certa altura, exorbitados – de controlo central por via de uma enorme pressão política de pendor gestionário, quando os subordinados hierárquicos são sujeitos a verificações de conformidade contínuas.

Durante os anos 80, dá-se uma progressiva «desreferencialização do discurso educativo em relação à contribuição para a *construção da democracia*».²⁹⁷ Tal como acontecido nos países de economia capitalista, os discursos rapidamente se centraram em objetivos como a qualidade e problemáticas como a formação para o trabalho. Estas novas preocupações sobrepõem-se bastante rapidamente às de políticas públicas de educação anteriores, «com o currículo democrático, a autonomia do professor ou a desigualdade de classe, de raça ou de género».²⁹⁸ Agora, trata-se de encaminhar a educação para a *modernização do tecido produtivo*.

Esta mudança de orientação produzirá transformações profundas, sobretudo na estrutura dos saberes escolarizados, incluindo mecanismos de planificação, e na definição de atores e dos interesses que se legitimam como intervenientes na definição da vida da escola, como a gestão do sistema educativo. Ao nível da estrutura escolar aquilo que a Ideologia da Modernização transformou foi a forma como é escolarizada a Ciência e a Tecnologia, não já num esforço de *eficiência social* – promotora da «democratização social», de paradigma democratizante e humanista – mas pelo desejo de eficácia na criação de emprego e na retoma do desenvolvimento económico, isto é, um *paradigma tecnocrático*. Ciência e Tecnologia deixam

²⁹⁶ Lima, «Administração da Educação», 16.

²⁹⁷ Correia, «As Ideologias», 89.

²⁹⁸ Michael Apple, «O Computador na Educação: parte da solução ou parte do problema?», *Educação e Realidade*, 3 (1986), 29, cit. *apud*. Correia, «As Ideologias», 90.

de ser um elemento fundamental do «património da humanidade» e da melhoria das suas condições de vida, que a escola oferece a todos, mas transformam-se num «bem económico», imprescindível para favorecer a competitividade nacional no quadro do mercado global. Esta instrumentalização abusiva também tem os seus efeitos na relação entre a teoria e a prática.

O efeito crescente da intervenção da **lógica empresarial** na definição da escolaridade obrigatória já é perceptível nas reformas educativas das décadas de 80 e de 90. Esta tensão atinge os vários patamares do sistema educativo, desde o plano *mega*, da formulação transnacional das políticas públicas de educação, ao plano *macro*, da contextualização nacional e da operacionalização/regulação normativa das políticas, terminando nas dinâmicas próprias das situações típicas de escolarização, plano *micro*.

Assim, tal acontece, em primeiro lugar, ao nível da **diferenciação pedagógica e educativa**. Esta reorganização do campo educativo emerge essencialmente nas condições de cumprimento da escolaridade obrigatória e pós-obrigatória dos alunos com dificuldades de rendimento escolar e o seu encaminhamento para **opções profissionalizantes**. Depois, também, a introdução do **princípio do mercado** e da **livre escolha**, como lógica desejável do Sistema Educativo, diferenciado entre rede estatal e rede privada. Finalmente, aquilo que em décadas tinham sido reivindicações dos docentes – projetos educativos de escola, reforço da autonomia na definição de planos de estudo, referência à relação com os encarregados de educação – é afirmado como «sistemas estratégicos» de incitação à criação de condições que garantam a «visibilidade social das escolas»²⁹⁹, a sua diferenciação mercantil, para que os pais possam escolher o produto educativo que se acomoda ao seu pessoal menu consumidor, no contexto da designada «livre escolha».

Assiste-se, paralelamente, à **empresarialização do campo semântico da educação**, como dispositivo legitimador da empresarialização da intervenção do Estado, e que corresponde a um aumento da ingerência das empresas na definição de normas de qualidade para o serviço público de educação e à naturalização da relação com os pais enquanto consumidores, algo que, por certo, não é especificamente português e que será largamente incentivado pelas agências internacionais.

²⁹⁹ Correia, «As Ideologias», 92.

Mas o que é português, como sublinha Correia (1999), é que, no nosso país, a empresarialização educativa se legitima através do recurso a traços ideológicos da Ideologia Democratizante e da Ideologia Democrática, algo que é visível na manutenção do quadro de referência que é a *Lei de Bases do Sistema Educativo*. Correia considera que esse fenómeno se deve à situação semiperiférica de Portugal, ao processo revolucionário de 1974, a uma cultura nacional em que não há um acentuado desrespeito pela cidadania e por uma produção legislativa que mantém preocupações acentuadas com os direitos sociais.³⁰⁰ Esta observação é concomitante com o argumento apresentado por Lessard e Carpentier, anteriormente exposto, e que refere a manutenção de uma tendência política para a social-democracia – que tem estado presente no chamado «arco da governação» – e o papel de um sindicalismo ativo.

A **Ideologia da Modernização** em Portugal vai, pois, buscar argumentos ao discurso da democratização, como seja a permeabilização aos contextos locais, observável na diversificação da oferta escolar, mas que é feita com a integração do meio empresarial nessa formação local, na ilusão de que a promoção individual só se faz com esse contributo da «sociedade civil», rapidamente identificada com as empresas. E também colhe razões da Ideologia Democrática, quando permanece interessada na igualdade de oportunidades – anteriormente vista como o acesso à igualdade de saberes universais transmitidos pela escola – agora entendida como uma «ideologia vagamente inatista do respeito pelos interesses e vocação individuais» dos «clientes». Assim se preconiza uma flexibilização externa à escola e se diversifica, sobretudo, a oferta. E, deste modo, o serviço público de educação se desenvolve com uma «lógica gestonária», sustentada por essa meritocracia inatista.³⁰¹

Mas a Ideologia da Modernização também necessitou contrastar-se face às anteriores opções políticas em educação, e fá-lo adotando um discurso, segundo o qual, o golpe militar de 25 de abril e o período revolucionário que se lhe seguiu vieram interromper a ligação idílica da escola com a vida ativa e, em consequência, produziu-se um aumento do desemprego dos jovens e um atraso estrutural em Portugal. No entanto, foi o discurso da Modernização que naturalizou o modo de definir a **relação entre trabalho e formação**, e fê-lo subordinando a formação às determinações técnicas

³⁰⁰ Correia, «As Ideologias», 93.

³⁰¹ Cf. Correia, «As Ideologias», 93.

do exercício do trabalho: é a educação para o «emprego», aquele emprego que convém às forças de produção de um determinado território, nem sequer é a educação para o trabalho, visto este como um meio de amadurecimento e dignificação da pessoa. Nesta ótica, o trabalho é uma mera atividade instrumental, que submete a educação e a cidadania, e com a qual os direitos sociais se esgotam no direito ao trabalho, mesmo que o trabalho não permita fugir à pobreza e à exclusão.

Neste sábio movimento, a Ideologia da Modernização propõe igualmente a «culturização» da empresa e a reabilitação semântica do empresário³⁰² que, através da pressão provocada pelo aumento do desemprego, se categoriza em «entidade empregadora». Deste modo, a reflexão pedagógica transita para o campo das descrições economicistas e gestionárias da realidade social e da realidade educativa, nas quais a modernização surge como a transformação, mais uma vez, de interesses pessoais em interesses universais, um processo que emerge ocultamente numa normatividade própria da ideologia neoliberal e neoconservadora, já identificadas anteriormente.

À retórica da subordinação instrumental da formação ao trabalho, adicionam-se a da autonomia e a da subjetividade, acentuadas na apropriação das tecnologias da informação pelo campo educativo. Sendo a Ideologia da Modernização um discurso essencialmente pedagógico,

[...] reabilita as valências críticas da pedagogia e as suas dimensões utópicas: a individualização dos ritmos de aprendizagem, o respeito pela autonomia dos alunos, o esbatimento das fronteiras entre a conceção e a execução e a diluição do professor como transmissor de saberes.³⁰³

Deste modo, não é necessário reivindicar o indivíduo empreendedor feito à imagem do empresário moderno: através da utilização massificada das novas tecnologias na educação, qualquer um pode sê-lo.³⁰⁴ Finalmente,

³⁰² Correia, «As Ideologias», 94.

³⁰³ Correia, «As Ideologias», 95.

³⁰⁴ João Barroso, ainda assim, defendia em 1996 que, à luz «das condições próprias do processo de desenvolvimento económico e político do nosso país, não se pode falar da existência de uma verdadeira lógica de mercado na condução das políticas educativas, em Portugal». Invocando autores como A. Candeias, J. A. Correia, S. Stoer, L. Lima e A. Afonso, refere que é possível encontrar sinais de tentativa de criação de um «mercado da educação» na retórica e nalgumas medidas dos Governos de Cavaco e Silva (João Barroso, «Do Pacto Educativo à Educação como Pacto», in António Teodoro, *Pacto Educativo*, 88). Em 2003, com um

testemunhamos o surgir da **Ideologia da Inclusão**, um princípio que não está presente na Lei de Bases de 1986, se bem que esta persegue amplamente os valores da equidade e da igualdade de oportunidades. A década de 70, como vimos, foi marcada pela recuperação/recentração dos interesses educativos individuais – das escolas, mais ou menos organizadas em modos de autogestão, e mesmo quanto às decisões centrais, uma vez que se caracterizaram por grande volatilidade e um distinto cunho de imediatismo e personalização³⁰⁵. Mas progrediu para a universalidade dos saberes e interesses gerais interpretados pelo Estado, como vimos. Se a década de 80 do século passado fez referência à educação relativamente ao mundo empresarial e a definiu em termos de economia da educação e se os anos 90, e o início deste século, contribuíram decisivamente para vulnerabilizar os docentes e para desresponsabilizar os sistemas educativos pelos fracassos da escolarização, o novo milénio acabaria por ver surgir a Ideologia da Inclusão.³⁰⁶

novo governo do PSD, este autor de referência escrevia que «importa, por isso, distinguir estes casos extremos, em que [...] o sistema escolar evolui dum serviço público conduzido por profissionais para um serviço de mercado regido por “clientes”, de outras situações híbridas, em que a “autonomia”, a “gestão centrada na escola”, “a escolha da escola” estão longe de ter esta definição tão explícita ou intencional, como é o caso de Portugal» (João Barroso & Sofia Viseu, «A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura, in *Educação & Sociedade, Revista de Ciências da Educação*. Campinas (Brasil): Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), vol. 24, n.º 84 (2003), 897-921. Em: <https://www.researchgate.net/publication/26357249_BARROSO_Joao_e_VISEU_Sofia_2003_A_emergencia_de_um_mercado_educativo_no_planejamento_da_rede_escolar_de_uma_regulacao_pela_oferta_a_uma_regulacao_pela_procura_In_Educacao_Sociedade_Revista_de_Ciencias>, consultado em 18 de junho de 2021.

No entanto, o quadro que referimos na Introdução, referente ao neoliberalismo tal como descrito por José Augusto Pacheco, «Contextos e características do neoliberalismo em educação», in José Augusto Pacheco, org., *Políticas Educativas. O neoliberalismo em educação* (Porto: Porto Editora, 2000), 7-20, 14-15, parece ter-se tornado o mantra político da XIX Legislatura, embora com as características ainda assim relativamente mitigadas e retóricas, que acompanham as políticas públicas de educação nas últimas décadas democráticas, uma espécie de neoliberalismo entusiástico, mas de baixa intensidade.

³⁰⁵ M. Tavares Emídio, «Ensino Secundário», in Manuela Silva & M. Isabel Tamen, *Sistema de Ensino em Portugal* (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981), 192.

³⁰⁶ Temos presente que o ensaio de José Alberto Correia tem a data de 1999. No entanto, como veremos, não parece datado: as políticas públicas de educação em Portugal mostram-nos um país educativo revivalista: na primeira década, os governos social-democratas aprofundam a Ideologia da Modernização, e os governos socialistas, guardando importantes pontes com a Modernização, abrem algumas portas à Inclusão, aliás como é transcrito nos próprios programas de governo. Depois, com a intervenção do FMI vamos encontrar um governo de coligação PSD-CDS que opta claramente pela Modernização e mostra as suas tendências neoliberais e neoconservadoras de um modo conscientemente claro. Finalmente, os

Esta ideologia surge de um conjunto de críticas ao sistema educativo – a segregação e a discriminação presentes nas organizações e nas práticas escolares – críticas essas estruturadas em torno da **desigualdade social de acesso aos bens universais de educação**. Não se trata de pôr em causa o papel do Estado mas de analisar como o Estado uniformiza e tende a homogeneizar as condições sociais e políticas de acesso à universalidade da educação.³⁰⁷ Então, que regeneração da autonomia do pedagógico será possível: da autonomia profissional dos educadores, do aprofundamento da profissionalidade e da sua capacidade para protagonizar projetos educativos alternativos, que definição pedagógica da questão social da educação, que combate à desigualdade social perante a escola, que condições de desenvolvimento para os indivíduos? Trata-se, pois, de definir a problemática da educação em torno da resposta à desigualdade social.

O final dos anos 90 do século xx corresponde a uma etapa das políticas públicas de educação em que a inclusão é definida em termos essencialmente organizacionais. A problemática da universalidade – da escola para todos – está submetida à problemática da utilidade. Nesse sentido, o Estado é invocado como um «Estado regulador» e, assim, se institui aquilo a que Correia chama «flexibilidade externa do sistema educativo»³⁰⁸, certamente à custa, no seu entender, da «desqualificação» das preocupações democratizantes em educação. Nessa lógica, se há reprodução e hierarquização social é porque há «demasiado Estado» e a sociedade só pode reabilitar-se através da «sociedade civil», que não é mais do que o mundo empresarial «culturalizado», isto é, investido da capacidade simbólica na definição dos critérios reguladores dos processos de escolarização. De facto, numa observação que faz sentido também entre nós, Cuban alerta para o facto de,

[...] nesta última geração, o discurso sobre a escola pública tornou-se extremamente limitado. Passou a estar centrado na competição económica internacional, nos resultados dos testes, e na «escolha» individual da escola. Mas, em contrapartida, negligenciou por completo o tipo de escolhas que são essenciais para o bem-estar cívico: escolhas coletivas sobre um futuro comum, escolhas feitas através de processos

governos de António Costa propõem a escola inclusiva. Ao longo deste capítulo acompanharemos esse périplo.

³⁰⁷ Correia, «As Ideologias», 97.

³⁰⁸ Correia, «As Ideologias», 97.

democráticos, sobre os valores e os conhecimentos que os cidadãos querem passar para a próxima geração.³⁰⁹

Mas se, em termos cronológicos, a **semântica da economia da educação** não desaparece, na transição do milénio coexiste com a **semântica da utilidade social**, ou seja, da utilidade da educação para a resolução da crise social, sobretudo da exclusão social. Nesse processo tem relevância a agenda político-partidária, como um todo, quando as novas movimentações partidárias – que surgirão intensificadas pela crise de 2008 – reclamam um espaço «novo» de intervenção e reivindicação em causas fraturantes e de defesas das «novas» minorias ou de «velhas» minorias colocadas a descoberto. Deste modo, a inclusão social assume o papel de estrutura definidora também da questão educativa e persegue-se uma cultura da tolerância.

O caso português é, mais uma vez, um caso híbrido, pois a inclusão não faz com que os poderes políticos abandonem a mercantilização da educação – pois um fator sempre presente nos últimos 50 anos (portanto, já presente na Reforma Veiga Simão)³¹⁰ é a cultura da performatividade «sugerida» pela OCDE, amplamente fortalecida desde a adoção dos testes do PISA (em 2000), a escola dos padrões de desempenho e da governabilidade dos números, obsessivamente assumidas durante os anos da intervenção do FMI (2012-2015).

A **Ideologia da Inclusão** surge, politicamente, numa retórica de reinterpretção da utilidade da economia, de mitigação do papel das empresas como parceiras preferenciais na relação com a sociedade – e fala-se de «**comunidade**» – de aprofundamento da **flexibilização externa** – da escola individual e consumista – para uma **flexibilização interna**, do próprio trabalho docente e das suas modalidades. Este é um processo ainda em curso, de 2017 em diante, se bem que a «escola inclusiva» comece a ser nomeada pelo anterior governo socialista.

Há, pois, uma permeabilização da questão educativa às questões sociais, à construção da sociedade, mas, segundo Correia³¹¹, preservando a escola de qualquer questionamento social e político e, estamos tentados a pensar que sim, pois, mais uma vez, é um movimento *top-down*,

³⁰⁹ D. Tyack & L. Cuban (1995) *Tinkering toward Utopia* (Boston: Harvard University Press, 1995), cit. *apud*. Barroso, «Do Pacto Educativo», 85.

³¹⁰ Lemos, *A influência da OCDE*.

³¹¹ Correia, «As Ideologias», 100.

sem envolvimento dos docentes e sem alteração estrutural da vida e do governo da escola.

Seja como for, na análise das políticas públicas de educação das últimas décadas -Esquematizado no Quadro 2 - é essencial notar que, com momentos mais extremados num sentido ou noutro, a visão dominante sobre a educação tem sido a de a conceber, graças à Lei de Bases do Sistema Educativo e a alguma condescendência política, como **um direito**, enraizado numa conceção de Estado-providência que o assegurava a todos os cidadãos.

Este mesmo Estado desempenha um fulcral papel central-organizador, numa visão em que a educação vai evoluindo para um sistema que deve produzir, com eficácia e eficiência, bons recursos - conhecimentos e competências - úteis para a inserção profissional e social do indivíduo, e para o global de uma dada sociedade, na sua batalha para encontrar um lugar de relevo no contexto altamente competitivo da globalização, e tendo como centro motor e centro de referência, a economia do saber.

Quadro 2 – Resumo dos Ciclos das Políticas Públicas de Educação desde o pós-guerra

Lessard Carpentier, 2015	Rinne, Kallo & Hokka, 2004	Barroso, 2003	Rodrigues, 2014		Pacheco & Sousa, 2018	Correia, 1999	
Três Períodos de PPE	Fases da Evolução Influência da OCDE	Ciclos Temporais			Ciclos Curriculares	Ciclos Ideológicos	
		PORTUGAL					
Modernização 1945-1973	Guerra Fria e «Grande Ciência» Anos 60		Antecedentes 1959-1970/74 Projeto Mediterrâneo a Reforma Veiga Simão				
Crítica Estado- -providência 1973 movimento restaurador conservador - 1989	Objetivos sociais e educação recorrente Anos 70	Revolução 1974-1976 Normalização 1976-1986 LBSE	Desenvolvimento do sistema democrático de ensino	Rutura 1974-1976		Democratização	
		Institucional- lização 1976-1986					
	Procura (problemas econó- micos e sociais da reestruturação dos países industriali- zados) Anos 80	Reforma I Modelo normativo- -dedutivo 1987-1991 Reforma II Pacto Educativo		Reforma 1986-1991		Democrática	
				Sustentabilidade e Avaliação 1991-1995	Reforma Curricular 1987-1995	Modernização	
Economia do saber Anos 90	Monitorização da qualidade e economia da educação Anos 90	Gestão Flexível do Currículo 1996 -2000		Qualidade das Aprendizagens 1995-2002	Gestão Flexível 1995-99/2001	Modernização do «demasiado Estado» (e desqualificação das preocupações democratizantes)	
Até à data		Descontentamento Crise das soluções 2000 em diante		Ensino Secundário 2002-2005			Inclusão
				Sucesso Escolar 2005-2011			
				Rutura dos Consensos 2011-2015	Reforma Curricular Parcial 2011-2015		
					Ciclo da Inovação Pedagógica 2017, Até à data		

Tal mudança opera-se através dos currículos, dos sistemas de governança, e dos processos de trabalho dos diversos autores, com um papel evidente, dominador, dos sistemas de avaliação, numa lógica de *accountability* extremada. E, no entanto, tal como a Terra, que se move, as desigualdades persistem e a mobilidade social estagnou e, hoje, parece uma miragem ou, mais modernamente, uma ilusão de ótica. De facto, o potencial e, simultaneamente, o drama, está em que:

[...] não pode haver uma escola que não seja de uma Sociedade: dela recebe o direito e os meios permanentes de existência; dela recebe permanentemente encomendas educativas mais ou menos precisas; a ela entrega permanentemente os seus produtos educativos, mais próximos ou mais afastados das respetivas demandas e das respetivas necessidades; dela recebe estímulos e censuras; a ela dirige louvores, críticas ou censuras; a riqueza e a pobreza dessa Sociedade repercutem-se em si, como a sua riqueza e pobreza se repercute nessa Sociedade.³¹²

4.4. A questão da reforma e da inovação

A valorização do fator essencial de uma reforma educativa tem a ver com a aprendizagem. O que caracteriza o desenvolvimento é a capacidade de aprender. Uma sociedade é desenvolvida se tem capacidade de aprender.³¹³

Os textos legais, e todos os decorrentes textos analíticos especializados no domínio português das políticas públicas de educação, estão, pelo menos desde o Ministério de Veiga Simão, no início da década de 70, eivados do termo «reforma», um termo expressivo e polissémico: melhoramento, reparação, conserto; mas também, aposentação e jubilação ou reorganização e remodelação; do mesmo modo, novidade, mudança e renovação; e, ainda, substituição de objetos fora de uso e modificação de um contrato.

³¹² Comissão da Reforma do Sistema Educativo, *Proposta Global de Reforma*. Lisboa, Ministério da Educação, 1988, 42.

³¹³ Guilherme d'Oliveira Martins, «Audição de ex-ministros da educação», in José David Justino, dir., *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspetiva*, vol. 1 (Lisboa: CNE, 2017), 46.

Por outro lado, o termo «inovação», etimologicamente derivado do termo latino «*innovatio*», que se refere a uma ideia, método ou objeto que é criado em padrões diversos dos habitualmente usados, surge, de igual modo, com uma certa frequência: novidade, mudança, renovação; desenvolvimento e uso de novos produtos, métodos ou conceitos. Trata-se, essencialmente, de introduzir novidade (do latim *innovo*, *are*).

Do ponto de vista conceptual, as ideias e os movimentos, de reforma e de inovação, tão-pouco são unívocos ou simples e, quando associados a educação, ganham um ímpeto apaixonado e muito publicamente discutido. A esse impacto não deve ser estranha a ideia de mudança, para muitos, provavelmente a única ideia estável de uma transição epocal em que as transformações nos objetos, nas comunicações, nas percepções e nos estilos de vida têm uma rapidez tal que dificilmente se descodificam em profundidade antes de surgida a nova ideia, a nova solução, o novo «modo de». Da mesma maneira, a globalização económica e cultural trouxe a cada *cluster* social, político, comercial, produtivo, educativo, uma tal enormidade de influências e variáveis que se torna, virtual e materialmente, impossível descodificá-las a todas e, menos ainda, compreender em profundidade as suas múltiplas interpelações e inter-relações.

É neste contexto de **complexidade** – e de uma certa impotência e perplexidade perante essa complexidade – que se situam os sistemas educativos e os seus clientes diretos, as pessoas em desenvolvimento a que chamamos alunos. Por outro lado, as pessoas ainda em progressão, embora uma progressão menos plástica e adaptativa do que a das crianças e dos jovens, que designamos por professores, não são assimiláveis às funções de fornecedores de serviços mais ou menos estandardizados e, por isso, trazem aos sistemas as suas próprias narrativas, idiossincrasias e as ondas de entropia que os seres em relação canalizam para os seus espaços vitais. Assim, uns e outros produzem, quotidianamente, uma quantidade astronómica de configurações relacionais, de trocas, de poderes, de fugas e de adesões. E, embora teóricos e práticos se queixem, há muito, do «peso» da escola e da dificuldade em nela produzir mudança, inovação, reforma, que é resiliência, e não apenas defesa passiva, pois se a escola não tivesse essa «massa», tão-pouco resistiria à intensidade do campo gravitacional que supõe a acomodação da experiência de todas as pessoas, em crescimento e em desenvolvimento, que a habitam.

As escolas existem para uma miríade de funções – acolher, proteger, orientar, educar, instruir, ensinar, testar, promover, cultivar, doutrinar,

capacitar, habilitar, aperfeiçoar, esclarecer, imprimir... – nenhuma das coisas, está claro, é inocente ou neutra. Mas, como as conhecemos desde há alguns séculos (e não precisamos de nos situar no âmbito da cultura ocidental, já que esta exportou com grande sucesso a sua ideia de escola), as escolas definem-se essencialmente por um espaço (do edificado mas também da relação que se constrói sob esse teto, mesmo quando tem lugar ao ar livre), um plano de trabalho (um currículo), uma operacionalização desse plano de trabalho (horários, cargas letivas, distribuição de papéis) e, em parte, por a educação ser uma experiência de desfasamento social, orquestrada entre os que sabem e os que não sabem, dos que têm experiência para os que estão a experimentar, a escola recorre frequentemente ao ritual da prestação de contas (a avaliação).

Assim sendo, podemos definir **reforma educativa** como uma ação política que procura implementar «uma estratégia planificada para a modificação de certos aspetos do sistema educativo de um país de acordo com um conjunto de necessidades, resultados específicos, meios e métodos adequados»³¹⁴, isto é, um conjunto de ações, de natureza estrutural, orientado para a modificação do quadro normativo-jurídico da política educativa, com opções a nível político, jurídico, ideológico, social e cultural.³¹⁵ A **inovação**, por seu lado, consiste na seleção e implementação de mecanismos e processos direcionados para alterar as relações, práticas e modalidades performativas das instituições com funções educativas, isto é, que incide na situação de ensino-aprendizagem. Certamente que uma reforma pode ser inovadora quando os seus objetivos mais amplos se desdobram em ações concretas na sala de aula, de qualidade e funcionalidade melhoradas.

As reformas educativas e os processos inovadores nas práticas escolares são tais que:

[...] a inovação curricular está ligada a mudanças que contribuam para a transformação e melhoria dos **processos e práticas de ensino-aprendizagem** e, conseqüentemente, para a confirmação do sucesso educativo dos alunos. [...] A questão principal que se coloca no campo da inovação curricular é a de saber até que ponto a escola, enquanto

³¹⁴ Cf. Richard Sack, «A Typology of Education Reform», *Prospects* 11, (1981),37-53. Em <https://doi.org/10.1007/BF02254292>

³¹⁵ Cf. Pacheco, *Teoria e Práxis*, 150.

comunidade organizativa e educativa, é livre de mudar? A **cultura de autonomia e participação** é o vetor principal de problematização da inovação curricular e não pode dizer-se que esteja ausente dos documentos legislativos. Todavia, no plano da prática, existem significativas limitações que condicionam a capacidade da escola no sentido da mudança: a escassez de recursos e a existência de um controlo ao nível da opinião dos encarregados de educação, da sociedade e da administração central.³¹⁶

4.5. Os valores

As investigações em sociologia da educação destacam a existência de dimensões essenciais nas políticas de educação, nomeadamente os **valores** e os **interesses** que as fundam, a par dos processos que as constroem e os seus efeitos. De facto, embora os politólogos se debrucem tendencialmente pelo conjunto dos processos políticos, administrativos e organizacionais que participam na elaboração e equipamento das decisões emanadas das autoridades políticas,

o estudo das políticas educativas não pode ignorar as suas orientações morais e intelectuais, pois é verdade que neste campo da ação pública a tomada de decisões é muitas vezes tomada em nome de grandes valores universalistas e é acompanhada por intensos debates intelectuais ecoados pelos meios de comunicação social.³¹⁷

Mas como refere Van Zanten (2014), «no entanto, se não pode haver políticas públicas nos regimes democráticos sem um esforço para as justificar, os valores e as ideias já não são suficientes para fundamentar a ação».³¹⁸ Considerando que estes quadros de valores são entendidos como

³¹⁶ Pacheco, *Teoria e Práxis*, 152. Sublinhado nosso.

³¹⁷ Van Zanten, *Les Politiques*, 21.

³¹⁸ Van Zanten, *Les Politiques*, 32. Ainda assim, as políticas públicas de educação não têm, apenas, um nível macro, mas serão, de algum modo e por determinadas razões, lidas, interpretadas e implementadas a um nível micro, numa escola concreta, por um professor específico. Deste modo, é importante identificar os quadros de valores a partir dos quais se fazem determinadas escolhas macro e micro, se sustentam interesses e se conformam identificações sistémicas, organizacionais e pessoais, pois os valores e as crenças afetam profundamente os comportamentos dos indivíduos, compreendendo os comportamentos derivados da ação política do Estado e mesmo que hoje grande parte das decisões políticas tenham uma conceção mais pragmática e pluralista do que ideológica.

perspetivas ideológicas ou cosmovisões, sintetizamos aqui algumas dessas **cosmovisões**, sobre a educação e os sistemas educativos, que parecem mais frequentes e que fomos elencando desde o início deste texto e que, finalmente, podem identificar-se como³¹⁹:

- 1) *Social democracia*: caracteriza-se por uma visão *igualitária* positiva e foca-se no potencial da educação como instrumento para uma mudança social gradual. Foi uma ideologia prevalente nas sociedades ocidentais do pós-guerra, tendo começado a emergir em Portugal com a transição para a democracia, alicerçada nos ideários dos partidos do chamado arco da governação, o Partido Social Democrata e o Partido Socialista. Hoje parece incontornável interrogar-nos se não tem, apenas, uma existência residual nas políticas educativas desses mesmos partidos. A questão da **igualdade perante a escola e na sua frequência** permanece um tema político central nas tomadas de decisão política sobre educação no nosso país, não apenas por causa dos ideários, mas pelas taxas de insucesso e de abandono escolar que persistem numa sociedade que tem cerca de 1/4 da sua população em risco de pobreza e na qual se observa uma notável desigualdade entre os meios urbanos e rurais e entre o litoral e o interior.
- 2) *Romantismo liberal*: é o exemplo de uma perspetiva altamente individualista da «criança no centro da escola», focando-se unicamente nas necessidades de desenvolvimento da criança. Surge, por vezes, associada ao ensino privado, principalmente do que se ocupa dos primeiros ciclos de educação e de ensino, motivando os pais da classe média a fazer um investimento «protetor» pelos filhos e pode ser reconhecida pela nova classe média, emergente a partir das transformações da economia digital, altamente competitiva, e que investe em custos escolares no desejo de alcançar a mobilidade social para os filhos.
- 3) *Conservadorismo educacional tradicional*: uma perspetiva que enfatiza a transmissão estabelecida de valores sociais, conhecimento e cultura através de uma conceção curricular orientada para os conteúdos/conhecimentos e que coloca uma ênfase particular na avaliação

³¹⁹ A partir de Andrew Pollard, *Reflexive Teaching* (London: Continuum International Publishing Group, 2011), 121-122.

por *standards*, conduzindo a intervenções nos currículos e nas políticas públicas de educação centradas no peso da avaliação interna e externa das escolas, dos professores e dos alunos.

- 4) *Pragmatismo económico*: abordagem instrumental focada na aquisição de competências úteis. O termo «vocacional» é usado para enfatizar este tipo de metas educativas ou, principalmente, instruccionais, associado à problemática do desemprego, no sentido de legitimar o direcionamento dos indivíduos para a aquisição de competências economicamente úteis para a sociedade. Pode tornar-se uma perspetiva mais dominante quando se trata da integração e da escolarização dos alunos oriundos das famílias culturalmente mais distantes dos padrões escolares e economicamente mais desfavorecidas. Aparentemente tem mais ou menor peso conforme a taxa de desemprego é maior ou menor.
- 5) *Radicalismo social*: uma abordagem comprometida com o desenvolvimento da educação como meio de combate às desigualdades na sociedade e a promoção da justiça social. Os seus proponentes apoiam uma ação positiva relativamente a questões de sexismo, racismo, homofobia, classe social, deficiência, direitos e a distribuição de poder e riqueza. Encontram apoio nas declarações internacionais como a Declaração dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (1948), e na Convenção dos Direitos da Criança (1989).
- 6) *Conservadorismo neoliberal*: conjunto de crenças que remontam a Adam Smith e à eficiência dos mercados livres como forças de alocação de recursos e de elevação dos padrões de produção de bens e serviços. Promove a eficiência e a eficácia das escolas. Considera a educação como um mercado como outro qualquer e procurando legitimação na difusão da oportunidade de escolha da escola pelos pais. Favorece políticas que promovam a competição entre as escolas, como a publicação de *rankings* de duvidosa fiabilidade. Centrada nos resultados e em estratégias de *marketing* que promovam as escolas, para fazer operar o mercado educativo, defende uma gestão e administração de tipo managerial e concentra a responsabilidade dos resultados nas escolas e nos professores, vistos como recursos humanos.
- 7) *Terceira via socialista ou New Labour*: perspetiva iniciada por Tony Blair em meados da década de 90, com o objetivo de assentar uma

nova agenda social-democrata e procurando distanciá-la tanto da tradição socialista das décadas anteriores como das invetivas do neoliberalismo dos partidos conservadores. *A priori*, caracteriza-se pelo endurecimento de posições relativamente à igualdade e a *performance* dos serviços públicos e um forte compromisso com a inclusão. Mas, em Inglaterra, conduziu a um inesperado endosso dos serviços públicos a entidades privadas e à concentração de poderes num sistema tradicionalmente descentralizado.

Precisamente no seguimento das políticas de educação implementadas por Tony Blair, Dave Hill fez uma análise³²⁰ da sua **aplicação** na qual identifica as características das ideologias invocadas nessas políticas, em concreto. Com esse exercício, fornece-nos um quadro interpretativo das três ideologias que mais presentes têm estado nas políticas de educação das últimas décadas:

A - Social Democracia: Estado Social, ensino unificado, oportunidades educativas e provisão institucional; igualdade de oportunidades; justiça social; desenvolvimento da economia e do indivíduo.³²¹

B - Liberal/progressista: individualismo e individualização; cognitivismo literal, orientação para o trabalho, escola a «tempo inteiro», competição.³²²

³²⁰ Cf. Dave Hill, *New Labour Education: Policy, Ideology and the Third Way* (London; Tufnell Press, 2000).

³²¹ Estado Social, pleno emprego, redistribuição dos impostos como bem social positivo, pseudo-keynesianismo económico; ensino unificado; expansão das oportunidades educativas e provisão institucional; envolvimento das comunidades locais; políticas de igualdade de oportunidades; um certo grau de discriminação e de redistribuição de recursos entre as escolas e nas escolas; currículo e sistema educativo reconhecendo temas importantes como a justiça social e procurando ser tecnicamente eficiente mas justo; professor autoritativo mas relativamente democrático e antiautoritário; desejo de desenvolver uma reflexão no professor de carácter contextual e situacional; as metas educativas incluem o desenvolvimento da economia coletiva e da sociedade, assim como do indivíduo.

³²² Centração na criança, numa perspectiva individualista e de individualização; uso de critérios cognitivistas de prontidão para aprendizagens específicas; ênfase do currículo orientado para as necessidades do trabalho; currículo organizado para serviço da «escola a tempo inteiro»; currículo baseado na noção de «relevância»; professor como guia da experiência educativa e não como distribuidor do conhecimento; preferência pelas metodologias da aprendizagem pela descoberta; ênfase no indivíduo e no grupo e na competição; desenvolvimento da reflexão do professor em contexto; as metas educativas orientam-se para o desenvolvimento individual.

C – Esquerda radical: encaminhamento de recursos, unificação dos cursos, exclusão da escolha e dos *rankings* e do managerialismo; políticas igualitárias; pedagogia crítica e ativista.³²³

No contexto das políticas públicas de educação, estas ideologias educativas não aparecem nem são, necessariamente, experimentadas de uma forma pura. Muitas são as vozes que se erguem para as defender, nas reformas, nas reformulações e nos programas de governo. E nos sistemas democráticos, os resultados finais dos debates resultam de uma multiplicidade de **consensos** e, por vezes, numa tentativa de não assumir publicamente a totalidade do que está em jogo nas decisões tomadas.

Por outro lado, em cada ciclo político ou legislatura, as políticas de educação confrontam-se com as necessidades e os contributos de outros sectores do Estado, podendo aliar-se a estas, submeter-se ou competir com elas, o que supõe um amplo conjunto de arranjos, distanciados dos ideários fundadores dos partidos que nelas se empenham. Mas, de um modo ou de outro, é provável que se encontre nas políticas de educação um conjunto de tensões próximos daquilo que Eisner e Vallance definiram como dimensões de análise dos currículos: a tensão **indivíduo – sociedade** (a educação orienta-se para satisfazer necessidades individuais ou para satisfazer as necessidades da sociedade; a tensão **valores – competências/capacidades** (a educação foca-se no desenvolvimento de um sentido pessoal de

³²³ Encaminhamento de mais recursos e de mais fundos para a educação, a partir de políticas de taxação dos mais ricos, com políticas de, por exemplo, turmas mais pequenas; acabar com a possibilidade da escolha de escola; unificação dos cursos no interior do sistema educativo; excluir das políticas e das práticas os rankings de escolas e os demais mecanismos de competição intra e inter escolas; compromisso com políticas igualitárias – classe social, «raça», género, sexualidade, deficiência; redistribuição igualitária de recursos entre escolas e na escola, com discriminação positiva em caso de risco ou insucesso, currículo orientado para a transição da sociedade capitalista para uma sociedade socialista democrática; oposição ao ensino e à avaliação não estruturada; currículo antielitista, tanto a nível formal como do currículo oculto; professor autoritativo e democrata; ação educativa fundada na pedagogia crítica, de natureza ativista, num compromisso pela justiça social e a igualdade de turma, escola e sociedade; envolvimento local da escola; accountability democrática e local, com o abandono dos modelos managerialista e da empresa privada; apoio às funções de redistribuição e de controlo às autoridades locais, aumentando o seu poder político e económico, para disseminação das políticas de igualdade – antirracismo, igualdade de género, acolhimento das minorias sexuais, integração dos portadores de deficiência; sistema educativo orientado para o desenvolvimento coletivo e social, da comunidade e do indivíduo; objetivo sistémico de desenvolvimento de uma cultura democrática, igualitária e colaborativa na turma e na escola; contra ação brutalista managerialista sobre os professores e as escolas; maior abertura e democracia no sistema educativo e na escola.

valores num contexto ético-moral ou no desenvolvimento de habilidades e competências); e a tensão entre as **intenções adaptativa - reconstrutiva** (a educação prepara o indivíduo para se inserir na sociedade atual ou deve equipá-lo para a desenvolver e mudar).³²⁴ Seja como for, uma reforma do ensino deverá:

- i) agir como *pivot* nos debates sobre o desenvolvimento/modernização do país; ii) significar uma mobilização que pode levar em conta ou estimular as reivindicações e interesses de certos grupos sociais; iii) atuar como legitimador de uma tentativa de reestruturação da forma do Estado.³²⁵

5. A Lei n.º 46/86 de 14 de outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo

Com a aprovação da Lei de Bases inicia-se um período marcado por uma referência intensa à «reforma educativa», que irá estar presente no discurso político dos anos seguintes, numa tentativa de mobilização para um consenso nacional sobre a educação como «prioridade nacional indeclinável», como referia o ministro Roberto Carneiro na apresentação do programa do XI Governo.³²⁶

³²⁴ Elliot E. Eisner & Elizabeth Vallance, «Five Conceptions of Curriculum: Their Roots and Implications for Curriculum Planning», in *Competing Conceptions of Curriculum* (Berkeley: Mc Cutchan, 1974), 4-12.

³²⁵ Almerindo Janela Afonso, *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise Sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)* (Braga: CEEP - IEP/ Universidade do Minho, 1998), 82. A etapa de governação social-democrata que é presidida por Aníbal Cavaco Silva corresponde ao exercício de dois governos: o XI Governo Constitucional (1987-1991), do qual é Ministro da Educação Roberto Carneiro, e o XII Governo Constitucional (1991-1995), do qual é Ministra da Educação Manuela Ferreira Leite. Nestas duas etapas governativas identificam-se preocupações com o sistema educativo de natureza diversa.

³²⁶ Lemos, *A influência da OCDE*, 180. Como já tivemos oportunidade de referir (Sá Carvalho, *A Misericórdia*, 38-39), mas devemos fazer-lhe justiça e insistir neste ponto: «assinale-se que esta aprovação resultou de um extraordinário consenso entre todas as forças políticas que constituíam a Assembleia da República e traduz um trabalho político de imensa relevância», conforme explica António Teodoro, «a Lei de Bases aprovada não veio introduzir, como seria de esperar devido ao método compromissório adotado, grandes ruturas na estrutura do sistema escolar. No plano dos princípios e das orientações estabelecidas consagrou, todavia, alguns dos mais importantes contributos da tradição do pensamento pedagógico português, da reflexão internacional sobre a democratização dos processos educativos e dos valores saídos da revolução e consagrados na Constituição de 1976. [...] aprovou-se uma lei preocupada sobretudo com o eixo *educação - democracia*, [...] quando o contexto dominante

A Lei de Bases do Sistema Educativo³²⁷, Lei n.º 46, de 1986, ainda hoje

da ação política governamental já se situava em outro plano, decorrente da prioridade atribuída ao eixo *educação - mercado de emprego*. O compromisso que esteve presente em todo o processo de elaboração da Lei de Bases - e que envolveu todas as forças políticas, com exceção do CDS, que não apresentou inicialmente qualquer projeto e acabou por votar contra o texto final acordado em comissão - teve como propósito central, sublinhe-se, o de encerrar o período da *normalização* do sistema educativo e o de permitir abrir uma outra fase na política educativa nacional, a da *reforma global e articulada do sistema educativo*, para a qual se desejava um grande consenso e continuidade de orientações. [...] A larga base social e política de apoio à Lei de Bases do Sistema Educativo tornou-se o ponto de partida para a tentativa de construção de um *consenso nacional* em torno da *reforma educativa*, o que, nas palavras de Roberto Carneiro, Ministro da Educação do XI Governo Constitucional, significava atribuir a educação o estatuto de “prioridade nacional indeclinável”, exigindo um “esforço verdadeiramente nacional vivido como um esforço de geração”. Como consequência, apontava o então Primeiro Ministro, Cavaco Silva, “temos todos - Governo, família, educadores, instituições da sociedade civil, de partilhar a responsabilidade de preparar as nossas crianças e jovens para fazer face aos desafios do século XXI.” Teodoro, *A Construção...*, 458-460.

Sobre a transformação do eixo educação-democracia em educação-mercado de emprego, tenha-se em conta que «assenta numa perspetiva em que crescentemente se torna visível a valorização do eixo escolaridade-mercado de trabalho (em vez de, por exemplo, o eixo educação-democracia) [...] ao confundirem as funções escolares de socialização e de formação profissional, não permitem reintroduzir a problemática da democratização do ensino na análise das políticas educativas», portanto, uma questão que já surgira antes desta legislação (Stoer, Stolerof, & Correia, «O novo vocacionalismo», 11-12).

A grave crise das dívidas soberanas, em 2010, resultou em dificuldades de financiamento que obrigaram o Estado português a pedir ajuda externa. Dos compromissos com a União Europeia, o FMI e o Banco Central Europeu, constantes do Memorando de Entendimento, sobre as Condicionalidades de Política Económica, foi negociado pelo então novo governo CDS/PSD, das quais resultou um programa de austeridade com a concomitante redução da despesa pública e a perspectiva de concretização de reformas estruturais. O Memorando impunha reduzir a despesa em educação em 195 milhões (racionalização da rede escolar, criação de agrupamentos escolares, redução da contratação de Recursos Humanos e a sua racionalização, a redução das transferências financeiras para escolas com contrato de associação). Ter-se-ia como objetivos estruturais: o combate à baixa escolaridade e abandono escolar precoce; um plano de ação para melhorar a qualidade do ensino secundário e do ensino e da formação profissional; a generalização de acordos de confiança entre o Estado e as escolas públicas, definindo autonomia e mudando o financiamento para incluir critérios de desempenho e de responsabilização; mais genericamente, um plano de ação para garantir a qualidade, atratividade e relevância em termos de mercado de trabalho do ensino e formação profissional.

³²⁷ Desde a Constituição (1976) à sua publicação passaram-se 10 anos, mas consagrará algumas das ruturas entretanto experimentadas: autonomia e gestão democrática das escolas, direito de professores para participarem nos órgãos de gestão; responsabilidade do Estado em assegurar a criação de sistema público de educação. Sottomayor Cardia (76-78) fora o ministro com o mandato da «normalização» - novas regras, consolidação do novo paradigma das questões referidas. Os «temas» do I Governo Constitucional foram a escolaridade obrigatória de seis anos (Decreto-Lei n.º 4/78, 11 janeiro), que reduz o proclamado por Veiga Simão (8 anos), pois não havia condições para a Reforma, essencialmente pela escassez de professores). Mais adiante, o Decreto-Lei n.º 538/79, 31 dezembro, garante a efetividade da frequência escolar: universalidade, obrigatoriedade, gratuidade do ensino básico; auxílio às

em vigor, estabelece o quadro geral do sistema educativo. Foi publicada sendo, então, chefe do X Governo Constitucional e primeiro-ministro, Aníbal Cavaco Silva, e Ministro da Educação e Cultura, João de Deus Pinheiro³²⁸. Esta Lei de Bases do Sistema Educativo³²⁹ pretende delinear a

famílias carenciadas; afirmação da exigência de diploma para acesso a atividade nos organismos públicos centrais, regionais e locais, ao emprego no sector privado e nacionalizado e, ainda, a funções de direção em associações e clubes; ou participação em competições oficiais, com previsão de punições por eventual incumprimento. Em 1984, o Decreto-Lei n.º 301/84, de 7 de setembro, promove a efetivação da escolaridade obrigatória pelo dever de matrícula, frequência e aproveitamento escolar. Pretende-se prevenir o incumprimento, com o necessário controlo de matrículas e de assiduidade e pela caderneta do aluno.

³²⁸ Lemos (2014) lembra que o ministro da Educação havia constituído uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo, nomeada por Cavaco e Silva [Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, DR 22/1/86 (argumentando que: «A importância da educação como fator condicionante e determinante do desenvolvimento social, cultural e económico tem sido claramente assumida pelo Governo ao considerar a educação como um dos sectores prioritários da sua ação. Ao fazê-lo, reconhece implicitamente que o sistema educativo português está longe de corresponder aos legítimos anseios e previsíveis necessidades do País, não só no imediato, mas, principalmente, em relação a um futuro, que importa, sem demoras, salvaguardar. A reforma pretendida deverá preparar o sistema educativo para responder oportuna e eficazmente aos novos desafios que se perfilam, sejam eles decorrentes da adesão à CEE ou da inevitável emergência de uma nova sociedade de inteligência, de criatividade, de formação permanente e de justiça social»)], o que é entendido como uma tentativa de coordenação direta de uma reforma conducente a uma lei de bases (ao afirmar-se que deve «orientar a preparação dos diplomas legais» e «a preparação dos programas de aplicação», o que, argumenta Lemos, *A influência da OCDE*, 180, não virá a acontecer pelo modo como o processo evolui na Assembleia da República. No documento de 1986, «Projeto Global de Atividades», a CRSE salienta que a educação é um fator de condicionamento e de determinação do desenvolvimento social, cultural e económico, questões que se tornam cruciais para a governação atendendo à adesão à CEE, a emergência da sociedade da inteligência e da criatividade, onde a formação permanente e a justiça social jogam um papel essencial. Para a escola ser um espaço de sucesso, é necessário: descentralizar a administração educativa (apenas serão criadas as Direções-Regionais de Educação, numa lógica de descentração), modernizar o sistema educativo (organização de carreiras, métodos e técnicas práticas) e valorizar a qualidade dos recursos humanos. Também sugere a necessidade de reforçar as competências das escolas, consolidar e enriquecer a sua gestão democrática e de se lhes dar maior autonomia. Em 1988 («Proposta Global de Reforma») a CRSE indica que há uma falência do modelo centralizador de gestão do ME e que a ampla autonomia a dar às escolas deve ser administrativa e financeira, de organização e de funcionamento pedagógico, para um «enriquecimento da gestão democrática», acompanhado de políticas de efetiva descentralização. Lima refere que a Comissão trabalhara «demonstrando uma impressionante capacidade de apropriação dos saberes teóricos e de integração e uso dos aparelhos conceptuais ao serviço daquela estratégia, a política educativa raramente terá sido expressa de forma tão elaborada por parte de alguns sectores da administração central, tornando-se assim mais difícil a sua crítica no terreno que escolhe para legitimar as suas opções» (Licínio C. Lima, «Modernização, racionalização e optimização. Perspectivas Neotaylorianas na organização e administração da educação», *Caderno de Ciências Sociais*, 14, (1994), 127).

³²⁹ Alterada pela Lei n.º 115/97 de 19 de setembro e pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto.

estrutura organizacional dos percursos escolares e a territorialidade administrativa (central, regional, local) que lhes dará suporte.³³⁰

O ensino básico é alargado de **6 para 9 anos, como universal, obrigatório e gratuito**, «garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade» (artigo 1.º), consagrando o direito à educação e à cultura, a democratização do sistema educativo e a liberdade de aprender e de ensinar (artigo 2.º). Também define claramente o objetivo de levar a educação, e o seu sistema nacional, a contribuir para a democratização da sociedade.³³¹ Esta lei impõe o limite ao Estado de programar a educação ou a cultura de acordo com uma dada diretriz filosófica, estética, política, ideológica ou religiosa³³² no contexto da Constituição da República Portuguesa que define a sociedade como

³³⁰ Sofreu três alterações: 1) em 1997, Proposta de Lei n.º 47/VII, do XIII Governo Constitucional; 2) em 2005, Proposta de Lei n.º 7/X, do XVII Governo Constitucional, regulação da organização de Graus e Diplomas do Ensino Superior, Processo Europeu de Bolonha, 3) em 2009, Proposta de Lei n.º 271/X da iniciativa do XVII Governo Constitucional que estabeleceu o regime de escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar (dos 6 aos 18 anos) e consagrou a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade.

³³¹ «1 - [...] o quadro geral do sistema educativo. 2 - O sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação [...] garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade 4 - O sistema educativo tem por âmbito geográfico a totalidade do território português. [...] - continente e regiões autónomas -, mas deve ter uma expressão suficientemente flexível e diversificada, de modo a abranger a generalidade dos países e dos locais em que vivam comunidades de portugueses ou em que se verifique acentuado interesse pelo desenvolvimento e divulgação da cultura portuguesa.»

³³² «Artigo 2.º: 1 - Todos os portugueses têm direito à educação e à cultura, nos termos da Constituição da República. 2 - [...] Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares. 3 - No acesso à educação e na sua prática é garantido a todos os portugueses o respeito pelo princípio da liberdade de aprender e de ensinar, com tolerância para com as escolhas possíveis, tendo em conta, designadamente, os seguintes princípios: a) O Estado não pode atribuir-se o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas; b) O ensino público não será confessional; c) É garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas. 4 - [...] necessidades resultantes da realidade social, contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários e valorizando a dimensão humana do trabalho. 5 - A educação promove o desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, respeitador dos outros e das suas ideias, aberto ao diálogo e à livre troca de opiniões, formando cidadãos capazes de julgarem com espírito crítico e criativo o meio social em que se integram e de se empenharem na sua transformação progressiva.»

pluralista.³³³ No artigo 3.º exprimem-se os **Princípios Organizativos** do sistema educativo, que perduram até hoje:

a) Contribuir para a defesa da identidade nacional e para o reforço da fidelidade à matriz histórica de Portugal, através da consciencialização relativamente ao património cultural do povo português, no quadro da tradição universalista europeia e da crescente interdependência e necessária solidariedade entre todos os povos do Mundo; b) Contribuir para a realização do educando, através do pleno desenvolvimento da personalidade, da formação do carácter e da cidadania, preparando-o para uma reflexão consciente sobre os valores espirituais, estéticos, morais e cívicos e proporcionando-lhe um equilibrado desenvolvimento físico; c) Assegurar a formação cívica e moral dos jovens; d) Assegurar o direito à diferença [...] e) Desenvolver a capacidade para o trabalho e proporcionar, com base numa sólida formação geral, [...] a ocupação de um justo lugar na vida ativa [...] prestar o seu contributo ao progresso da sociedade em consonância com os seus interesses, capacidades e vocação; f) Contribuir para a realização pessoal e comunitária dos indivíduos [...] g) Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas [...] h) Contribuir para a correção das

³³³ «A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.» *Constituição da República Portuguesa*, Artigo 2.º, Estado de direito democrático.

Conforme recorda Alexandra Leitão, também «todas as constituições portuguesas consagram o direito à educação e a existência de um sistema público de ensino. [...] um direito que compreende a liberdade de aprender e de ensinar [...] uma obrigação do Estado. É no quadro dos direitos económicos, sociais e culturais (Capítulo II da parte I; artigos 73.º a 77.º) que se dedica à educação e ao ensino. No artigo 3.º, 2, afirma-se: “O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva” e no artigo 74.º “Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”», o que, conforme explicita Leitão, indica que as tarefas do Estado, definidas na sua sequência, «visam, essencialmente, criar meios que permitam superar as desigualdades, na linha do que é imposto pelo artigo 26.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem. [...] A isto corresponde a ideia de *democratização do ensino*». Alexandra Leitão, «Enquadramento Jurídico-Constitucional da Política Pública de Educação», in Maria de Lurdes Rodrigues, org., *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino* (Coimbra: Almedina, 2014), 91-93.

assimetrias de desenvolvimento [...] igualdade no acesso aos benefícios da educação, da cultura e da ciência; i) Assegurar uma escolaridade de segunda oportunidade aos que dela não usufruíram na idade própria, [...] j) Assegurar a igualdade de oportunidade para ambos os sexos, [...] l) Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos [...] estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias.

5.1. Os antecedentes: entre modernização e democracia

Desde a transição para a democracia em 1974, a história do Sistema Educativo em Portugal tem sido a de uma oscilação periódica entre uma ideologia democrática e o desejo ou necessidade de - permanente - modernização das forças produtivas e de desenvolvimento económico, num diálogo que ainda não terminou, mas que tentaremos explorar, com o foco principalmente colocado nos processos políticos em torno da educação básica e secundária e os seus valores.

Antes de prosseguirmos para a análise das condições de emergência e propostas da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, procuraremos resumir algumas preocupações, relativas às alternativas ideológicas que estiveram presentes no próprio processo de transição democrática em Portugal, centrando-nos nos seis anos entre a Reforma Simão Veiga e a fase do PREC (Processo Revolucionário em Curso, despoletado pelo golpe de Estado de 25 de abril de 1974)³³⁴, levando em consideração que:

Uma análise exclusiva do período limitado entre 1974 e 1976 pode conduzir-me a erros de raciocínio. Esse período é um período onde a educação se transformou. É no mundo educativo que está a juventude, é no mundo educativo que se podem visionar mais facilmente as reivindicações e os movimentos intelectuais. Este período é misto de anarquismo e ideias generosas, algumas utópicas, sem um fio condutor.

³³⁴ Este texto é em parte uma adaptação de Cristina Sá Carvalho. «Between modernization and democracy: public education policy cycles and their values». *Estoril Political Forum 2024, XXXII International Meeting in Political Studies*. CIEP Working Papers. <https://iep.lisboa.ucp.pt/asset/16271/file>.

Só mais tarde as coisas vão sedimentar. Eu diria que esse período é o de um laboratório de ideias, que seria curioso analisar, onde muitas das coisas que as forças democráticas condenavam no regime anterior se fortalecem, onde o facilitismo grassou pela natureza da situação e dado que as estruturas foram abaladas e diluídas, onde se verificou uma explosão de conclusão de cursos, que se arrastavam há vários anos e a passagem administrativa em exames, sem conhecimentos mínimos. Portanto, caracterizar esse período é como uma curva de ressonância com altos e baixos, e é difícil dizer o que se manteve, da reforma.³³⁵

Pudemos identificar estas flutuações ao analisar os ciclos políticos, nas páginas anteriores e a partir de um conjunto de autores relevantes. Mas no estudo das Políticas Públicas de Educação que tiveram lugar no Portugal democrático, é significativo considerar-se o trabalho de Veiga Simão à frente dos destinos da Educação no nosso país, ou seja, os tempos imediatamente anteriores ao golpe de Estado do 25 de Abril de 1974. E embora hoje se sublinhe, sobretudo, o impacto efetivo da Reforma do Sistema de Ensino Universitário e a sua continuidade com os Governos Provisórios³³⁶, neste texto abordaremos essencialmente as Políticas destinadas ao Ensino Básico e Secundário, de acordo com os critérios anteriormente definidos para este trabalho. Ainda assim, parece-nos pertinente identificar as principais preocupações deste invulgar ministro da Educação, cuja visão, ampla e estruturada, influenciou o curso da educação nas décadas seguintes de um modo profundamente impressivo, ou como evidenciou Rui Grácio, de «uma linha de demarcação política de permeio que o passo do tempo mostrou ser mais ténue do que se afigurava de início».³³⁷

³³⁵ José Veiga Simão, entrevista dada a A. Teodoro: António Teodoro. *As Políticas de Educação em Discurso Directo. 1955-1995* (Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2002), 106-107.

³³⁶ Marçal Grilo refere o IV Governo Provisório como tendo «produzido uma legislação muito relevante, embora na prática não tenha tido quaisquer consequências» e já adiantara que Veiga Simão, ao entrar no Ministério como um verdadeiro «vendaval», ao pretender «contribuir para a modernização do país através da educação, da formação, da ciência e do conhecimento [...] tanto do ponto de vista estrutural como processual», operou «uma profunda reforma do ensino superior», além do mais, lançando uma vasta panóplia de estudos de grande qualidade. Eduardo Marçal Grilo. *Educação e Liberdade. A primavera de Veiga Simão. Os desmandos do PREC e a renovação de Sottomayor Cardia* (Lisboa: Clube do Autor, 2024), 163, 25-29.

³³⁷ A este respeito veja-se, por exemplo, a análise de: Rui Grácio. «Paralelos Político-Educacionais. As Leis basilares da Educação de 1973 e de 1986». In: Rui Grácio. *Obra completa. I. Educação* (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995), 607-613, 612, uma excelente

Estes poucos parágrafos são também uma homenagem, a qual não poderia ser remetida para uma nota de rodapé: em primeiro lugar, à minha Avó Branca que, sendo professora, teve a oportunidade de trabalhar com José Veiga Simão na cidade então designada de Lourenço Marques, e que deste – dos seus objetivos e dos seus métodos – sempre me falou com um enorme entusiasmo. Esse entusiasmo despertou a minha curiosidade, e em grande parte ajudou a estruturar o meu interesse na educação. Posteriormente, levou-me a realizar o meu primeiro estudo em Políticas de Educação, precisamente sobre a Reforma Veiga Simão para o ensino básico.

Esse estudo, realizado nos anos de construção da Lei de Bases do Sistema Educativo, mostrou-me, já então, que muito do que aconteceu nas décadas de reforma estava presente ou surge influenciado, nas pessoas e nas ideias, no amplo projeto político daquele que agora era o ministro da Indústria e Energia no Bloco Central (1983-1985). Agradeço à minha Avó por ter despertado a minha vocação para a Educação e ao Professor Veiga Simão, que recebeu no seu gabinete ministerial a jovem estudante universitária e, através do contacto com elementos das suas anteriores equipas e de muito material escrito – a maioria deste cuidadosamente preparado para potenciar a discussão sobre a nova Lei de Bases (1973) e, quem sabe, alterar algumas mentalidades sobre o que deveria ser o curso de um país internacionalmente isolado, a braços com uma interminável, e cara, guerra ultramarina –, me permitiu conhecer o seu trabalho, por me ajudar a desenvolver um gosto persistente e duradouro pelas Políticas Públicas de Educação.

Devo a materialização dessa possibilidade ao Professor António Can-deias, então um jovem docente no Instituto Superior de Psicologia Aplicada, que aceitou o plano para este trabalho no contexto de uma licenciatura em Psicologia Educacional. Sem o incentivo dos professores, os alunos não conseguem olhar para mais longe nem desejam compreender para além do habitual e do óbvio. Muito do que sou hoje o devo a estes três professores, com histórias e perspetivas políticas diferentes, mas convenientes, como me ajudaram a descobrir, que a educação transporta sempre

valores e uma ideia de sociedade, e que estes valores devem contemplar o bem comum, a justiça e a dignidade da pessoa humana.

5.1.1. Uma «Primavera» educativa: «primeiro, desenvolvimento»

O processo de Modernização e organização da educação a nível global (1945-1973) é caracterizado pela emergência do Estado Social, pela igualdade de oportunidades e pelo desenvolvimento da oferta educativa. O fortalecimento dos sistemas educativos públicos (estaduais) combinou motivações relativas ao direito à educação com a teoria do capital humano, a educação de massas com a extensão da liberdade pedagógica, num clima de esperança e de inovação. Em Portugal, a «Primavera Marcelista» teve o seu auge na reorganização do Sistema Educativo com o ministro Veiga Simão, a qual visava modernizar o país e recolhia, assim, o interesse do Primeiro-Ministro Marcelo Caetano.³³⁸ A «batalha decisiva da educação», como lhe chamou este último, introduziu uma lógica e uma linguagem relativamente novas, sob o lema da «democratização da educação»³³⁹, «um conjunto de projetos e ações coerentes, com o objetivo bem definido de democratização, associando a igualdade de oportunidades ao acesso baseado no mérito [...] adjuvada por medidas compensatórias de ação social escolar».³⁴⁰

³³⁸ José Veiga Simão. *Educação em Mudança*. Comunicação apresentada ao Ciclo de Debates «Tempos de Transição: a política educacional, social e de saúde». Lisboa, 23 de outubro de 2008. Cit. apud. Valter Lemos. *A Influência da OCDE nas Políticas Públicas de Educação em Portugal* (Coimbra: Almedina, 2014), 112.

³³⁹ «Haverá que aguardar pelo fim de 60 início de 70, para o ver consagrado no vocabulário político oficial. Ao contrário do que correntemente se julga, não se deve ao último ministro da Educação de Caetano tal consagração do termo, que fora durante decénios, emblema, programa e reivindicação das oposições democráticas. Foi após as eleições legislativas de 1969, em que pudera, com o afrouxamento breve da censura, conhecer uma expressão mais viva e um eco mais amplo que o termo “democratização do ensino” emergiu no discurso oficial: na mensagem lida por Tomás, mas realmente redigida por Caetano, aos deputados acabados de investir na função. O termo era “recuperado”.» O primeiro registo do seu uso por Veiga Simão tem lugar como reitor da Universidade de Lourenço Marques, «na alocução de abertura do ano lectivo de 1969-70. O posto ministerial dá-lhe ocasião a retomá-lo insistentemente, em infatigáveis intervenções relacionadas em boa parte com os projectos de reforma do ensino, para os quais solicita a participação da opinião pública.» Rui Grácio. «A educação, dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidades?» (1984). In: Rui Grácio. *Obra completa*. I. *Educação* (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995), 552-553.

³⁴⁰ Licínio Lima. «Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Rupturas, continuidades, apropriações seleccionadas». *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 31 (2018): 75-91.

Este período da história da educação em Portugal foi em grande parte pautado pelo Projeto Regional do Mediterrâneo, um pedido do governo português à OCDE, que

viu uma grande oportunidade para influenciar a definição de políticas públicas no sentido da ligação entre a educação e o crescimento económico, e por extrapolação, progresso social. [...] o objectivo central do PRM era prever as necessidades escolares e os respectivos impactos financeiros [...] em relação à força de trabalho, nomeadamente de natureza científica e técnica, em função do crescimento esperado até 1975.³⁴¹

Teodoro (2000) aponta como o Projeto Regional do Mediterrâneo deu, de facto, «um contributo decisivo para a viragem da política educativa portuguesa nas décadas de sessenta e setenta»³⁴² e para uma «mudança radical na história da educação portuguesa», tanto política, técnica, como semanticamente.³⁴³

Como ministro, Veiga Simão encontrou uma situação difícil, mas já avaliada. Conforme indica o relatório da OCDE, essa situação devia-se principalmente à falta de escolaridade gratuita, à rede incompleta de instalações escolares, à insuficiência de pessoal, às baixas remunerações dos docentes, às deficiências nos programas de ensino, a uma formação profissional demasiado longa e à falta de coordenação do sistema, que se apresenta como «fortemente selectivo» e cheio de «barreiras»,³⁴⁴ Desde o seu discurso de tomada de posse, em 15 de janeiro de 1970, e até 1973, ano em que foi aprovada a *Lei de Bases da Reforma do Sistema Educativo*,

³⁴¹ Lemos, *A Influência da OCDE*, 89. A situação diagnosticada em 1966 (OCDE, *Le Projet Régional Méditerranéen - Portugal*. Paris, OCDE) apresentava uma taxa de analfabetismo de 20%, mais de 75% da população com nível de escolaridade primário, 67,2% desistiram antes da certificação; estes últimos e os analfabetos constituíam 90% da população ativa em 1960 e apenas 0,4% deles tinham concluído o ensino secundário. A proporção entre pessoal técnico médio e superior era de 1,5 para 1. A OCDE considerou que o nível de escolaridade obrigatória era exageradamente baixo, tal como o eram as taxas de escolarização e de aproveitamento escolar.

³⁴² António Teodoro. «O fim do isolacionismo. Da participação de Portugal no Plano Marshall ao Projecto Regional do Mediterrâneo». *Revista Lusófona de Humanidades e Tecnologias*, n.º 3, (2000): 54.

³⁴³ Lemos, *A Influência da OCDE*, 101. A change noticed from Minister Pinto Leite (modernization vocabulary) to this day.

³⁴⁴ Lemos, *A Influência da OCDE*, 97.

Simão insistiu na «luta por um Portugal mais livre», «nos direitos à educação», na «liberdade consciente», na «revolução pacífica», na «cruzada educativa», «na igualdade de oportunidades», visando promover uma «revolução pacífica e profunda nas escolas» (Veiga Simão, 1973)³⁴⁵. Abandonando aquela que era a referência central do Estado Novo, a função doutrinadora da educação, defendendo os valores do regime e da estrutura social vigente, o projeto político do então ministro tinha como objetivos a mobilidade social e o desenvolvimento.

A «democratização da educação»³⁴⁶ era, então, um dos temas mais discutidos, especialmente pelos sectores da oposição democrática. As linhas centrais de força foram a expansão e a modernização do sistema escolar, embora, à data, com uma tendência meritocrática. Assim, também estiveram presentes objetivos³⁴⁷ como a procura das «elites dos mais capazes», referindo-se sem dúvida a uma espécie de «aristocracia do talento», como analisa acidamente Michael Young (1958)³⁴⁸. Esta necessidade de produzir mão de obra qualificada foi uma espécie de vocacionalismo *avant la lettre*.³⁴⁹

A reforma educativa liderada por Veiga Simão será vista, no futuro, como correspondendo, nas suas principais características, à estratégia inicial de Marcelo Caetano, que desejava «primeiro o desenvolvimento, depois a democracia» (Freitas do Amaral, 1995),³⁵⁰ Materializada na Lei

³⁴⁵ J. Veiga Simão. *Educação... Caminhos de liberdade: Três anos de governo* (Lisboa: CIREP/Ministério da Educação Nacional, 1973) [compilação e coordenação de Rita Pinto Leite].

³⁴⁶ Tornando-se seu principal instrumento de mobilização de predisposições e legitimação da ação governamental. Nessa altura, e mesmo antes, a OCDE já recomendava sistemas escolares que de facto proporcionassem igualdade de oportunidades a todos os que nele participam, dependendo do «mérito» de cada indivíduo. O aumento do número de licenciados está ligado ao desenvolvimento económico, abrindo o sistema a uma camada mais ampla da população, o que é vulgarmente conhecido como «democratização». Cf. Sacuntala de Miranda «Portugal e a OCDE. Expansão económica e planificação educativa». *Vértice*, XXXIV, maio/junho: 324. Esta é uma lógica da economia da educação, que, além de ser um serviço público, se torna um investimento. Cf. Valter Lemos, *A Influência da OCDE*, 87.

³⁴⁷ Sugerindo a pergunta de Stephen Stoer «Projeto de Desenvolvimento Social ou “Disfarce Humanista”?» [S. R. Stoer, «A reforma de Veiga Simão no ensino: Projecto de desenvolvimento social ou disfarce humanista?» *Análise Social*, n.º 77/78/79 (1983): 61-83.]

³⁴⁸ Michael Young. *The Rise of Meritocracy* (New York: Routledge, 1994).

³⁴⁹ António Teodoro. *A Construção Política da Educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo* (Porto: Afrontamento, 2001), 249, afirma que, no início do mandato de Marcelo, houve uma «política de descompressão a nível político» e a adoção de uma «política económica desenvolvimentista, claramente favorável à integração europeia e aberto ao investimento estrangeiro».

³⁵⁰ Diogo Freitas do Amaral. *O Antigo Regime e a Revolução* (Lisboa: Bertrand Editora, 1995). Como Freitas do Amaral, alguns pesquisadores constataram que o próprio Veiga Simão o

n.º 5/73, 25 de julho, «a reforma» foi apresentada como a face mais visível da vontade do regime de «renovar» e como a sua expressão jurídico-política.

A Reforma Veiga Simão - enquanto Projeto do Sistema Educativo e das Orientações Gerais da Reforma do Ensino Superior - teve especial importância devido «1) ao papel central desempenhado pela educação para o Estado Português; 2) o facto de a Reforma ter funcionado como eixo nos debates sobre desenvolvimento/modernização do país, e 3) o impacto da Reforma numa situação política específica (uma crise conjuntural) que lhe devolveu uma importância e autonomia que a educação geralmente não confere.»³⁵¹

Nas palavras do próprio Ministro, ainda que num período de vida muito mais tardio:

A Lei de Bases de 1973 pretendia superar a incapacidade político-partidária do Ministro de consagrar, na Constituição Política, os direitos fundamentais dos cidadãos e os princípios fundamentais e de ter força política pessoal para poder exprimi-los numa lei específica. Estes conceitos, muitos deles ditos da mesma ou de outra forma, estão hoje na Constituição Política portuguesa. [...] apontou para grandes transformações na sociedade portuguesa, com a força do direito de vanguarda.³⁵²

Mas como seria possível alcançá-lo sem democratizar o país, num quadro político e constitucional que contradizia as possibilidades de democratização? Como afirma o Congresso da Oposição Democrática:

A reforma educativa anunciada pelo actual ministro está em contradição, nos princípios que a dominam e proclamam, com os constrangimentos

reconhece na entrevista a António Teodoro, *As Políticas de Educação em Discurso Directo*, 77-121, em 2002, mas tal não nos é claro. Nesta entrevista, Veiga Simão retrata-se como uma vanguarda política, trabalhando desde a educação para pressionar Marcelo à tão necessária mudança política, tendo a democracia política como único objetivo. As ideias aqui expressas já estão presentes nas diretrizes da sua política (Veiga Simão, *Educação... Caminhos de liberdade*, 12), como sublinha Teodoro, *A Construção Política*, 264: a educação é o problema «último» de uma vida humana «que vale a pena viver», facilitando a justiça social, que é inerente à melhoria das condições de vida. «Educar todos os portugueses» é um valor absoluto.

³⁵¹ S. R. Stoer. *Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição* (Porto: Afrontamento, 1986), 79-80.

³⁵² Veiga Simão em Teodoro, *As Políticas de Educação em Discurso Directo*, 116.

económico-sociais e políticos que caracterizam a actual sociedade portuguesa e que a reforma teoricamente parece ignorar. Tudo indica que, quando traduzida em realidades concretas, esta reforma nada mais fará do que negar os pressupostos proclamados, ajustando-se aos constrangimentos que a contradizem, ou sacrificando-se completamente nas intenções expressas nos constrangimentos que lhe se opõem.³⁵³

Em consequência, «o sistema escolar foi actualizado e modernizado, mais do ponto de vista estrutural e morfológico» do que do ponto de vista de uma efetiva democratização da educação e das escolas, razão pela qual as questões ligadas à governação e administração das escolas e das universidades estavam praticamente ausentes (Lima, 2018).³⁵⁴

Paralelamente ao debate público e à preparação técnica, jurídica e política da lei reformadora, até à sua aprovação pela Assembleia Nacional, em julho de 1973, Veiga Simão desenvolveu uma intensa atividade legislativa, aprovando um impressionante conjunto de diplomas parciais que consagram aspetos fundamentais da renovação do sistema.³⁵⁵ Esta ação legislativa é geralmente realizada a pretexto de experimentação pedagógica, utilizando para o efeito um célebre decreto publicado por Galvão Telles,³⁵⁶ e tinha como objetivo criar uma situação de facto consumado e

³⁵³ VVAA. 3.º Congresso da Oposição Democrática, Aveiro, 4-6 de abril de 1973, *Conclusões* (Lisboa: Seara Nova, 1973): 88-89, cit. *apud*. Teodoro, *A Construção das Políticas de Educação*, 277.

³⁵⁴ Lima, «Lei de Bases do Sistema Educativo», s/n.

³⁵⁵ O Decreto-Lei n.º 524/73, de 10 de outubro, foi de extrema importância, estabelecendo «o ensino gratuito em oito anos, correspondente ao ensino preparatório de quatro anos definido na reforma do sistema educativo», peça fundamental da reforma e talvez a sua decisão mais substancial, até pelo investimento financeiro que implicou, bem como pelas imensas necessidades de recrutamento de professores e de criação/ampliação dos seus sistemas de formação inicial e de garantia da sua qualidade através da formação contínua. Por exemplo: Lei n.º 5/77 cria o sistema público de educação pré-escolar; Decreto-Lei n.º 61/75 altera o acesso à universidade; Lei n.º 6/77 cria Escolas Normais para educadores de infância.

³⁵⁶ O Decreto-Lei n.º 47587/1967, de 10 de março de 1967, «[p]ermite ao Ministro da Educação Nacional determinar ou autorizar a realização de experiências pedagógicas em estabelecimentos de ensino público dependentes do respectivo Ministério, para além dos casos e limites previstos cuja realização já é possível de acordo com a legislação em vigor [...] Considerando a necessidade de promover a adaptação gradual dos planos de estudo, programas, textos, métodos e condições de ensino aos progressos alcançados nos diferentes domínios do conhecimento humano e às conquistas alcançadas no campo da pedagogia; considerando que é aconselhável a realização de experiências pedagógicas, quando as circunstâncias o permitam, como forma segura de avaliar o mérito das inovações projectadas, antes de as concretizar, e como forma de as dar a conhecer e de lhes proporcionar maiores condições de sucesso».

de pressão sobre os elementos mais ortodoxos e conservadores do regime, procurando a aprovação da proposta de lei que iria reformar o Sistema Educativo.

Uma vez aprovada, esta lei funcionaria como legitimadora do novo quadro ideológico e institucional pretendido. Duas áreas podem ser apresentadas como paradigmáticas desta estratégia: 1) a criação, de 1972 a 1973, do que se designou por 3.º e 4.º anos experimentais do ciclo preparatório, (antecipando o quadro em que decorreria um período obrigatório de escolaridade de oito anos), no futuro, e 2) a *reforma educativa*, de acordo com o designado pela Lei n.º 5/73: ensino público pré-escolar; «democratizar» o acesso através da escolaridade obrigatória unificada de oito anos, nessa altura, a decisão política mais proeminente; ensino secundário de quatro anos (2+2) em «escolas secundárias polivalentes» (superando a divisão ensino secundário vs. ensino técnico); diversificação do ensino superior, a nível regional, institucional e organizacional; introduzindo o conceito de Educação Permanente. Serviu, em primeiro lugar, para mobilizar o corpo técnico do Ministério na elaboração de documentos, no acompanhamento do debate e na preparação de estudos técnicos de apoio às reformas, abrindo-o à participação de personalidades tradicionalmente identificadas com a oposição democrática. Mas serviu, ao mesmo tempo, para legitimar as desejadas mudanças profundas na estrutura e gestão do Ministério da Educação, renovando a sua liderança e modernizando a administração educacional, com o apoio técnico da OCDE (e apoio jurídico de Freitas do Amaral).

A reforma de Veiga Simão, sem dúvida, representou um período de mobilização de vontades e predisposições que colocou a educação no centro dos debates sobre o desenvolvimento e a modernização do país (Teodoro, 2010)³⁵⁷ e «foi única, como ponto fulcral da constituição de uma nova organização política e económica das forças sociais, que, embora temporariamente ameaçada, acabou por ser reforçada pela revolução de Abril de 1974».³⁵⁸

³⁵⁷ Teodoro, António, *A Construção Política da Educação. Estado*, 264: «Será então no auge da *primavera Marcelista* que Veiga Simão tomará posse, iniciando na sociedade portuguesa um período de *mobilização educativa*, que ultrapassará as fronteiras do sistema educativo e colocará o desenvolvimento e a modernização no centro do debate político.»

³⁵⁸ Cf. Teodoro, *A Construção Política da Educação*, 278. Teodoro, «O fim do isolacionismo», 48-54. Stoer, «A reforma de Veiga Simão no ensino», 17, 23, afirma que, desde o início, as propostas de Veiga Simão (numa comunicação ao país datada de 6 de janeiro de 1971, *Projecto do Sistema Escolar e Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior*, <https://arquivos.rtp>).

5.1.2. A revolução e as suas «ondas de choque»: democracia

A partir de meados de 1973, coincidindo com o sucessivo encerramento de todas as hipóteses de evolução do regime, surgem sinais de distanciamento de Marcelo Caetano (simultaneamente Presidente da ANP e chefe do Governo). Esses sinais tornaram-se públicos no último congresso da Ação Nacional Popular (maio de 1973), onde a atuação do Ministro foi atacada diversas vezes³⁵⁹. Marçal Grilo refere que, na passagem do ano de 1970 para 1971, já Veiga Simão se dera conta «das dificuldades que o aguardam em matéria das reformas que pretende realizar», declarando:

Parece-me, aliás, que nestes tempos históricos da vida nacional se teima em pôr pedregulhos em caminhos límpidos, tentando evitar a todo o custo que a bandeira da reforma possa flutuar na paz e na tranquilidade e se vá ao encontro de todos os portugueses que mourejam nos campos e trabalham nas fábricas e desejam para os seus filhos um futuro melhor que o deles. O anarquismo e o reacionarismo uniram-se como irmãos inimigos do progresso e pretendem destruir sem construir.³⁶⁰

Marçal Grilo observa que Veiga Simão está a lutar entre essas duas frentes, uma luta que durará todo o seu mandato.

[...] de um lado a conflitualidade permanente com as forças retrógradas do regime vigente, e do outro uma desconfiança das forças e dos agentes reformistas, para quem a democratização e o acesso à educação e à

pt/conteudos/comunicacao-de-jose-veiga-simao/) «atraíram a atenção de todos os portugueses», como «um ponto crucial da situação sócio-política vivida», ao «encarnar» as aspirações do povo, constantemente adiadas. E acrescenta que teve uma «importância excepcional»: «1. Pelo lugar central que a educação ocupou em Portugal, quer historicamente, como força promotora ou controladora da mudança social, quer simbolicamente, como factor do processo reprodutivo; 2. Pelo seu impacto numa determinada situação política, quando o seu discurso e o seu programa foram parte essencial de uma mudança social de grande alcance».

³⁵⁹ A materialização deste distanciamento, pelo menos no que diz respeito às políticas universitárias, pode ser encontrada mais tarde na recomendação que Caetano fez de Veríssimo Serrão para Reitor da Universidade de Lisboa, sendo este uma personalidade conhecida como crítico ferrenho da democratização do ensino. Outros nomes, mais próximos das diretrizes que defendeu para a reforma universitária e propostas por Veiga Simão, não foram aceites.

³⁶⁰ Veiga Simão, Discurso na receção de cumprimentos de fim de ano, 31 de dezembro de 1970, cit. *apud*. Marçal Grilo, *Educação e Liberdade*, 58.

cultura teria de ser antecedido pela democratização do próprio regime político.³⁶¹

Mas a Guerra Colonial e a política ultramarina inviabilizaram qualquer «primavera» protagonizada por Marcelo Caetano, o qual insistia na manutenção do Império e na ideia de que, sem uma democratização da sociedade, seria possível modernizá-la através da educação, apesar de «avisado» por vozes como a de Francisco Sá Carneiro, o qual, identifica, e aplaude, em Veiga Simão a proposta de «democratização do ensino» integrada na «democratização social, económica e política». O futuro líder político acrescentará que

não pode descansar-se na educação como meio de libertação política; como não pode aguardar-se que esta surja de um mero crescimento económico. A liberdade política não nasce de um certo aumento do produto nacional bruto, como não é simplesmente fruto do coeficiente de educação.³⁶²

E, então, veio a revolução.

O Ciclo Revolucionário³⁶³ – período que decorreu do 25 de Abril de 1974 até ao primeiro governo constitucional – caracteriza-se pelos esforços dos Governos Provisórios para pôr em prática medidas que rompessem com as políticas da ditadura e, ao mesmo tempo, garantissem o funcionamento do sistema num quadro de evolução para uma «democracia socialista». A dinâmica social – conhecida como «processo revolucionário em curso» – que foi gerada ultrapassará a lógica do funcionamento reformista do Estado e colocará em prática mudanças importantes sem recorrer, para o fazer, à devida regulamentação. Apesar dos riscos, foram tomadas medidas consistentes para o ensino básico e secundário, com uma visão aberta, democrática e plural do Sistema Educativo, enquanto os diferentes Governos Provisórios procuravam romper com a «ideologia

³⁶¹ Marçal Grilo, *Educação e Liberdade*, 58.

³⁶² Marçal Grilo, *Educação e Liberdade*, 60.

³⁶³ É importante ter em conta esta observação de Veiga Simão sobre a abordagem deste ciclo político: «Os historiadores vão ter grandes dificuldades em se debruçar sobre os tempos de 1974 e 1975, porque os depoimentos das pessoas são altamente contraditórios.» José Veiga Simão em Teodoro, *As Políticas de Educação em Discurso Directo*, 106.

fascista» e o movimento social desafiava a «lógica reformista do Estado» (Barroso, 2003).³⁶⁴

Durante este período de gestão revolucionária dos Governos Provisórios surgidos com o golpe de Estado, houve um processo de convocação inicial da Lei n.º 5/73 (I Governo Provisório, «desenvolvimento da reforma educativa», *Decreto-Lei* n.º 203/74, de 15 de maio, da Junta de Salvação Nacional) que posteriormente evoluiu para o seu abandono progressivo, abrindo portas a grandes mudanças na política educativa. A criação de um ensino secundário unificado foi um resultado da turbulência nas escolas e dos desafios à dualidade deste ciclo, procurando uma reestruturação «integrada e coerente». Mas a suspensão da expansão da escolaridade obrigatória para oito anos³⁶⁵ manteve a duração de seis anos e assim revogou *de facto* a Lei n.º 5/73.³⁶⁶

5.1.3. A «busca optimista pela educação»

Como afirma Teodoro (2004), graças à «existência de um forte movimento social popular, que impulsionou muitas das transformações verificadas na sociedade portuguesa» (elemento caracterizador do processo político iniciado em Abril de 1974), e à «ampla difusão da paralisia das estruturas do aparelho de Estado, fruto de uma luta acesa pelo seu controlo político», ocorrida entre 1974 e 1976, a transição democrática proporcionada pelos acontecimentos do 25 de Abril «permitiu uma mobilização social sem precedentes na história do país». No domínio da educação, existe um consenso generalizado quanto ao facto de esta ter sido

³⁶⁴ João Barroso. «Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução». *Educação & Sociedade*, vol. 24, n.º 82 (2003), 66. Barroso refere a «grande instabilidade política» e a «redução da capacidade de intervenção do Estado», a «acesa disputa» entre os partidos de esquerda e a «intensa mobilização cívica e social». Teodoro, *A Construção Política da Educação*, 347: «O poder passou para as escolas e para o movimento social», com destaque para o emergente movimento sindical, no «uso ilimitado» das liberdades de associação e de expressão.

³⁶⁵ A Circular n.º 12/75, de 1 de setembro, estabelece que «o 7.º ano de escolaridade não constitui escolaridade obrigatória».

³⁶⁶ A rutura com a reforma da Veiga Simão foi também simbolicamente materializada pelo II Governo Provisório com a destituição de todo o pessoal de gestão do Ministério da Educação, e a nomeação de novas equipas para direcções-gerais e órgãos similares, recorrendo geralmente a personalidades sem responsabilidades anteriores na administração central e oriundas de diferentes sectores da Oposição Democrática. António Teodoro. «Mobilização educativa em tempos de crise revolucionária. Periferia e centro no processo de democratização das escolas (1974-1976)». *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, n.º 2 (2004): 188.

realizada, sobretudo, pelos atores escolares, as «periferias do sistema», o que resultou numa «transferência de poder para as escolas». Isto, argumenta Teodoro (2000), permitiu uma reformulação (e remobilização) dos objetivos da reforma educacional, iniciada por Veiga Simão, «dando-lhe novas dimensões nos domínios da participação democrática, da igualdade de oportunidades de sucesso na educação, dos conteúdos de aprendizagem e da ligação à sociedade». Teodoro chama a este movimento a «busca otimista da educação», que, até ao I Governo Constitucional, reforçaria «o eixo educação-democracia».³⁶⁷

Também para Grácio, este é «um momento de ruptura». Um momento que gera tensões e problemas acumulados; que liberta «forças criativas reprimidas», na educação, mas também noutras áreas da sociedade. Nas escolas, significará a procura de «uma nova ordem», que não será inteiramente pacífica, pois ocorrerá à custa de melhorias políticas e pedagógicas, — ou da purificação do sistema, como sugere Grácio, mas que essencialmente se centra na dimensão pedagógica, isto é, na solicitação de novos planos e conteúdos de ensino, de renovadas formas de avaliação — ou na reformulação política, cultural, pedagógica dos objetivos da educação.

Esta «ruptura» com os ideais e métodos do Estado Novo contempla uma visão do todo organizacional e articula-se com «novas modalidades de governo e administração dos estabelecimentos de ensino — ou gestão escolar democrática», bem como com a livre associação de professores, cujos sindicatos marcarão, ao longo dos próximos cinquenta anos, as sucessivas governações, apesar da perda progressiva de representação real da classe profissional.³⁶⁸ Este movimento político respondeu com o uso

³⁶⁷ Teodoro, «Mobilização educativa», 181-182.

³⁶⁸ Cf. Grácio, «Perspectivas futuras» (1981). In: Rui Grácio. *Obra Completa. I. Educação* (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995), 476-477, inicialmente publicado em *Sistema de Ensino em Portugal*, coord. Manuela Silva & Isabel Tamen (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981), 649-696. Licínio Lima. *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)* (Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho, 1992); Stephen R. Stoer. *Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição* (Porto: Afrontamento, 1986). O processo é acompanhado pela eleição de comissões gestoras com a participação de professores, estudantes e trabalhadores, pela integração imediata dos professores demitidos pelo Estado Novo, pela exigência de mudanças profundas no aparelho do Ministério da Educação, mostrando que a iniciativa política estava, de facto, na periferia do sistema. Teodoro, «Mobilização educativa», 185. Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal*, 127, acrescenta que,

ilimitado das liberdades de associação e expressão, impondo soluções na prática antes de qualquer legislação. Paralelamente ao que se passava com os partidos políticos, o movimento social nas escolas também se afirmará sem necessidade de qualquer diploma legal regulamentar prévio, antes condicionando, através da sua prática, a legislação que posteriormente será publicada. No movimento social, as reivindicações eram de que um *novo Portugal* exigia uma *nova reforma educacional*, que seria uma ocupação *para novos homens*.³⁶⁹

Assim, durante este período bastante tenso, desordenado, mas também criativo e inovador³⁷⁰, o pressuposto da reforma democrática é o de uma reforma da «educação ao serviço do povo», aspirando colocar nas suas mãos um instrumento democrático para a conquista do futuro, e que se oporia à «sombra» de Veiga Simão, ainda pairando no sistema político.³⁷¹ Algumas vozes da época consideram que a reforma do ex-ministro de Marcelo Caetano, de facto, avançou, com insuficiências, erros e uma elaboração e viabilidade demagógicas, mas mesmo assim.

[é] uma reforma com imensas virtualidades que seria perigoso não reconhecer e extremamente incorrecto não aproveitar. Mas é uma reforma que se fez com e sob o fascismo: foi proposta por um governo fascista, apoiado por uma Câmara Corporativa fascista, ratificada por

dentro das escolas, houve também uma deslocação de poder, «dos diretores escolares e do corpo docente tradicional para os professores progressistas e o corpo estudantil».

³⁶⁹ Teodoro, «Mobilização educativa», 185.

³⁷⁰ É importante ter-se em conta que o nível de «descontrolo» ou de «desordem» nas escolas a que hoje chamamos básicas e secundárias (liceus, escolas comerciais e escolas industriais e, nalguns casos, escolas privadas, a maioria das quais católicas) foi muito menos acentuado do que ocorreu nas Universidades. Curiosamente, ou consequentemente, as Universidades foram mais tarde agraciadas com uma ampla autonomia enquanto que os demais ciclos têm vivido de uma autonomia mitigada e sempre ameaçada.

³⁷¹ Cf. Rui Grácio, «A educação, dez anos depois». Pensando inicialmente em Veiga Simão para liderar este governo, Spínola não teve, como se sabe, condições políticas para levar a cabo o seu desígnio. Será Veiga Simão a quem Spínola recorrerá para a elaboração do Programa do I Governo Provisório, que será aprovado, não pelo próprio Governo, mas por decreto da Junta de Salvação Nacional. Veiga Simão recorreu a Adelino Amaro da Costa, na altura Diretor do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação Nacional, para preparar o projeto solicitado por Spínola; Amaro da Costa pediu, então, a Freitas do Amaral que escrevesse o primeiro — e, possivelmente, decisivo — projeto de programa do governo provisório. Ao nível da política educativa, o programa era muito genérico e tinha um único fio condutor explícito — o *desenvolvimento da reforma educativa*. Teodoro, «Mobilização educativa», 196-197.

uma Assembleia Nacional fascista, pseudo-referendada por uma farsa de participação popular.³⁷²

A partir desta constatação, o objetivo é, então, manter o que é positivo das propostas de Veiga Simão (e, certamente, dos muitos e qualificados estudos realizados a pedido deste, os quais «inspirarão» sucessivos governos) e depois garantir uma nova e verdadeira reforma, «no seu todo, pensada e discutida colectivamente, elaborada e aplicada participativamente», adequada a um novo país.³⁷³

A destituição de Palma Carlos e a nomeação de Vasco Gonçalves como Primeiro-Ministro puseram fim a qualquer intenção de prosseguir com o *desenvolvimento da reforma educativa*. Como mais tarde explicaria Hespanha, a sua lógica interna era «inaproveitável», tanto por «razões de *natureza técnico-política* e razões de carácter estritamente *político*», pois subordinava o Sistema Educativo às necessidades do sistema económico [capitalista], um nível de «funcionalização da escola» transformando-a «num patamar da fábrica» desejado pelo *establishment* económico e que não servia os «interesses das classes trabalhadoras».

Correspondia ao proposto pela OCDE e ao plano existente nos países mais avançados da Europa Ocidental, uma lógica que «não era recuperável depois do 25 de Abril»: era insustentável optar por um Sistema Educativo que «devia servir o sistema económico capitalista», e adoptar uma orientação que já estava em vigor desde a crise dos anos 60, com «o liberalismo na educação», do «livre jogo das aspirações individuais» e a expansão quantitativa do sistema e que defendia que tais princípios «poderiam resultar numa democratização deste [...] uma atenuação das desigualdades culturais e educativas, com efeitos directos e indirectos de impactos nas desigualdades sociais e económicas».

³⁷² Carta aberta ao Ministro da Educação e Cultura da Comissão Instaladora do Sindicato dos Professores, de 20 de maio de 1974. Teodoro, «Mobilização educativa», 185-186. Do arquivo pessoal de documentos da Comissão Instaladora e da Comissão Directiva Provisória do que veio a ser o Sindicato dos Professores da Grande Lisboa.

³⁷³ Teodoro, «Mobilização educativa», 185: «Quem pactuou directamente com uma prática educativa fascista não pode, de modo algum, considerar-se habilitado a promover uma prática educativa voltada para “a criação de uma consciência nacional genuinamente democrática”. *Preparar uma nova educação é uma tarefa para novos homens.*» Sublinhado nosso.

Desde a década de 1970 que se percebeu que a luta contra as desigualdades – de acesso e de sucesso na escola – não significaria, automaticamente, uma «democratização da estrutura social» e que «os desequilíbrios eram ainda mais acentuados», necessitando de «medidas compensatórias».³⁷⁴ A evolução das políticas educativas noutros países europeus também mostrou que os sistemas «não eram muito capazes de absorver grandes tensões sociais e educativas» e só funcionam em «sociedades muito integradas [...] com aspirações pouco contraditórias». A «segunda ordem de razões», ainda segundo Hespanha, foi que a política de Veiga Simão «não conseguia manter-se», pois agora «faltava uma moldura repressiva» [anteriormente fornecida pelo Ministério do Interior], e com tensões elevadas o sistema entrou em disfunção, pelo que «os canais abertos pela reforma» não foram suficientes para «absorver as enormes tensões educativas e sociais que surgiram», também com o 25 de Abril. Tal facto não terá deixado alternativa ao II Governo Provisório, o qual verificou a necessidade, política e gestora, de «mostrar que estava desligado de tudo [...] até de injustiças pontuais».³⁷⁵

5.2. Lidar com o «colapso»

[...] deu-se a atomização do ensino, em grande número as escolas tornaram-se pequenos reinos independentes, legislando por si próprias, a embriaguez natural das reuniões de massa paralisou frequentemente o seu funcionamento e caiu-se na facilidade [...]. Por seu lado, o Ministério não dispõe de meios de acção para enfrentar tal situação de emergência, de maneira adequada, está paralisado por uma legislação e um conjunto de órgãos obsoletos e emperrados.³⁷⁶

³⁷⁴ Mas foi com Veiga Simão que a importância do apoio social na implementação do ensino básico universal e gratuito foi reconhecida pela primeira vez, com a criação do IASE [Decreto Lei n.º 178/71, de 30 junho], com o objetivo de garantir que os alunos com capacidade intelectual poderiam progredir além da escolaridade obrigatória. «Artigo 1.º - 1. É criado no Ministério da Educação Nacional, na dependência directa do Ministro, o Instituto de Acção Social Escolar, que terá como objectivo possibilitar estudos, para além da escolaridade obrigatória, a quem tenha capacidade intelectual para continuar, bem como proporcionar aos estudantes em geral condições favoráveis para tirarem o máximo partido dos seus estudos.»

³⁷⁵ António Hespanha. Educar em Portugal. Mesa-Redonda, *Raiz e Utopia*, n.º 9/10 (primavera/verão) (1979): 63-64.

³⁷⁶ Vitorino Magalhães Godinho. *A Educação num Portugal em Mudança* (Lisboa: Edições Cosmos, 1975): 26.

Com Vitorino Magalhães Godinho, o II Governo Provisório definiu pela primeira vez uma política para o sector da educação, que pretendia claramente romper com o legado de Veiga Simão e estabelecer um programa de transição que permitisse ao Estado retomar a iniciativa e o seu poder de regulação, fortemente abalado pela rutura da «maioria dos diques» e pelo «desabamento [de] grande parte do edifício escolar» que a revolução e o *fim do fascismo* causaram. As linhas de ação, apresentadas em 16 de agosto de 1974 por Magalhães Godinho em Conselho de Ministros, e por este aprovadas por unanimidade, apontaram três importantes orientações de curto prazo:

- a) Assegurar o regular começo e funcionamento do próximo ano letivo.
- b) Desfascizar o ensino que o antigo regime nos legou, ajustá-lo às mudanças políticas e sociais que se produziram, corrigir o descontrolo do processo destes últimos meses (que já vinha, aliás, de trás); reintegrar num todo, agora diferente, o que se pulverizou, gizar os alicerces para uma futura reorganização profunda.
- c) Criar os meios para uma nova política educacional num Portugal que se democratiza e alijar os órgãos que a impedem de arrancar e de prosseguir.³⁷⁷

Magalhães Godinho pretendia «algumas reformas de base» para «lançar as bases para que os cidadãos possam decidir por si próprios os caminhos do porvir»³⁷⁸, nomeadamente, garantir, através do Ministério da Educação e Cultura, «a toda a população» um serviço da competência do governo, em torno de «comissões gestoras democraticamente eleitas», com assembleias de professores, funcionários e/ou estudantes, passando a ter apenas «caráter consultivo»³⁷⁹. Mas a curtíssima duração do mandato deste Governo, num contexto de agravamento progressivo da situação escolar, afetando tanto o ensino básico como, em particular, o ensino secundário e o ensino universitário, impede que sejam implementadas medidas em conformidade.³⁸⁰

³⁷⁷ Godinho, *A Educação num Portugal em Mudança*, 28.

³⁷⁸ Godinho, *A Educação num Portugal em Mudança*, 174.

³⁷⁹ Despacho conjunto dos Secretários de Estado da Administração Escolar e da Orientação Pedagógica, setembro 27, 1974, 34. Teodoro, «Mobilização educativa», 190.

³⁸⁰ A Universidade enfrentava a impossibilidade de receber todos os alunos que concluíam o ensino secundário e também era atravessada por violentos conflitos entre organizações

Tendo dificuldades em encontrar uma personalidade civil consensual para o Ministério da Educação, Vasco Gonçalves e a Comissão Coordenadora do MFA decidiram atribuir a pasta a um militar, o Tenente-Coronel Rodrigues de Carvalho. Com esta decisão, procurou-se, através de um ministro militar, fazer convergir as duas legitimidades — a revolucionária do MFA e a natureza político-administrativa do governo provisório —, acreditando que, desta forma, a relação com o movimento estudantil mais radical, e com as próprias comunidades, seria facilitada. As Forças Armadas, sempre que necessário, intervêm para restabelecer a legalidade, através do seu próprio comando, o COPCON.

Teodoro afirma que o MFA, a partir de 28 de setembro, pela *impossibilidade* de realizar *reformas de fundo*, tal como preconizara o programa do III Governo Provisório, sob pena de hipotecar os objetivos da Revolução de Abril do próprio governo, foi levado à decisão de avançar com a elaboração do *Programa de Política Económica e Social*, o qual foi redigido sob a coordenação do Ministro Melo Antunes³⁸¹. No quadro das *políticas sectoriais*, a educação é identificada, simultaneamente, como «um dos apoios fundamentais para impulsionar o desenvolvimento económico» e «um meio de transição para uma nova sociedade e um novo humanismo». Os objetivos a atingir no domínio da educação tinham, como preocupações dominantes, o controlo da situação escolar, a democratização da vida escolar e a reorganização dos serviços do Ministério, associados a um vago apelo à *generosidade*, à *lucidez* e ao *espírito de cooperação* de todos aqueles que trabalham na área da educação.³⁸²

Os valores indicados são, essencialmente, «sanear» a situação e restaurar a confiança, integrando as escolas «num todo nacional» de programas, organização e funcionamento. Além disso, «democratizar a escola», sim,

estudantis partidárias pelo controlo das escolas, especialmente nas universidades de Lisboa e Coimbra. Completamente privado de meios para intervir nas escolas, o Ministério da Educação atribuiu a situação ao radicalismo ideológico de alguns, e procurou capacitar as comissões de gestão eleitas, ou os responsáveis pela gestão, para resistirem às exigências e pressões dos plenários estudantis, mas também de professores e funcionários, considerando as respetivas ações apenas consultivas. Cf. Teodoro, «Mobilização educativa», 189.

³⁸¹ Ernesto Melo Antunes. *Programa de Política Económica e Social*. In: «Plano Económico», *A Capital*, n.º 830, 21 de fevereiro de 1975, 1-20. A pedido do III Governo Provisório, o grupo de trabalho integrou também Rui Vilar, Silva Lopes e Maria de Lurdes Pintassilgo.

³⁸² Teodoro, «Mobilização educativa», 191.

mas de uma forma que seja administrável e garanta o seu funcionamento eficiente. Na dimensão dominante da *democratização*, a qual continuará a ser uma batalha central nas décadas vindouras, entende-se, sobretudo, como «democratizar o acesso à escola», com alunos de «todas as classes», de acordo com as suas «capacidades pessoais».

Foi num contexto de aceleração do processo revolucionário que, durante o mandato do IV Governo Provisório, o Conselho de Diretores-Gerais do então designado Ministério da Educação e Investigação Científica (MEIC) aprova, em sucessivas reuniões, e ao longo dos meses de abril e maio de 1975, um programa que se enquadraria na «estratégia revolucionária estabelecida no programa do Movimento das Forças Armadas», tendo como *principais objetivos* «a instauração de uma sociedade socialista e o reforço da independência nacional, através da mais ampla participação e organização das massas populares». O programa defende que «as tarefas educativas estão entre as tarefas prioritárias da revolução portuguesa», devendo por isso ser assumidas «por todas as forças progressistas e patrióticas», e têm como objetivo principal a *democratização da educação*:

Democratizar a escola é, portanto: (a) abri-la a todas as camadas sociais e regionais, privilegiando, para já, o acesso à Escola das classes trabalhadoras e das populações rurais; (b) pô-la ao serviço dos reais interesses do povo português na sua marcha para o socialismo e para a completa independência nacional; e, (c) fazer intervir decisivamente na elaboração da política escolar todas as entidades interessadas no processo revolucionário e não apenas a comunidade escolar «corporativa» de professores e alunos.³⁸³

Como dado adquirido, e anterior a este projeto educativo, estava presente a crítica a «uma concepção elitista e repressiva ou a um projecto tecnocrático e consumista» à qual «opomos uma concepção escolar revolucionária integrada num projecto revolucionário e socialista para o país» e assim, subseqüentemente, se defendia a intenção de dar «unidade e sentido às medidas pontuais a tomar no domínio da educação nos próximos anos». Assim, abarcaria «o refazimento dos programas escolares

³⁸³ Programa aprovado pelo Conselho de Diretores-Gerais do MEIC, em abril/maio de 1975, ponto 2. Cit. *apud*. Teodoro, «Mobilização educativa», 192. Do arquivo pessoal do autor.

num sentido progressista», as «estruturas da acção pedagógica», através da «ligação íntima do ensino à prática produtiva», eixo central da reformulação pedagógica almejada.³⁸⁴

A derrota da esquerda militar no seio das estruturas do MFA, em agosto de 1975, teve consequências imediatas, a nível governamental. Com a queda do V Governo Provisório (cujo ministro da Educação e Cultura é José Emílio da Silva), constitui-se um novo governo, o qual obedece a critérios radicalmente diferentes. Embora o VI Governo Provisório – o último Governo Provisório da Terceira República – tenha mantido o Ministério da Educação sob a influência dominante do MFA, ocorreram mudanças importantes na configuração política, sob a batuta do Primeiro-Ministro Pinheiro de Azevedo. Teodoro (2004) observa que «sujeito a uma enorme pressão do PS», o partido socialista liderado por Mário Soares, «e dos partidos à sua direita, e olhado com extrema desconfiança pelo PCP», o partido comunista liderado por Álvaro Cunhal, «e pelas organizações de extrema-esquerda», Vítor Alves, o novo ministro, procurou orientar a sua ação no Ministério da Educação em torno daquilo que ele próprio designa, em linguagem claramente militar, as três *missões*: «estabilizar, organizar e desenvolver o que é possível».³⁸⁵

Grácio, ao definir o processo como um equilíbrio que procura um propósito, pelas opções assumidas e pelo seu carácter sintético, reconhece a *indefinição* e as contradições, sombras e excessos, bem como «a distância» entre o ideal e o real, entre o desenho e a implementação, mas apresenta também uma *lista* de metas atingidas pelo processo de democratização educativa iniciado pelos Governos Provisórios e que é, em muitos aspetos, positiva, e uma base do percurso que se desencadeará até à aprovação da Lei de Bases, em 1986:

a) Alteração, em todos os graus e ramos de ensino, dos conteúdos de aprendizagem.

³⁸⁴ Programa aprovado pelo Conselho de Direções Gerais do MEIC, em abril/maio de 1975, ponto 4. Entre as medidas mais emblemáticas estão «a reelaboração» dos programas escolares num «sentido progressivo» e a «íntima ligação entre o ensino e a prática produtiva», o eixo da transformação pedagógica que afasta de uma vez por todas a referência burguesa. *Programa*, ponto 9, conforme refere Teodoro, «Mobilização educativa», 193.

³⁸⁵ Teodoro, «Mobilização educativa», 193-194.

- b) Dignificação do estatuto pedagógico, social e cívico da profissão docente.
- c) Transformações das relações institucionais no aparelho docente, libertadas, ou tendendo a libertar-se, de formas repressivas de autoritarismo e de «mandarinato» político, administrativo e pedagógico, bem como de alguns docentes, e outros, que as encarnaram.
- d) Modificação dos objetivos propostos para o Sistema Educativo nas suas relações com a sociedade global, tentando romper com o isolamento deliberado e a subordinação aos interesses das minorias sociais.
- e) Cooperação do Sistema Educativo na social-democratização, procurando alterar a sua anterior função de reproduzir e legitimar as desigualdades sociais e regionais.³⁸⁶

Começava aqui o início de um caminho em direção à democracia liberal, depois de enormes tensões criadas, sobretudo, pelos sectores mais radicais da sociedade, os quais pretendiam manipular o sistema em função dos seus objetivos políticos e partidários, inspirados (e/ou dependentes) de um modelo soviético de sociedade socialista. Com a liderança de forças moderadas, também na educação foi possível alcançar um equilíbrio fundado nos direitos humanos que a Constituição da República haveria de reconhecer. E ao revisitar-se o caminho que se fará até 1986, verificamos que a revolução remobilizou a Reforma Veiga Simão, no seu conteúdo próprio, pois ampliou a sua ação de democratização, ao permitir que a Reforma entrasse em contacto com a sociedade, o que não fora possível sob a alçada de Marcelo Caetano e os seus apoiantes. Tal como Veiga Simão desejara, a mudança estava a ocorrer a partir da periferia, num amplo debate nacional.

Segundo Stoer (1986), esta remobilização deveu-se a uma «mudança de poder do Ministério para as escolas», que permitiu uma reformulação dos objetivos da *reforma educativa*, conferindo-lhes novas dimensões nos domínios da participação democrática, da igualdade de oportunidades para o sucesso na educação, nos conteúdos de aprendizagem e na conexão com a sociedade.³⁸⁷ Estas políticas, ainda inseridas num contexto

³⁸⁶ Cf. Rui Grácio. *Educação e Processo Democrático em Portugal* (Lisboa: Livros Horizonte, 1981): 106-108, 42. Mas também: Stephen R. Stoer. *Educação e Mudança Social em Portugal*.

³⁸⁷ Stoer, *Educação e Mudança Social em Portugal*, 127.

de *procura otimista pela educação* reforçaram o eixo *educação-democracia*, permitindo, nestes tempos de crise revolucionária, mobilizar os atores e legitimar as suas opções de política educativa.

Com a *Constituição da República Portuguesa* de 2 de abril de 1976, a educação deu um contributo decisivo para a consolidação da democracia, não só na sua dimensão política, mas igualmente — e insistentemente — nas suas dimensões sociais, identificadas no texto constitucional como «transição para o socialismo», através do «exercício do poder democrático pelas classes trabalhadoras» (artigo 2.º da Constituição). No capítulo referente aos *direitos e deveres culturais* (artigos 73.º a 79.º), a Constituição de 1976 atribuiu ao Estado a maior responsabilidade, pois «promoverá a democratização da educação e as condições para que a educação [...] contribua para o desenvolvimento da personalidade e para o progresso da sociedade democrática e socialista» (artigo 73.º, n.º 3), defendendo nesse sentido que o ensino deve ser modificado «de modo a superar a sua função conservadora da divisão social do trabalho» (artigo 74.º, n.º 2), e apondo ainda que «o acesso à Universidade deve [...] estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras» (artigo 76.º). A inclusão de tantas ambições democráticas no texto constitucional — das quais os «caminhos para o socialismo» e as suas perspectivas estatísticas seriam eliminadas da Constituição numa revisão posterior³⁸⁸ — não foi feita ou implementada sem muitos constrangimentos precoces, inconsistências, batalhas por interesses partidários e pessoais, assim como de vingança política, pois, de início:

A democratização rapidamente se transformou em anarquia, dado não existir liderança política capaz de conter os excessos que inevitavelmente teriam de ocorrer após cerca de cinco décadas de um regime

³⁸⁸ «Não foi só o Dr. Soares quem colocou o socialismo na gaveta, foi o país inteiro. Se a Constituição de 1976, na sua versão original, previa a tutela revolucionária sobre o regime, através do Conselho da Revolução, essa tutela desapareceu com a revisão de 1982. Prevvia-se que o país estaria “no caminho do socialismo” e da construção de uma “sociedade sem classes”, na qual deveria haver “apropriação colectiva dos principais meios de produção” e as nacionalizações realizadas após 11 de Março de 1975 foram considerados “irreversíveis” e os setores nacionalizados foram “proibidos à iniciativa privada”, a revisão de 1989 pôs fim a essas restrições. O regime demoliberal foi a obra essencial da Constituição de 1976.» Luciano Amaral. A herança de duas constituições. *Diário de Notícias*, 27 de abril de 2006. <https://www.dn.pt/arquivo/2006/a-heranca-de-duas-constituicoes-639647.html/>. Consultado em 22 de maio de 2024.

autoritário. As alterações que se tentaram introduzir, tanto nos sistemas de ensino básico e secundário como no ensino superior, acabaram, na maior parte dos casos, por se saldar num enorme fracasso, uma vez que não havia nem estruturas nem agentes com capacidade para executar as medidas que eram pensadas nos gabinetes. [...] a Revolução de 1974 acabou, em certa medida, por se transformar num obstáculo às reformas educativas concebidas pelo Prof. Veiga Simão e pela sua equipa em 1970 e consagradas na lei de bases que foi aprovada e publicada em 1973 (Lei n.º 5/73, de 25 de Julho) e que para a época representava um passo extremamente relevante para a modernização e abertura do Sistema Educativo português.³⁸⁹

Mesmo assim, Marçal Grilo, que viria a ter um papel decisivo na construção do Sistema Educativo em Portugal, reconhece que entre 1974-1976 alguns projetos importantes foram lançados e desenvolvidos, assim como tomadas medidas que se revelaram positivas: escolaridade obrigatória de oito anos e a alteração profunda dos currículos e programas, sobretudo no que se referia ao anterior regime, entretanto deposto. No seu entender, e no de muitos especialistas, a execução do ensino unificado a nível secundário fragilizou a educação profissional ministrada, que se tornou mais teórica e muito menos orientada para a vida ativa.³⁹⁰

No entanto, como expressa Grácio, «não seria de esperar que, no começo, o rompimento com a repressão e a exploração da ditadura se fizesse em boa paz», nem que o sector educativo «pudesse furtar-se à desorganização social mais ou menos generalizada que se reflectiu nas tensões ao nível do poder político, as quais, por sua vez, nela se projectaram».³⁹¹

Apesar de tudo, a ideia de «democratização da educação», o enriquecimento dos seus entendimentos, o aumento dos níveis de aspiração e exigência, foram também induzidos pela expansão da oferta e do planeamento educativo. Eram tempos de novos começos, de mudança das

³⁸⁹ Eduardo M. Grilo. «O Sistema Educativo». In: A. Reis (Coord.). *Portugal, 20 Anos de Democracia* (Lisboa: Círculo de Leitores, 1994), 406-435, 406-407.

³⁹⁰ Marçal Grilo, «O Sistema Educativo», 408.

³⁹¹ Grácio, «A educação, dez anos depois», que adiciona: «Isto sem esquecer as disfunções do sistema antes de 74, particularmente no ensino superior, mesmo independentemente das gravíssimas “crises académicas” na Universidade Portuguesa antes do 25 de abril.»

«representações mentais dos agentes de educação, expectativas dos alunos, dos pais, das populações, das instâncias empresariais, formação da opinião pública em suas diversas correntes» que progrediriam nas décadas seguintes e, apesar das dificuldades e fragilidades, foram um dos grandes sucessos da revolução e, mais tarde, da integração de Portugal na Comunidade Europeia.³⁹²

5.3. A «normalização» e as flutuações dos seus valores

A Lei de Bases desiste de ser um motor de mudança, de novos pensamentos e de transmitir, numa visão de futuro, a resposta a problemas novos, alguns que estão a desenvolver-se e outros que se perspectivam. São os grandes desafios do nosso tempo, a desumanização introduzida pelas tecnologias, a necessidade de humanização do desenvolvimento, a visão de que o economicismo deve estar integrado no humanismo. A Lei de Bases devia reflectir algumas preocupações, relacionadas com a violência, os problemas étnicos, o amor à Natureza... É nesse sentido que lhe falta alma, não nos dando uma ideia de construir o futuro. [...] deveria ser uma mensageira intermediária entre a Constituição e a vida.³⁹³

Como afirma Stoer (1983), «para uns a Reforma Veiga Simão desempenhou, em primeiro lugar, um papel *de controlo* com o objectivo de neutralizar e/ou quebrar a unidade da oposição, ou ainda legitimar ou proporcionar um fluxo contínuo para o “Estado Social”»; para outros, atuou «como agente de democratização da sociedade portuguesa, ou seja, cumpriu, antes de tudo, uma função de melhoramento social». Sendo o epicentro do debate sobre o desenvolvimento/modernização do país, «parece inegável [...] que actuou como legitimador de uma tentativa de reestruturação da forma do Estado», em colapso progressivo desde a década de 1960, «através do acesso à cidadania» em termos económicos (com a expansão

³⁹² Grácio, «A educação, dez anos depois», 552.

³⁹³ Veiga Simão em Teodoro, *As Políticas de Educação*, 117. Esta é uma questão central em Veiga Simão, que declarava em 1970, referindo-se à política educativa: «E porque esta sociedade se tornou menos humana e menos humanista, mais volvida para a matéria do que para o espírito, entrou em profunda crise.» José Veiga Simão. Batalha da educação. Discurso proferido pelo ministro da Educação Nacional. (1970), 125, cit. *apud*. Stoer, «A reforma de Veiga Simão», 24.

do planeamento educativo, ao serviço do desenvolvimento económico), mas também através da mobilização política e cultural, da democratização através do alargamento da categoria de cidadãos, não só economicamente, mas politicamente. Foi, portanto, um projeto de progresso social, de acesso a um melhor nível de vida e de participação política, «como resistência popular, como oposição a) à exclusão política e b) à determinação tecnocrática». E, indo um pouco mais longe, como um percurso, um meio, para «*criar o terreno necessário onde o descontentamento pudesse fazer ouvir a sua voz*». ³⁹⁴

A aprovação da Constituição, as eleições legislativas (significando a perda de influência do Partido Comunista) e a tomada de posse do I Governo Constitucional permitiram o surgimento do Ciclo de «Normalização» do Sistema Educativo e prolongou-se até 1986, com a aprovação da sua Lei de Bases, que é, de alguma forma, uma necessidade/requisito para a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia. Politicamente, a intenção era eliminar «derivações revolucionárias». O Estado deverá recuperar o poder e o controlo sobre a educação, introduzindo «critérios de “racionalidade técnica” na tomada de decisões políticas, nomeadamente, através do reforço das estruturas e dos processos de planeamento», uma prática contínua. ³⁹⁵

Este período de crescente normalização é também uma fase em que o trabalho feito sob a liderança esclarecida e aberta de Veiga Simão – sempre à procura dos melhores e mais aptos «parceiros», através dos quais deixou ao país uma «íncita» geração de políticos e de técnicos altamente capazes, «seduzidos» pela educação e o seu papel no desenvolvimento político, económico e social do país num mundo em mudança – recebe um «novo vigor», apesar de a normalização a tornar, de certa forma, «irreconhecível». Como indica Grácio (1983), «fortalecida pela revolução de Abril de 1974», como visto anteriormente, foi também «alargada a áreas até então intocáveis (como a gestão democrática das escolas)». Mas, num país sempre à procura de melhores taxas de desenvolvimento e constantemente desafiado pelos seus parceiros na integração Europeia, é também um período de «novo vocacionalismo» e «desreferencialização do campo e

³⁹⁴ Stoer, «A reforma de Veiga Simão», 45-46.

³⁹⁵ Barroso, *Organização do ensino*, 68.

dos discursos educativos relativamente à problemática da contribuição da educação para a construção da democracia»:

as preocupações com a eficácia, os padrões de qualidade e a formação para o trabalho se sobrepuseram às preocupações «com o currículo democrático, com a autonomia dos professores ou com a desigualdade de classe, de raça ou de género», ou seja, onde o binómio educação/modernização do tecido produtivo ocupou o lugar do binómio educação/democracia.³⁹⁶

A Lei de Bases de 1986, que culmina este processo de normalização e de institucionalização da gestão democrática das escolas, surgirá mediante condições políticas – motivadas pela integração europeia e os seus princípios – que já perderam o seu impulso autogestionário e de democracia direta, mas tem impregnados princípios democráticos de inspiração constitucional que continuam, ainda hoje, a ser relevantes.

A Lei assegura muitos compromissos entre democratização e modernização, entre participação e racionalização, embora com vantagem progressivamente crescente para as perspetivas, técnica e instrumental, da educação e formação. Um pouco mais tarde, será o neoliberalismo e a Nova Gestão Pública a inspirar a reconfiguração do papel do Estado, a privatização e as políticas de «gestão centrada na escola» e de concentração de estruturas, com as suas agendas da qualidade e de competitividade, num hibridismo que, de futuro, será marcado pela União Europeia e pelas suas «convergências».³⁹⁷

O que é certo – e agora compreendemos melhor – é que os anos e as décadas posteriores serão marcados por um contexto em que, apesar das etapas de inegável esperança e da renovação, o caminho será muito marcado,

[...] na área geopolítica em que aparentemente estamos integrados (a Europa) e com propósito de integração mais forte, o que se verifica hoje

³⁹⁶ J. A. Correia. «As ideologias educativas nos últimos 25 anos». *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 12 (1999): 89-90.

³⁹⁷ Cf. Licínio Lima. «Lei de Bases do Sistema Educativo».

é que se vive um período depressivo, um período de crise económica, de tensões sociais, um período de cepticismo e até de desânimo, em relação a estratégias educativas a implementar. Não se acredita hoje, como num período recente de alta e de confiança, que a educação seja sequer um instrumento rendível. Não se acredita mais que a alteração de estruturas do ensino e a modernização dos seus métodos e tecnologias, que o esforço substancial de verbas a favor de medidas de acção social escolar, e outras, sejam suficientes para garantir a igualdade de oportunidades educativas, para democratizar o ensino, especialmente na sua composição social, e muito menos se acredita hoje, como pareceu acreditar-se, que o aparelho de ensino poderia ser um instrumento de democratização social. Em suma, hoje a democracia liberal não aposta tanto, como já apostou, na educação.³⁹⁸

Mas como os riscos atuais são múltiplos e intensos, uma outra questão deve, parece-nos, ser respondida: o que precisamos de alcançar para recuperar a esperança na democracia e na formação dos cidadãos que a promovem e servem?

Ao fazermos qualquer balanço da aplicação da Lei de Bases ainda vigente, um texto que acumula décadas, precisamos certamente de um outro olhar. Os mais recentes desafios que enfrentam as democracias, as tais que queríamos consolidadas, e os riscos a que adultos, jovens e crianças estão hoje expostos, assim o exigem. Nesse esforço, e na época da confusão entre *fakenews* e «notícias», da pós-verdade e da Inteligência Artificial, talvez nos conviesse ter em conta as palavras de Eduardo Prado Coelho, as quais ganham um novo fôlego nas condições históricas e culturais que vivemos. Chegámos a um ponto de perplexidades e de complexidades sem precedentes, as quais impõem uma grande humildade intelectual e uma perspetiva tão ampla, e tão bem enraizada em valores sólidos, como aquela que Veiga Simão nos deixou. Por isso, é útil considerar que:

A verdade é que o recente debate veio mostrar que, nesta matéria, como no futebol, todos consideram legítimo ter uma opinião fundamentada. Fenómeno curioso: passa-se do legítimo acesso à educação para a ideia de que ele legitima uma opinião técnica sobre políticas educativas. Ora

³⁹⁸ Hespanha, «Educar em Portugal», 101.

sucede que a política educativa (como a política de segurança social ou a política agrícola) é hoje um domínio onde pode, é claro, discutir, como em tudo, os grandes objetivos, mas onde existe um saber teórico e técnico acumulado que é previsto ter em conta. São áreas onde todas as opiniões são respeitáveis – mas onde algumas só revelam um analfabetismo absoluto na matéria.³⁹⁹

6. «Para não perdermos o comboio da Europa»⁴⁰⁰: rutura e continuidade educativa na década de 80 do século xx

6.1. Os antecedentes

No início dos anos 80 havia uma necessidade evidente de uma integração explícita das novas regras que regiam a educação e os princípios entretanto desenvolvidos após a revolução de 1974, numa Lei-Quadro da Educação, com a finalidade, também, de se cumprir o previsto na Constituição, e para conseguir um registo de «coerência, inteligibilidade, legitimidade e estabilidade às decisões e medidas políticas de educação do regime democrático».⁴⁰¹

Do mesmo modo se começa a identificar a incapacidade do sistema em preparar indivíduos qualificados para o mercado de trabalho e retornam as questões da diversificação da oferta, perdendo-se de vista a bandeira da unificação=democratização do ensino, numa deslocação da esfera de democratização para a de modernização do sistema.

Assim, o ministro Veiga da Cunha (1979-80) pediu à OCDE um exame à política de educação nacional e a promoção do estudo «O Sistema de Ensino em Portugal», o que marcará o início de um período de decisivo desenvolvimento de conhecimento sobre as políticas de educação em Portugal, no âmbito de medidas consideradas indispensáveis para entrada de Portugal na Comunidade Europeia. O Exame Nacional da OCDE (1981-83) dará um contributo para a estabilização das políticas, para a agenda de desenvolvimento em matéria de educação e para a sua concretização,

³⁹⁹ Eduardo Prado Coelho, 18.07.2000, cit. apud. António Nóvoa. Eu Pedagogo me confesso. Diálogos com Rui Grácio. *Inovação*, 14, 1-2, 2001, 9-33, 18.

⁴⁰⁰ Veiga Simão, citado por Rui Grácio, *Paralelismos*, 611.

⁴⁰¹ Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino». In Maria de Lurdes Rodrigues (org.) (2014), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Coimbra: Almedina, 35-88, 56.

tendo como temas centrais o ensino profissional, a diversificação das vias do ensino secundário, o insucesso e o abandono escolar, a descentralização de competências e a formação de professores.

Vítor Crespo (ministro de 1980 a 1982) apresenta à Assembleia da República duas propostas de Lei de Bases (*Proposta de Lei n.º 351/1*, de abril de 1980, e *Proposta de Lei n.º 68/11*, de fevereiro de 1982), sendo que nenhuma delas foi aprovada. Segundo Rodrigues (2014), a finalidade imediata seria a de superar o experimentalismo pedagógico que tinha tomado conta das escolas básicas e secundárias, tendo como pontos centrais o alargamento da escolaridade obrigatória e a reorganização dos ciclos de escolaridade: numa escolaridade obrigatória de 9 anos, uma escolaridade básica de dois ciclos, 6+3. Não houve condições políticas e a responsabilidade recaiu na Assembleia da República e nos seus grupos parlamentares.

A estes esforços seguiu-se um debate prolongado, com convergência e amplo apoio da Lei de Bases do Sistema Educativo em quatro pontos essenciais:

1. «O ensino básico é universal, obrigatório e gratuito e tem a duração de nove anos.»
2. Ingresso no ensino básico a partir dos seis anos e a obrigatoriedade de frequência até aos quinze.
3. A gratuidade do ensino básico obrigatório.
4. Consolidação da estrutura de ciclos (4+2+2), conferindo ao primeiro um caráter globalizante e assente na monodocência, ao segundo de transição, organizado em áreas interdisciplinares, e o terceiro unificado e organizado por disciplinas.

À época, a preocupação dominante eram os alunos com baixos níveis de escolarização e os elevados números de abandono escolar. Também a grande pressão sentida nas infraestruturas escolares, tendo-se avançado com soluções a curto prazo, de construções pré-fabricadas e a contratualização da oferta de ensino público com entidades privadas.⁴⁰²

⁴⁰² David Justino, «Escolaridade Obrigatória: Entre a Construção Retórica e a Concretização Política». In Maria de Lurdes Rodrigues (org.) (2014), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino* (Coimbra: Almedina, 109-130), 123-124.

Com José Augusto Seabra surge a primeira resposta à «licealização» do ensino secundário⁴⁰³, medida que provocara muito insucesso e abandono (*Decreto-Lei n.º 194-A/83*, de 21 de outubro), e através das propostas de ensino técnico-profissional: cursos técnico-profissionais de três anos de duração e também cursos de um ano, acrescido de seis meses de estágio em posto de trabalho. Pretendia-se dar mais legitimidade ao sistema, «procurando, pela persuasão, encaminhar uma parte dos estudantes do complementar para destinos mais “realistas”», um trabalho operário.⁴⁰⁴

Estes cursos tiveram muito pouca procura (1985/86, 56% das vagas por preencher) por uma herança do sistema dual, fortemente segregador, que os considera uma segunda escolha. Também a frequência do ensino complementar do ensino secundário era uma raridade social, incompatível com uma orientação suficientemente ampla para a condição operária. O perfil dos alunos do ensino complementar do ensino secundário era concordante com a continuação dos estudos. Ainda assim, esta medida permitiu desviar uma massa considerável de estudantes da expectativa (ou tentativa) de ingresso no ensino superior.⁴⁰⁵

O papel de João Deus Pinheiro na preparação da Lei de Bases (entre 1985-87) revelou-se importante com a nomeação da Comissão para a Reforma do Sistema Educativo (CRSE), formada por Roberto Carneiro, Fraústio da Silva e Marçal Grilo, entre outros. A Comissão realizou inúmeros estudos de diagnóstico, prospetiva, avaliação das políticas de educação e análise das condições de aplicação e de desenvolvimento.

⁴⁰³ A unificação dos cursos complementares do ensino secundário conduziu à chamada «licealização» dos mesmos, perdendo-se a vertente de cariz prático e profissionalizante que caracterizava o ensino técnico. Pretendia-se terminar com a diferenciação e a segmentação social que a separação determinava, mas se a separação espacial e terminológica desapareceu, traduziu-se por uma perda das características mais profissionalizantes. Assim, a unificação das vias de ensino: Decreto-Lei n.º 80/78, de 27 de abril, «considerando que as modificações introduzidas no ensino secundário tornaram manifestamente obsoleta a distinção entre liceus e escolas do ensino técnico secundário»; Despacho Normativo n.º 140-A/78, de 22 de junho, estrutura os cursos complementares do ensino secundário para o ano de 1978-1979 e fixa o plano de estudos com a extinção dos cursos técnicos, e é retificado pelo Decreto-Lei n.º 240/80, de 19 de julho: a prometida extinção do ano propedêutico, substituído pelo 12.º ano, para se afastar do modelo liceal e encaminhar também alunos para o ensino politécnico.

⁴⁰⁴ Sérgio Grácio, *Política Educativa como Tecnologia Social. As reformas do ensino técnico de 1948 e 1983* (Lisboa: Horizonte, 1989), 156-57, *apud.* cit. Alexandra Duarte, «Unificação e Diversificação das Vias de Ensino». In Maria de Lurdes Rodrigues (org.) (2014), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino* (Coimbra: Almedina, 131-148), 139.

⁴⁰⁵ Grácio, *Política Educativa*, 147.

Durante esses anos também se tomaram algumas medidas que teriam um certo impacto nas escolhas da Lei de Bases. A avaliação dos alunos sofreu uma alteração com a abolição dos exames, entre estes a extinção do exame da 4.^a classe, a introdução da escala de intervalos 1 a 5 para o ensino básico e unificado, e em 1978, a reintrodução da avaliação externa para acesso à universidade.

Do ponto de vista da autonomia e da gestão das escolas, na senda da Constituição, o *Decreto-Lei n.º 769-A/76*, de 23 de outubro (que revê o *Decreto-Lei n.º 735-A/74*, de 31 de dezembro) e a *Portaria n.º 677/77*, de 4 de novembro, regulamentam o funcionamento dos Conselhos Diretivos, consagrando a descentralização e a gestão democrática e reconhecendo a autonomia pedagógica, princípios que se foram mantendo até à atualidade.

Relativamente à formação de professores e à sua profissionalização, o *Decreto-Lei n.º 513-T/79*, de 26 de dezembro, ocupa-se da profissionalização de todos os níveis de ensino, a partir das Escolas Superiores de Educação e das Universidades, com a introdução das licenciaturas em ensino. Sob este ponto de vista, as décadas de 70 e 80 do século xx oferece ao Sistema Educativo uma herança relevante na qualidade da formação de educadores e de professores, com um aprofundamento da componente teórica, certamente incentivada pela liberdade de expressão e de experimentação, entretanto adquiridas. São formações que se pautam também por uma forte componente prática, cedo iniciada, e que vão proporcionar às escolas profissionais bem preparados. Esta linha será seguida até ao ministério de Maria de Lurdes Rodrigues e à revisão dos processos de formação inicial de docentes, e cuja acrimónia na relação com os professores levará à reforma antecipada de muitos destes mesmos profissionais.

O Estatuto da Carreira Docente é revisto com o *Decreto-Lei n.º 519-T1/79*, de 29 de dezembro, sobre o recrutamento, a contratação plurianual e a formação, revisto pelo *Decreto-Lei n.º 580/80*, de 31 de dezembro, que incide na profissionalização. Entre 1980 e 1981 torna-se urgente a reformulação do Estatuto da Carreira Docente para, na procura da estabilização do sistema, clarificar direitos e deveres e reformular os quadros da função pública, mas só será concretizado em 1989.

Em 1977 é dado um maior reconhecimento às Associações de Pais (*Lei n.º 7/77*, de 1 de fevereiro) recolhendo as possibilidades para a sua colaboração e regulando as relações institucionais entre o Ministério da Educação e as Associações de Pais/Encarregados de Educação do ensino básico,

que se tornará extensiva a qualquer grau com o *Decreto-Lei n.º 315/84*, de 28 de setembro.

Relativamente às autarquias, no quadro da Constituição de 1976, tornava-se necessário reposicioná-las no quadro da administração democrática. No entanto a *Lei n.º 79/77*, de 25 de outubro, ao indicar as suas competências, não incluiu a educação nem as escolas.

Entretanto será o *Decreto-Lei n.º 77/84*, de 8 de março, a consagrar a transferência de competências relativas aos edifícios, equipamentos, ação social escolar na educação pré-escolar e no ensino básico, segundo os princípios de descentralização da Constituição. A *Lei n.º 5/77*, de 1 de fevereiro, e o *Decreto-Lei n.º 542/79*, 31 de dezembro, oferecem a possibilidade facultativa de assumir as responsabilidades quanto à educação pré-escolar. Com o *Decreto-Lei n.º 299/84*, de 5 de setembro e o *Decreto-Lei n.º 399-A/84*, de 28 de dezembro, é regulamentada a transferência, em organização, financiamento e controlo, dos transportes escolares e na Ação Social Escolar. Só em 1988 se dá o alargamento das competências em matéria educativa.

Relativamente à educação pré-escolar, a Constituição consagra o dever de criação de um verdadeiro sistema público, mas tal processo terá um desenvolvimento muito lento até 1997, quando Marçal Grilo a coloca no topo das suas prioridades a longo prazo. Ainda assim, são institucionalizadas as escolas normais de educadoras de infância e o *Decreto-Lei n.º 542/79*, de 31 de dezembro, define o estatuto dos jardins de infância.

Quanto à designada Educação Especial, a *Lei n.º 66/79*, de 4 de outubro, definirá as bases do ensino especial pelo Princípio da Inclusão no ensino regular dos alunos com Necessidades Educativas Especiais (físicos, motores, orgânicos, sensoriais e intelectuais).

É de assinalar que o direito à educação de crianças com deficiência cedo foi reconhecido em Portugal, mas a concretização foi lenta e tardia. Em 1974 era muito limitado o número de crianças e de jovens com esse diagnóstico que frequentava a escola, estando dispersos por instituições especializadas, assistencialistas ou asilares. Entre 1974-1986 o número de frequência de escolas especiais - de iniciativa enérgica da sociedade civil (pais e técnicos especializados) - tornou-se crescente. No final da década de 1980, o conceito de *escola inclusiva* - a frequência da escola regular - com vantagens para todas as crianças, ganha um protagonismo crescente. Terá uma evolução fundamental com a *Lei de Bases da Reabilitação*, de 2004, *Lei n.º 38/2004*, de 18 de agosto, que «define as bases gerais

do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência», mas desde 1986 que os recursos arquitetónicos, humanos, organizacionais, curriculares, pedagógicos para incluir crianças com necessidades educativas especiais têm merecido a atenção do Estado e o apoio da sociedade, embora fazendo um percurso pedagógico sensível e limitado relativamente às necessidades identificadas no contexto da resposta efetivamente dada pelas escolas.

O Ensino Particular e Cooperativo também foi objeto de trabalho legislativo nos anos preparatórios da Lei de Bases. A Constituição da República, de 1976, legitima-lhe um lugar supletivo do ensino público. Em 1979 (sendo ministro Valente de Oliveira), é consagrado o princípio da liberdade de escolha pelo agendamento de uma mudança política, vertida nas alterações legislativas, em função da mudança constitucional e do princípio do financiamento público: a *Lei n.º 65/79*, de 4 de outubro - Lei da Liberdade de Ensino - consagra a liberdade de aprender e de ensinar, «existência progressiva de condições de livre acesso aos estabelecimentos públicos, privados e cooperativos [...] sem discriminações de natureza económica, social ou regional». A *Lei n.º 9/79*, de 19 de março (aprovada pelos grupos parlamentares do CDS, PSD e PS), consagra as Bases do Ensino Particular e Cooperativo como «garantia de acesso à educação e à cultura e do exercício da liberdade de aprender e de ensinar». O Estado deve «criar condições de acesso de todos à educação e cultura, igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino».

Em 1980, o *Decreto-Lei n.º 553/80*, de 21 de novembro (sendo ministro Vítor Crespo), estabelece o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo com as modalidades dos contratos de associação. Com as alterações à Constituição de 1982 o ensino particular e cooperativo deixa de ter um carácter supletivo do sistema público de ensino e o *Decreto-Lei n.º 37/83*, de 25 de janeiro, promoverá a sua expansão através da conceção de linhas de crédito bonificado para aquisição, construção e equipamento das escolas privadas.

Ao longo destes anos, conforme refere Rodrigues, observou-se, em matéria de educação, um «alargamento das responsabilidades do Estado, como consequência da emergência e do agendamento de novos problemas ou da atualização da ambição política». O sistema educativo evoluiu em dimensão (número de alunos, de escolas, de anos de escolaridade), mas também na sua natureza e qualidade, embora sempre de modo

insatisfatório atendendo à prioridade do serviço público de educação a dar às crianças e jovens.⁴⁰⁶

6.2. O ensino básico

O artigo 7.º indica os objetivos do ensino básico, que são amplos e complexos, e partem de uma ideia de **formação geral comum**: de **conhecimentos basilares** e de **descoberta dos interesses** e **aptidões** e a **realização** individual. Tal se fará em harmonia com os valores da **solidariedade social**, fomentando a consciência nacional e a **identidade** através da língua, história e cultura portuguesas, numa perspetiva de **humanismo universalista** e de **cooperação internacional**. Visa-se a formação de cidadãos autónomos, civicamente responsáveis e **democraticamente intervenientes** na **vida comunitária**, num clima de liberdade de consciência e de aquisição de noções de educação cívica e moral. Aspira-se à **maturidade cívica e socioafetiva**, capaz de uma intervenção consciente, responsável e cooperativa na família e na sociedade.

Ou seja, como se procura uma **formação geral**, não especializada, também é objetivo do ensino básico educar na **abertura à realidade concreta**, inter-relacionando saber e saber fazer, **teoria e prática**, para prosseguimento de estudos ou iniciação na formação profissional, valorizando a **dimensão humana do trabalho**, desenvolvendo métodos e instrumentos de trabalho pessoal e em grupo. Propõe-se a colaboração da orientação vocacional e é suposto ajudar os alunos a desenvolver métodos de atualização do conhecimento, capacidade de raciocínio, memória e espírito crítico, criatividade, sentido moral e sensibilidade estética, e ainda proporcionar a aprendizagem de uma primeira língua estrangeira e a iniciação a uma segunda. Não ficam esquecidos os desenvolvimentos físico e motor, as atividades manuais e a educação artística.

Dos objetivos enunciados destacam-se «i) Assegurar às crianças com necessidades educativas específicas, devidas, designadamente, a deficiências físicas e mentais, condições adequadas ao seu desenvolvimento e pleno aproveitamento das suas capacidades», e, ao «o) **Criar condições de promoção do sucesso escolar e educativo a todos os alunos**», trata-se

⁴⁰⁶ Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», 23.

de uma **formação comum**, sem diferenciação social, oferecida **a todos os cidadãos**.

Esta lei introduz a terminologia «1.º ciclo», que vem substituir a instrução primária e visa proporcionar uma **maior integração entre ciclos**. Esta primeira etapa será «**globalizante**, da responsabilidade de um professor único, que pode ser coadjuvado em áreas especializadas», e é-lhe atribuindo o desenvolvimento da linguagem oral, progressivo domínio da leitura e da escrita, noções essenciais de cálculo, meio físico e social, expressão plástica, dramática, musical e motora (artigo 8.º).

O 2.º ciclo será organizado «por **áreas interdisciplinares de formação básica**» e um desenvolvimento «predominantemente em regime de professor por área». Cabe-lhe a formação humanística, artística, física e desportiva, científica e tecnológica e a educação moral e cívica, visando habilitar os alunos a assimilar e interpretar crítica e criativamente a informação, de modo a possibilitar a aquisição de métodos e instrumentos de trabalho e de conhecimento que permitam o prosseguimento da sua formação, numa perspetiva do desenvolvimento de atitudes ativas e conscientes perante a comunidade e os seus problemas mais importantes» (artigo 8.º).

O 3.º ciclo, surge organizado «segundo um **plano curricular unificado**, integrando áreas vocacionais diversificadas». E desenvolvido «em regime de um professor por disciplina ou grupo de disciplinas». Tem por objetivos «a aquisição sistemática e diferenciada da cultura moderna, nas suas dimensões humanística, literária, artística, física e desportiva, científica e tecnológica, indispensável ao ingresso na vida ativa e ao prosseguimento de estudos, bem como a orientação escolar e profissional que faculte a opção de formação subsequente ou de inserção na vida ativa, com respeito pela realização autónoma da pessoa humana» (artigo 8.º).

Observa-se uma ênfase na **articulação entre ciclos**: sequencialidade progressiva, para «completar, aprofundar e alargar o ciclo anterior, numa perspetiva de unidade global do ensino básico», e que os objetivos de ciclo se integrem nos objetivos do ensino básico (artigo 8.º).

6.3. O ensino secundário

O ensino secundário é perspectivado como um ciclo de estudos de três anos, como um **nível intermédio** entre o ensino básico e o ensino superior.

Cada professor é responsável por uma disciplina, numa estrutura de especialização e diversificação.

A **reorganização dos planos curriculares** faz-se com dois tipos de cursos⁴⁰⁷: **orientação para a vida ativa** (cursos tecnológicos) e cursos orientados para o **prosseguimento de estudos**, com a mesma componente de formação geral (cinco disciplinas em duas áreas) e componente de formação específica e a componente de formação técnica, de acordo com o tipo de curso e domínio de estudos (duas ou três disciplinas obrigatórias e ainda as disciplinas opcionais, oferecidas conforme os agrupamentos disciplinares: 1) Científico-Natural; 2) Artes; 3) Económico e Social; Humanístico, a que acrescem as disciplinas técnicas - com uma carga horária de 6 horas inscrita no Projeto Educativo - e quatro disciplinas nos Tecnológicos, de acordo com a especialização. Estas disciplinas visam o aprofundamento vocacional e são oferta de escola. Todos os cursos contêm componentes de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalizante e de língua e cultura portuguesas adequadas à natureza dos diversos cursos (artigo 10.º).

Com o ensino secundário também se pretende atingir um amplo e complexo leque de objetivos (artigo 9.º), que no campo do conhecimento são: o raciocínio, a reflexão e a curiosidade científica e «o aprofundamento dos elementos fundamentais de uma cultura humanística, artística, científica e técnica que constituam suporte cognitivo e metodológico apropriado para o eventual prosseguimento de estudos e para a inserção na vida ativa», assim como «fomentar a aquisição e aplicação de um saber cada vez mais aprofundado assente no estudo, na reflexão crítica, na observação e na experimentação».

Do ponto de vista da formação, diz-se que «a partir da realidade concreta da **vida regional e nacional**, e no apreço pelos **valores** permanentes da sociedade, em geral, e da **cultura** portuguesa», fomentar nos jovens o interesse na «resolução dos problemas do País» e sensibilizar «para os problemas da comunidade internacional» e ainda a «compreensão das manifestações estéticas e culturais e possibilitar o aperfeiçoamento da sua expressão artística».

A escola também deve procurar fazer uma aproximação à **vida ativa** e à **comunidade**, como espaço com **função inovadora e interventora**», isto é, uma escola secundária que é **criadora de cultura**. Na preparação para

⁴⁰⁷ Teve lugar em 1989.

os anos vindouros, esta escola favorece «a orientação e formação profissional dos jovens, através da preparação técnica e tecnológica, com vista à entrada no mundo do trabalho», cria «hábitos de trabalho, individual e em grupo, e favorec[e] o desenvolvimento de atitudes de reflexão metódica, de abertura de espírito, de sensibilidade e de disponibilidade e adaptação à mudança».

6.4. As modalidades «especiais de educação escolar»

Esta Lei de Bases do Sistema Educativo prevê um conjunto de modalidades especiais de educação escolar (artigo 16.º), a saber: a) A educação especial; b) A formação profissional; c) O ensino recorrente de adultos; d) O ensino a distância; e) O ensino português no estrangeiro. Conforme se diz no ponto 2 do artigo 16.º, «cada uma destas modalidades é parte integrante da educação escolar, mas rege-se por disposições especiais».

No caso da resposta às crianças e jovens que apresentam algum tipo de **difficuldade na integração na vida escolar**, o artigo 17.º define que: «1 - A educação especial visa a recuperação e integração socioeducativas dos indivíduos com necessidades educativas específicas devidas a deficiências físicas e mentais. 2 - A educação especial integra atividades dirigidas aos educandos e ações dirigidas às famílias, aos educadores e às comunidades». No contexto do Sistema Educativo, a educação especial visa: «a) O desenvolvimento das potencialidades físicas e intelectuais; b) A ajuda na aquisição da estabilidade emocional; c) O desenvolvimento das possibilidades de comunicação; d) A redução das limitações provocadas pela deficiência; e) O apoio na inserção familiar, escolar e social de crianças e jovens deficientes; f) O desenvolvimento da independência a todos os níveis em que se possa processar; g) A preparação para uma adequada formação profissional e integração na vida ativa».

O artigo 18.º explicita a **organização da educação especial** quando «incumbe ao Estado promover e apoiar a educação especial para deficientes», mas já se entende que «preferencialmente segundo modelos diversificados de integração em estabelecimentos regulares de ensino, tendo em conta as necessidades de atendimento específico, e com apoios de educadores especializados», eventualmente em «instituições específicas». Visa igualmente a «integração profissional do deficiente». Os currículos, programas e avaliação serão adaptados e para a educação especial

convocam-se já uma multiplicidade de estruturas: «poder central, regional ou local»; entidades coletivas, «designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social» e, numa mudança de mentalidades que dará muitos frutos, «ao Estado cabe promover, a nível nacional, ações que visem o esclarecimento, a prevenção e o tratamento precoce da deficiência».

6.5. O desenvolvimento curricular

A conceção de um currículo deve partir de uma visão global dos problemas educativos que pretende resolver, estruturada e integrada num «projeto de inteligência» (Fernandes, 2005) que explica o que é um currículo e a educação que, através da sua execução, deve acontecer. Sem a elaboração de um conjunto de ideias articuladas não se poderá pôr em prática uma política educativa que verdadeiramente permita combater os males endémicos do sistema educativo português, isto é, a retenção e o abandono escolar precoce.⁴⁰⁸ Parece-nos que aos redatores da Lei de Bases não escapou esta condição primordial – mas esteve ausente nalguns dos seus sucessores – e que conseguiram exprimir essa inteligência sobre o currículo e aquilo que deve ser alcançado, o que talvez explique uma parte da sua longevidade. Assim, o artigo 47.º da Lei de Bases indica os parâmetros de desenvolvimento curricular para os ensinos básico e secundário, começando por indicar que a «educação escolar terá em conta a promoção de uma equilibrada harmonia, nos planos horizontal e vertical, entre os níveis de desenvolvimento físico e motor, cognitivo, afetivo, estético, social e moral dos alunos».⁴⁰⁹

Especificamente para o ensino básico, fica definido que, a partir de agora, os currículos «incluirão em todos os ciclos e de forma adequada

⁴⁰⁸ «O Currículo, sob muitos pontos de vista, tem de ser um Projeto de Inteligência, assumido como um importante meio para que, tal como nos disse Lauren Resnik (1987), a educação esteja, no seu sentido mais profundo e essencial, associada à ideia de Aprender a Pensar. Nesta ideia, o Currículo é também um processo para aprender a viver, a estar com os outros, a apreciar a vida e a sociedade nas suas múltiplas dimensões (e.g., sociais, tecnológicas, científicas, culturais, políticas).» Domingos Fernandes, «Avaliação Pedagógica», *Revista de Estudos Curriculares*, n.º 11, vol. 2 (2020), 74.

⁴⁰⁹ Também «compreende os ensinos básicos, secundário e superior, integra modalidades especiais e inclui atividades de ocupação dos tempos livres». Artigo 4.º.

uma **área de formação pessoal e social**, que pode ter como componentes a educação ecológica, a educação do consumidor, a educação familiar, a educação sexual, a prevenção de acidentes, a educação para a saúde, a educação para a participação», e que tanto nos ensinos básico como secundário «integram ainda o ensino da moral e da religião católica, a título facultativo, no respeito dos princípios constitucionais da separação das igrejas e do Estado e da não confessionalidade do ensino público» (artigo 47.º).

A Lei de Bases introduz ainda a **componente não curricular**: «ações orientadas para a formação integral e a realização pessoal dos educandos»; «atividades de complemento curricular visam [...] enriquecimento cultural e cívico, a educação física e desportiva, a educação artística e a inserção dos educandos na comunidade», de iniciativa nacional, regional ou local (artigo 48.º).

«Os planos curriculares do ensino básico devem ser estabelecidos à **escala nacional**, sem prejuízo de existência de **conteúdos flexíveis** integrando componentes regionais», e os planos curriculares do ensino secundário terão uma estrutura de âmbito nacional, podendo as suas componentes apresentar «**características de índole regional e local**, justificadas nomeadamente pelas condições socioeconómicas e pelas necessidades em pessoal qualificado». O ensino-aprendizagem da língua portuguesa (como língua materna) é transversal e sistemático (artigo 47.º).

6.6. A autonomia das escolas

Na área da **Autonomia e Gestão** das escolas, a Lei de Bases, ao definir um novo paradigma de escola, trouxe ao campo da educação «o debate em torno de princípios e conceitos como os de participação [...], descentralização, autonomia, comunidade educativa e projeto educativo».⁴¹⁰ Como referem Formosinho e Machado, trata-se da «**consagração normativa da autonomia da escola**» e a Lei de Bases é já bastante explícita a esse nível, pelos princípios de democratização, participação e ligação com a comunidade, a que a administração, nos seus diversos níveis, deve obedecer e «determina a adoção de orgânicas e formas de descentralização e de des-

⁴¹⁰ João Formosinho & Joaquim Machado, «Autonomia e Gestão Escolar», in Maria de Lurdes Rodrigues, org., *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. Conhecimento, Atores e Recursos* (Coimbra: Almedina, 2014), 227.

concentração dos serviços e cria departamentos regionais de educação» (para integrar, coordenar e acompanhar a ação das escolas).

Formosinho e Machado explicitam, ainda, que a Comissão da Reforma do Sistema Educativo promoverá uma «proposta de governação das escolas» em rutura tanto com o modelo de gestão centralizada burocrática como com a prática neocorporativa da «gestão democrática», apresentando-o como um problema de «conceção de democracia», alinhada com a União Europeia, e de aplicação das «leis constitucionais da participação dos cidadãos na administração política», um novo contrato entre o Estado e a sociedade civil, com a finalidade de melhorar a educação.⁴¹¹

Assim, na sequência da Lei de Bases, e no âmbito da Comissão da Reforma, impõe-se a ideia de uma «gestão profissional nas escolas» [...] agora integrada numa lógica comunitária», de realização do princípio participativo e da necessidade de garantir uma gestão eficiente, que exige a formação progressiva das lideranças, recrutadas entre os docentes experientes e a motivação necessária, no âmbito da «devolução da autonomia pedagógica, científica, cultural e administrativa à escola, enquanto comunidade educativa» e da elaboração de um projeto educativo próprio. Procurava-se um equilíbrio entre a autonomia e a participação e a autonomia e responsabilização/prestação de contas.⁴¹²

Como «desenvolvimento, regulamentação e aplicação da presente lei», o Sistema Educativo deve ser «objeto de avaliação continuada, que tenha em conta os aspetos educativos e pedagógicos, psicológicos e sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros e ainda os de natureza político-administrativa e cultural» (artigo 49.º). Socorre-se da investigação (artigo 50.º), das estatísticas da educação (artigo 51.º) e da inspeção, que, dotada de autonomia, «avalia e fiscaliza a realização da educação escolar» (artigo 53.º).

⁴¹¹ Cf. Formosinho & Machado, «Autonomia e Gestão», 231-232.

⁴¹² Os autores referem que tal deu início a um debate entre os professores e os académicos de uma agenda relevante, sobre os mecanismos de articulação escola-famílias-comunidade local, a criação de um nível local de administração da educação; a separação entre a direção e a gestão, com um órgão de participação representativa da comunidade educativa. Cf. Formosinho & Machado, «Autonomia e Gestão», 227-234.

7. Uma abordagem incremental das políticas públicas de educação

A participação democrática, para além de muitas outras diferenças relevantes, é a maior marca político-educativa da LBSE de 1986 e o elemento mais contrastante relativamente à LBSE de 1973, mesmo reconhecendo que a lei de 1986 perdeu alguma energia democratizadora e uma certa potência transformadora, na linha da democracia direta e das práticas de participação ativa que marcaram o período revolucionário. De certa forma, a LBSE de 1986 é resultante de condições políticas que deixaram para trás as dinâmicas autogestionárias e de democracia direta, mas, por outro lado, ainda é impregnada por alguns princípios oriundos de concepções de democracia participativa, designadamente de proveniência constitucional. Estabelece, porém, muitos compromissos entre democratização e modernização, entre participação e racionalização, com notória vantagem para as concepções técnicas e instrumentais de educação e formação, embora em relativo contraciclo, bastante longe daquilo que na década de 1980 irrompia com força assinalável nos países centrais: o neoliberalismo e a Nova Gestão Pública, a reconfiguração do papel do Estado, a privatização e as políticas de devolução para o mercado e o terceiro setor, a «gestão centrada na escola» e as agendas da qualidade total e da competitividade, entre outros elementos que foram largamente estudados.⁴¹³

Até final da década de 70, o sistema educativo português sofreu uma desaceleração do ritmo de escolarização real nos diferentes ciclos, exceto no 1.º ciclo, que se aproximava já da universalização. Durante a década de 80, com o aumento da natalidade ocorrido após o golpe de Estado de 25 de abril de 1974, dá-se a retoma de crescimento dos demais ciclos, que durará três lustros e «a massificação generalizada será finalmente uma

⁴¹³ Licínio Lima, «Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas», *Revista Portuguesa de Educação*, 3, (2018), 83. O incrementalismo é quase sempre motivado pela heterogeneidade de interesses, a complexidade das estratégias entregues aos atores políticos e os complexos meandros do contexto da tomada de decisão, o que parece caracterizar a realidade política em que a Gestão Flexível nasceu e operou. A partir daí, surgem as reinterpretações da concretização do projeto inicial, os efeitos de retorno derivados da própria negociação e os reajustamentos regulares a que as disposições iniciais estão sujeitas.

realidade».⁴¹⁴ É neste contexto de massificação generalizada que se inicia a preparação da Lei de Bases do Sistema Educativo.

A Constituição de 1976 definiu como «reserva absoluta de competência legislativa» (artigo 164) da Assembleia da República, entre outras matérias, as «Bases do sistema de ensino». Esta é uma inovação normativa pouco comum e que pretendeu limitar a ação do Governo nas reformas da educação. O argumento residia na exigência de estabilidade para o quadro político orientador, a fim de conferir estabilidade às políticas e um sentido de futuro ao sector, que evidenciava indícios de desregulação bastante críticos.

A prioridade da concretização da Lei de Bases do Sistema Educativo é, até 1996, e com o lançamento de grandes programas para a concretização da escolaridade obrigatória de 9 anos, a política de diversificação do ensino secundário. Assim, é criada uma rede de escolas profissionais e, depois, promovido o seu desenvolvimento ao nível das escolas secundárias. A centração nas estratégias de ensino e de aprendizagem, com as suas prevenções e as suas remediações, mostra que, incluída a primeira década do século XXI, a educação em Portugal adotou uma *intervenção gradualista*, mais virada para as estratégias de ensino e de aprendizagem, e associada a uma *defesa da diversificação curricular* como instrumento de promoção do sucesso.

Nos anos da democracia, as medidas expansionistas centraram-se em dotar o Sistema de Educação em recursos e meios para a entrada de um número crescente de alunos, sempre na linha de melhor se dimensionar.⁴¹⁵ Nesse quadro se desenvolveram importantes medidas de apoio às famílias e um esforço de progressiva integração das crianças e jovens com necessidades especiais.⁴¹⁶ No final dos anos 90, far-se-á um último esforço de extensão da rede escolar. Os primeiros anos do século XXI pautam-se pela integração de todas as escolas básicas, do 1.º ao 3.º ciclo, em centros

⁴¹⁴ Os 2.º e 3.º ciclos atingem os 80% da população escolar e o Ensino Secundário cresce de 12% para 60%. A universalização dos 9 anos de escolaridade será alcançada 100% em 1997, acompanhada programas de combate ao trabalho infantil e abandono escolar; iniciativas de apoio social, como leite escolar (Decreto-Lei n.º 35/90, 25 de janeiro). Em 2009 a escolaridade obrigatória passará a sê-lo até aos 18 anos.

⁴¹⁵ Em quarenta anos, a taxa escolarização, passou de 28% em 1974 para 73% em 2014 e a educação pré-escolar de 8% para 78%.

⁴¹⁶ Rodrigues, «A construção do sistema democrático», 39.

escolares integrados, ao nível da organização, do currículo e da pedagogia, visando melhores condições de ensino.⁴¹⁷

A expansão do sistema educativo passará, também, por novos currículos e programas, para o ensino básico e o secundário, acompanhados de novos manuais. E colocam-se em ação princípios de autonomia profissional, de liberdade de ensino e de diversidade social e cultural, acompanhados de instrumentos de orientação e regulação das atividades das escolas e dos professores, como seja a definição do seu estatuto profissional. Esta verdadeira campanha de expansão é acompanhada por mecanismos de apoio social e escolar (refeições, transporte, materiais), assim como medidas para garantir a segurança e a proteção das escolas.⁴¹⁸

Assim, a escola retoma uma nova centralidade no sistema educativo, aberta ao exterior, procurando integrar e escolarizar todos os alunos, desenvolvendo estratégias educativas diferenciadas, em resposta à crescente heterogeneidade dos alunos, à diversidade de expectativas e às novas exigências sociais de educação para a cidadania e a preparação para a globalização. Tendo tido até aí uma total dependência central, a escola é perspectivada num quadro de maior autonomia e responsabilidade, com espaços de participação e envolvimento dos professores, dos funcionários, dos pais e das autarquias. E deve, então, responder por mecanismos de controlo externo (exames, provas nacionais, internacionais, avaliação das escolas e professores). Trata-se, na opinião de Rodrigues, de um sistema educativo,

tributário da perceção, da vontade e da forma como os sucessivos governos procuraram responder diretamente aos objetivos de melhorar os níveis de qualificação da população portuguesa e de garantir a igualdade de oportunidades, no acesso e no sucesso escolares, de todos os alunos.⁴¹⁹

⁴¹⁷ Rodrigues, «A construção do sistema democrático», 37. A partir de 1986 far-se-á o recrutamento massivo de professores, com novos perfis e uma formação docente exigente e bem implementada: de 26 000 em 1970 para 140 000 em 2014.

⁴¹⁸ Maria de Lurdes Rodrigues refere que a definição destas políticas de educação envolveu centenas de peritos, com estudos, programas especiais e iniciativas inovadoras, procurando as melhores práticas no país, as recomendações dos organismos internacionais. E foi feita em diálogo com os sindicatos, as associações pais, as associações de empresários, e ainda com instituições públicas e privadas, de solidariedade social, abrangendo também as áreas da saúde, da segurança social, da justiça, da administração interna e os especialistas do ensino superior (Rodrigues, «A construção do sistema democrático», 37).

⁴¹⁹ Rodrigues, «A construção do sistema democrático», 37.

À aprovação da Lei de Bases⁴²⁰ seguiu-se, pois, um período relativamente longo de continuidade nas políticas públicas de educação, com uma orientação estratégica global de *fundamentação científica* e de auscultação alargada dos vários agentes para a tomada de decisão política, na linha *incrementalista de desenvolvimento* das medidas políticas. A morosa procura de acordo entre protagonistas políticos e agentes de intervenção na educação, de que resultaria a Lei, abre, a partir de 1987, um discurso do «consenso nacional». A disponibilidade dos fundos estruturais, decorrentes da entrada na Comunidade Europeia, garantem oportunidade e estabilidade à Reforma, para o desenvolvimento de um Sistema Educativo democrático entre 1986 e 2014.⁴²¹

Em 2003, sendo ministro David Justino, o governo propõe uma ampla revisão da Lei de Bases, a que Jorge Sampaio não dará aprovação. E pelo vigésimo ano da Lei de Bases, em 2006, o Conselho Nacional de Educação, liderado por Júlio Pedrosa, promove um debate alargado sobre esta, a sua concretização e o seu futuro. Rodrigues assinala que daí não resultou uma «apropriação ampla, partilhada e consequente» tanto da reflexão como das conclusões. E em 2011, o programa de ajustamento orçamental justificou a adoção de medidas «sem debate, consenso ou compromisso», que contrariam os princípios da *Lei n.º 46/1986*, que não tem de ser eterna nem será perfeita, mas teve um papel relevante no amadurecimento do sistema de ensino e, apesar de tudo, nas suas muitas vitórias.⁴²² No seu balanço final sobre a democratização do ensino em Portugal, Rodrigues (pp. 86-87) aponta os grandes desafios para os anos seguintes:

⁴²⁰ Visava encerrar o «processo de normalização» do sistema e promover a estabilização das políticas de educação, com «promoção do sucesso educativo» (que a Comissão para a Reforma do Sistema Educativo - Resolução Conselho de Ministros n.º 8/89 - considera como «o próprio sentido da reforma»), o «apoio a alunos com necessidades escolares específicas» e a «ação social escolar». Benavente, Costa & Grácio, 1989: 161, consideraram que a Comissão teve, à época, uma visão do insucesso escolar profundamente reducionista, associada linearmente à precariedade material das famílias e ignorando as responsabilidades da escola e as práticas pedagógicas tradicionais na produção desse insucesso, o que poderá ter constrangido o âmbito das políticas desenhadas. Neste ensaio falam de «ilusão da igualdade» na conceção da escola, cujas práticas, em si mesmas, são práticas sociais, tão reprodutoras quanto outras, e da necessidade de, pela investigação científica, se chegar a dispor de dados para mudar o papel do Estado junto da escola e para incluir nesse esforço os professores. Cf. Ana Benavente, António Firmino da Costa & Sérgio Grácio, «A Reforma do ensino: um processo social», *Sociologia. Problemas e Práticas*. 6, (1989), 157-167.

⁴²¹ Cf. Rodrigues, «A construção do sistema democrático», 58. Apesar de escrever em 2014, a organizadora da obra e os diversos autores não têm dificuldade em distinguir a alteração de paradigma introduzido pelo Ministério em funções à data.

⁴²² Rodrigues, «A construção do sistema democrático», 86.

- a. *A efetiva concretização da escolaridade obrigatória de 12 anos*, com «políticas de promoção do sucesso escolar, diversificação dos meios pedagógicos, de formação de professores para o exercício da autonomia profissional orientada para o sucesso de todos os alunos, sem exceção». E ainda a pressão para o alargamento do ensino secundário, através de «políticas de equidade e eficiência, diversificação pedagógica e sucesso educativo»,⁴²³
- b. *A autonomia e organização pedagógica das escolas*, «são hoje o centro da política educativa». As escolas e os professores precisam de instrumentos organizacionais e de autonomia profissional que lhes permitam concretizar as políticas de diversificação pedagógica, curricular e programática. Trata-se da «implementação de processos de qualidade no funcionamento das escolas, relacionando-os diretamente com os esforços de obtenção efetiva de sucesso na concretização das aprendizagens»⁴²⁴, já que «a autonomia terá sempre como contrapartida a responsabilização e o reforço dos mecanismos de controlo, inspeção e avaliação do Ministério da Educação».
- c. *A educação e a formação de adultos*, cujo défice é um obstáculo ao crescimento económico e tem um impacto negativo no desenvolvimento social.
- d. *A avaliação regular e sistemática do impacto das políticas públicas de educação*.

Lemos sustenta que vários autores consideram que a Lei de Bases do Sistema Educativo faz uma interseção «entre o eixo *educação-democracia*, dominante na política educativa no período pós-revolucionário, e o eixo

⁴²³ Rodrigues, «A construção do sistema democrático», 86, considera a *unificação das vias de ensino na escolaridade básica de 9 anos*, sem se ceder à facilidade do encaminhamento precoce, sobretudo daqueles que têm insucesso, portanto, uma opção contrária à dualização cara ao Ministério em funções, e o esforço para contrariar a definição demasiado cedo do destino dos jovens, encaminhando-os para vias vocacionais marginais, a fim de proteger os princípios da igualdade de oportunidades; apostar numa educação básica longa, «porque essa é a prática nos países democráticos com melhores resultados nas comparações internacionais». Este desafio, a par da dificuldade da diversificação, no ensino básico e secundário, deve dar garantias de equidade: reforço das disciplinas tecnológicas e experimentais no ensino básico e a diversificação curricular no ensino secundário, sem segmentação.

⁴²⁴ A este nível, corresponde a atribuição da «obrigação» de criar mecanismos e de garantir a participação efetiva das autarquias, dos pais e outras instituições de proximidade; a promoção do debate sobre a eficácia dos mecanismos de controlo e regulação, nomeadamente o funcionamento do Conselho Geral. Cf. Rodrigues, «A construção do sistema democrático», 97.

educação-mercado de trabalho», o que já seria uma consequência da influência nas políticas públicas de educação, em Portugal, da OCDE, reforçada pela integração do país na Comunidade Económica Europeia. De facto, objetivos como a extensão da escolaridade obrigatória, uma via profissionalizante para o ensino secundário, ou a profissionalização de todos os docentes, foram aconselhados pelos contributos avaliativos da OCDE, no Exame de 1983 e nos demais documentos de 1984⁴²⁵, mas são dimensões do sistema que envolveram um grande debate e uma aceitação generalizada na sociedade portuguesa⁴²⁶, à qual também não é estranha a composição da própria Assembleia da República. É, pois, interessante ressaltar que a Lei de Bases (artigo 3.º) pretende, como opção ideológica central:

assegurar o direito à diferença, mercê do respeito pelas personalidades e pelos projetos individuais da existência, bem como da consideração e valorização dos diferentes saberes e culturas [...] assegurar a igualdade de oportunidades para ambos os sexos [...], contribuir para o desenvolvimento e práticas democráticas.

Das medidas propostas pela *Lei n.º 46/86* destacam-se, pelo seu efeito estruturante e impacto na cultura de escola, por um lado, e pelas consequências que tiveram na modernização do país, em primeiro lugar, a extensão/alargamento da escolaridade para nove anos (15 anos de idade), com impacto na equidade (alargamento do acesso, mesmo ao ensino secundário, até aí condicionado por variáveis sociais de natureza diversa) e eficiência do sistema educativo. Depois, também, as reorganizações que o alargamento da escolaridade teve na rede escolar, na administração das escolas, na gestão do currículo e na formação de professores. Mas o país estava habituado a um sistema educativo com altas taxas de retenção e de abandono escolar e esta «abertura» colocará em cima da mesa apreensões

⁴²⁵ *Exames das Políticas Nacionais de Educação: Portugal/OCDE*, Lisboa, GEP/ME 1984; *L'industrie au Portugal: Développement - Restructuration - Politiques Industrielles (Partie, Résumé et Propositions)* - OCDE, Paris, 1984; *Faciliter l'Emploi des Jeunes, Politiques pour l'Irlande et le Portugal*, OCDE, Paris, 1984; *Exame à Política Científica e Tecnológica de Portugal*, 1984; tal como elencados na Proposta Global de Reforma: Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *Proposta Global de Reforma* (Lisboa: Ministério da Educação, GEP: 1988), 14.

⁴²⁶ Lemos, *A influência da OCDE*, 181.

de vária natureza, nomeadamente entre aqueles que defendiam o seu poder de seletividade como indicador de qualidade.

Como a problemática do **insucesso escolar** dominará os primeiros anos da implementação da Lei de Bases, é criado, para o 1.º ciclo, o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE)⁴²⁷, que o combate a partir da mobilização alargada de recursos. E, se é um facto que o programa desaparece com a saída de cena do governo que o criou, a Lei de Bases mantém-se vigente e, a cada ciclo político – partidário, ideológico ou governamental –, a questão do insucesso escolar e do abandono precoce da escola permanecem como o desafio, sempre presente, da democratização da escola em Portugal.

Alguns objetivos ainda denotam uma seletiva expansão dos direitos associáveis ao Estado-providência⁴²⁸, como seja a gratuidade do Ensino Básico, as medidas de apoio, os complementos educativos e os apoios em saúde escolar, assim como o apoio psicológico e a orientação escolar e profissional e, ainda, a ação social escolar.

⁴²⁷ Resolução do Conselho de Ministros de 10/12/1987. Nesta resolução aparece como prioridade da agenda educativa a educação básica de 9 anos e o combate ao insucesso escolar, sobretudo nos ciclos iniciais do Ensino Básico, como resposta às necessidades dos meios desfavorecidos, às zonas rurais, às escolas unidocentes e às periferias urbanas, onde as taxas de repetência e de abandono são alarmantes.

⁴²⁸ Roberto Carneiro refuta uma atribuição providencial ao Estado, considerando que a Lei de Bases o define essencialmente como Estado Regulador e não Provedor, ao arremeter que preferem, segundo Carneiro, um ensino público monopolizador. Roberto Carneiro. Audição de ex-ministros da educação, in José David Justino (dir.) *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspetiva*, vol. I (Lisboa: CNE, 2017), 51-69, 54-55.

Capítulo 4

A Reforma (1986-1995)

1. A governação PSD/CDS na concretização da Lei de Bases do Sistema Educativo e o Tempo da Avaliação

Em 1986, Aníbal Cavaco Silva, que já presidira ao anterior governo, lidera também o XI Governo Constitucional, e é ministro da Educação Roberto Carneiro (1987-1991). No XII Governo Constitucional, e com o mesmo Primeiro-Ministro, serão ministros da Educação: Diamantino Durão (1991-1992), António Couto dos Santos (1992-1993) e Manuela Ferreira Leite (1993-1995).

1.1. De Roberto Carneiro a Manuela Ferreira Leite

O **Programa do XI Governo Constitucional (Roberto Carneiro)** define como prioridades programáticas a organização do Estado, o fortalecimento da democracia, a modernização do país, a criação de riqueza, o bem-estar e a solidariedade, assim como as metas de preparação do futuro e de aposta nos portugueses, estas últimas especificamente para o campo da educação.

Na etapa que corresponde ao mandato de Roberto Carneiro, é indicado, no programa de governo e como o vértice das prioridades para a educação, a **reforma educativa**. Esta configura-se «como um grande desafio nacional e a opção indeclinável dos próximos anos», marcado por «uma certeza: a da mudança [...] no período de transição para uma plena integração europeia, que preserva integralmente a realidade histórico-cultural portuguesa».

Assim, «a renovação estrutural da economia e da sociedade [...], o desenvolvimento e a afirmação das capacidades dos Portugueses [...] depende de uma geração de Portugueses mais competente e empreendedora, com maior sentido de autonomia, capaz de assumir riscos e aberta à inovação e, assim, melhor preparada para o desempenho das complexas tarefas do mundo moderno».

Parte-se de um diagnóstico de «nítida atrofia» face aos padrões da Europa ocidental, resultado de um «atraso estratégico, do qual decorrem sérios obstáculos ao desenvolvimento geral do País». Destaca-se: o «fraco índice de estudos, numa mão de obra profundamente desqualificada», a taxa de analfabetismo, sem os «sérios estrangulamentos no acesso à educação na deficiente qualidade dos serviços educativos, a todos os níveis, e no grave índice de insucesso escolar, particularmente no âmbito do ensino básico». Tudo isso tem um «óbvio alcance cultural, social e económico».

Tendo como pano de fundo que «a educação para a liberdade e para a democracia realiza-se, de modo privilegiado, na relação entre professor e aluno e na instituição escolar como comunidade», o que é, então, designado como «modernização global da educação nacional» tem por referência «três eixos estratégicos»:

- 1) A «exigência da liberdade» no «primado dos direitos humanos na ordem cívica, social, cultural e económica». Defende-se a pluralidade, a diversidade e a diferença dos projetos educativo «condição “sine qua non” para a construção da sociedade democrática», num quadro de «escolha do modelo educativo que melhor convenha às opções legítimas de cada indivíduo ou de cada família, com a garantia de uma efetiva igualdade de oportunidades». Implicará a «aprovação do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo».
- 2) «[...] reforço da identidade nacional [...] preservação da herança [...] sentido de renovação [...] integração na Europa [...] reinserção de Portugal no mundo moderno».
- 3) O «desenvolvimento do sentido da solidariedade [...] formas conviviais mais solidárias e fraternas». O «alargamento das disparidades regionais, pessoais e sociais» [...], «o alastramento da injustiça social ou com o distanciamento entre ricos e pobres» apela ao «reforço do conteúdo cívico, ético e valorativo da escola» e do «desenvolvimento de um espírito reforçado de solidariedade efetiva».

São «vetores estratégicos» de «qualificação do sistema pela reforma curricular»: a universalização do acesso à escolaridade básica de 9 anos e o alargamento dos níveis de escolarização secundária e superior; a expansão da educação pré-escolar; o desenvolvimento da educação especial; a consolidação da formação básica; o fortalecimento da formação cívica, científica e tecnológica, cultural; a compreensão dos fenómenos

contemporâneos; a «preparação para uma inserção efetiva na vida ativa»; a «valorização social e profissional dos educadores» e «a reorganização do sistema de formação inicial e contínua dos professores»; os investimentos nos «recursos educativos» para um «ensino moderno» [...] «centrado sobre o aluno», de combate ao insucesso escolar; o incremento do ensino artístico, a multiplicação da oferta de formação profissional e profissionalizante; a informação a orientação vocacional e profissional, «de acordo com a evolução do mercado de emprego»; a «expansão do acesso ao ensino superior, [...] com a instituição da Universidade Aberta».

A reforma da administração educacional também é perspectivada: reforço da «autonomia da escola, [...] de projetos pedagógicos próprios e na promoção de uma ampla descentralização e desconcentração de funções e de poderes» e o aumento dos «índices de eficiência e de eficácia» pelo que «será enriquecido o papel da escola», fomentada «a transparência e as responsabilidades acrescidas da escola perante a comunidade», também pela «entrada em funcionamento do Conselho Nacional da Educação».

Quanto ao Programa do XII Governo Constitucional (Manuela Ferreira Leite), que passa também pela educação cívica dos cidadãos, indica-se que a educação e o sistema educativo «deve orientar-se por critérios de qualidade, inovação e de eficácia na utilização dos recursos». Entra-se, refere, na fase de «consolidação da reforma educativa» aos níveis «pedagógico, científico e administrativo».

Pretende-se «o reforço de interligação da educação à ciência, à tecnologia e à cultura», o que tornará o sistema mais criativo e inovador. O «alargamento da escolaridade obrigatória e para a igualdade de oportunidades de acesso e de sucesso escolar» continuam a ser prioritários, através de uma modernização que ocorrerá «fundamentalmente através da valorização, dignificação e responsabilização dos seus diversos agentes e pelo aperfeiçoamento, redimensionamento e racionalização dos recursos, deverá contribuir decisivamente para aproximar Portugal dos padrões comunitários de qualidade, eficácia e sucesso».

O modelo de modernização inclui a «autonomia e a descentralização [...] que se orientará por critérios de responsabilidade, qualidade e avaliação dos resultados obtidos e visará uma melhor integração da escola na sociedade». A solidariedade deverá «traduzir-se em mais igualdade de oportunidades no acesso à educação, apoiando os mais carenciados e criando os meios de correção das disparidades nacionais, regionais e locais, bem como aquelas que não resultem do mérito de cada um».

São medidas principais: apoio social no sistema educativo (alargar a oferta de educação pré-escolar e aperfeiçoar os instrumentos de apoio à educação dos deficientes, como forma de melhor viabilizar a sua inserção socioprofissional; humanizar as escolas, torná-las um espaço ativo de participação e a dimensão social e cultural dos agentes educativos (associações de pais e o estímulo ao associativismo estudantil); ensinos básico, secundário, tecnológico, artístico e profissional; ensino superior e investigação.

Deste modo, e no plano da administração e gestão do sistema educativo, este Governo defende que se dê prioridade à «modernização, à eficiência e à otimização na utilização dos recursos», através de «mecanismos de modernização na administração e gestão do sistema educativo» e, sobretudo, «a responsabilização a níveis operacionais cada vez mais próximos dos seus agentes» prometendo desenvolver, a par, uma «política de estabilização, valorização e dignificação do pessoal docente e não docente». Esta intenção surge a par de um «sistema de acompanhamento do desempenho do sistema educativo nacional», visando a «sua eficiência e qualidade» e a «racionalização na utilização dos recursos». Então, «será reforçado o binómio autonomia-responsabilidade dos estabelecimentos de ensino».

Mantém-se, ainda, a tendência para um discurso educativo vago sobre «melhorar a qualidade, alargar as oportunidades, facilitar a aprendizagem permanente e estimular a capacidade de inovação», e as habituais referências ao ensino da Língua Portuguesa e à «difusão da História e Cultura Portuguesas, como instrumentos estratégicos de reforço da identidade nacional», assim como a perspetiva de virem a ser «desenvolvidos os conteúdos ético e valorativo do ensino, reforçando a educação humanista, a dimensão estética e artística, a educação cívica e a formação pessoal e social». Estruturalmente, é acompanhado pela criação de serviços de orientação escolar, vocacional e profissional, que se irão juntar à promoção de «uma política de educação tecnológica e profissional que seja fermento de uma melhor e maior capacidade de adaptação das novas gerações aos desafios das mudanças tecnológicas aceleradas», visando a «formação profissional de recursos humanos qualificados em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional».

1.1.1. O perfil cultural do diplomado do ensino secundário

Logo no início do mandato do XI Governo Constitucional (1988), o Ministério da Educação apresenta um *Perfil cultural do diplomado do ensino secundário* que, de algum modo, revela a intenção do legislador quanto ao Sistema Educativo e aos seus resultados. A nosso ver, e tal como refere Pacheco, trata-se de um perfil «moral, cognitivo, cívico, estético, motor, etc., que se caracteriza por uma deliberada elasticidade e ductilidade», características plásticas que já se adivinham na própria Lei de Bases e que a sua aplicação provará.⁴²⁹

Este perfil propõe o que «basicamente seria desejável», num contexto de integração na Comunidade Europeia, de relacionamento internacional de «regresso à Europa» e do que se pretende para a reforma do sistema educativo, tal como é enunciado no programa de governo: acesso ao ensino, abaixo da média da CEE; desigualdade de oportunidades no interior do país; insuficiência e falta de qualidade do sistema, evidente em número de reprovações e de abandono; debilidade do ensino técnico-profissional; investimento financeiro insuficiente e, acrescentando ao diagnóstico do programa de governo, mas em consonância com as suas preocupações em termos de segurança interna, a condição de privação e de subordinação da juventude portuguesa e os seus riscos. São várias as áreas que integra, a saber:

- Sociomoral: autonomia e integração (direito à diferença política, religiosa e cultural); relações humanas satisfatórias (combate à estratificação social e às desigualdades na educação, economia e esfera social, geradoras de subserviência e medo), adesão a princípios universalizantes de justiça e verdade; a capacidade de ação sistemática e a eficiente; preocupação pela qualidade dos bens e das relações (contornar o amoralismo);
- Cognitivo e moral: capacidades e linguagens (cultura humanística e científica, de índole vocacional; espírito crítico; apreço pela cultura); memória e identidade cultural (língua portuguesa, capacidade de expressão); capacidade de se identificar com a realidade portuguesa, com preparação para intervir com base na capacidade de interpretação adequada);

⁴²⁹ José Augusto Pacheco (org.), *Organização curricular portuguesa* (Porto: Porto Editora, 2008), 265.

- Controlo corporal: consciência do significado e do funcionamento do corpo; indicadores de diagnóstico; capacidades psicomotoras; vivências saudáveis.

Este perfil, que se organiza através de competências e de capacidades e que inclui listagens de práticas pedagógicas, mostra-se assente num consenso alargado e nas bases teóricas providenciadas pela investigação científica psicológica, aponta, também, os seus grandes desafios para a educação: educação para o sucesso, educação integral, abertura às saídas profissionais; escola à escala humana, gestão escolar democrática e eficaz, estabilidade do corpo docente, autonomia do ensino particular e cooperativo; professores dotados de criatividade pedagógica e de atualização contínua.

1.1.2. O regime jurídico de autonomia das escolas

Em 1987, o governo publica uma nova Lei Orgânica do Ministério da Educação (*Decreto-Lei n.º 3/87*, de 3 de janeiro), com uma lógica totalmente oposta a qualquer reformismo na administração da educação. No preâmbulo reclama-se do gigantismo do Ministério, da sua desarticulação e descentralização, mas o que o articulado opera é uma redefinição organizacional, em vista de uma maior eficácia central através de menor compartimentação das instâncias existentes e com novas instâncias de desconcentração de poderes regionalmente disseminados, tal como regulamentado no *Decreto-Lei n.º 361/89*, de 18 de outubro: as direções regionais agora criadas são «serviços intermédios entre a administração central e as escolas», com competências de atuação pedagógica e de gestão do pessoal docente e não docente, dos equipamentos e dos recursos, assim como dos apoios socioeducativos, sem poder de decisão próprios.

É no contexto desta nova orgânica que é publicado a 3 de fevereiro de 1989 o *Decreto-Lei n.º 43/89*, que trata do regime jurídico da autonomia das escolas. Segundo esta peça legislativa, pretende «inverter o centralismo», transferir «poderes de decisão para os planos regional e local», sendo as escolas básicas e secundárias «entidades decisivas» no contexto de uma desconcentração de poderes. No entanto, como Lima refere, este decreto mantém inalterada a orgânica de 1987 e toda a legislação em vigor sobre as várias áreas de intervenção elencadas.⁴³⁰

⁴³⁰ Licínio C. Lima. «Administração da Educação e Autonomia das Escolas». In: *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação*. Sociedade Portuguesa de

Assim, a autonomia curricular insere-se na autonomia pedagógica, «através de competências próprias nos domínios da organização e funcionamento pedagógicos» (gestão curricular de programas e atividades; da avaliação, orientação e acompanhamento dos alunos, da gestão de espaços e tempos, formação e gestão do pessoal docente (artigo 8.º) e também a autonomia cultural, das atividades extracurriculares. Para tal, as escolas devem desenvolver e produzir um documento que explicita um Projeto Educativo próprio (artigo 2.º), incentivo à iniciativa local, à autonomia curricular, aos projetos multidisciplinares e às parcerias das escolas com as instituições da comunidade: tal como no caso dos regulamentos internos, que a escola deve construir. Tude se resume a um conjunto de competências instrumentais que, sem se nomearem órgãos concretos de decisão local, aborda a autonomia como uma mera declaração de intenções, sem meios para se concretizar. E, mesmo no que diz respeito aos planos culturais, pedagógico e administrativo, essas competências exercem-se «dentro dos limites fixados pela lei» (artigos 2.º e 3.º).

Também contempla que compete às escolas informar alunos e encarregados de educação das «opções curriculares» da escola, para «prosseguimento de estudos ou inserção na vida ativa» e «estabelecer e organizar os tempos escolares destinados a atividades de complemento curricular, de complemento pedagógico e de ocupação dos tempos livres» (artigo 13.º). Do ponto de vista da Avaliação (artigo 10.º), a escola ocupar-se-á da definição dos «mínimos de aprendizagem», da «aferição dos critérios de avaliação [...] garantindo a sua coerência e equidade», dos «métodos específicos de avaliação dos alunos, sem prejuízo da aplicação dos normativos gerais», de «apreciar e decidir sobre reclamações de EE relativas aos processos de avaliação» e «organizar e coordenar as provas de avaliação final e exames a cargo da escola».

Um novo regime jurídico de administração e gestão escolar será ensaiado, a título experimental, em cerca de 150 escolas. O *Decreto-Lei n.º 172/91*, de 10 de maio, refere que que, na valorização da «experiência acumulada durante 15 anos de gestão democrática» (1976-1991), deve proceder-se a um conjunto de alterações para conciliar «o intransigente requisito de democraticidade com as exigências da estabilidade, eficiência e responsabilidade». Mas este texto legislativo também nada concretiza

em termos de uma autonomia real das escolas e propõe a continuação de uma tradição política e administrativa centralizada e sempre dependente do mesmo quadro jurídico-formal.

Novidade a assinalar é, apenas, a utilização de novos conceitos com ressonâncias democráticas e descentralizadoras de «participação e de democraticidade» que inspiram «as relações no interior da escola, favoreceram a sua abertura à mudança e despertaram nos professores novas atitudes de responsabilidade». Também algumas novas morfologias organizacionais, como a maior participação das famílias e dos representantes locais no Conselho de escola, definido agora como «órgão de direção» (artigo 7.º). A representação da escola passa a caber ao «diretor executivo», um órgão unipessoal, «especialmente responsável perante a administração educativa» central e regional, a quem, de facto, representa no terreno, assim aumentando a influência capilar da gestão central.

A Comissão de Avaliação e Acompanhamento⁴³¹ criticou este modelo pelo seu centralismo, pela ambiguidade na formulação das competências dos órgão de gestão, pela subalternização das dimensões pedagógicas e pela desarticulação entre a administração escolar e outras dimensões da Reforma Educativa, e foi particularmente incisiva ao referir-se à desarticulação entre as intenções expressas no preâmbulo do texto legislativo e o seu articulado, «quase uma tradição entre nós», como sublinha Lima (2006), o que poderemos constatar na análise dos documentos que se publicarão ao longo de três décadas.⁴³² O ministro, Roberto Carneiro, acolhe o parecer da Comissão supracitada e o modelo não será generalizado.

A etapa que corresponde ao terceiro Governo de Cavaco Silva mantém, no essencial, as orientações anteriores, mas a evolução da realidade nacional aponta para a problemática questão da **sustentabilidade financeira**, que se irá afirmando quando se começam a prever os efeitos da quebra da natalidade no dimensionamento do sistema educativo, bem como os efeitos das progressões automáticas dos professores no orçamento da educação. Com grande impacto social, introduzem-se as propinas no Ensino Superior e os primeiros mecanismos de controlo da progressão na carreira docente, a par da instituição dos primeiros mecanismos de **avaliação** dos alunos, para efeitos de acesso ao ensino superior. Também se desenvolvem projetos de avaliação das escolas. Embora muitos mecanismos não

⁴³¹ Criada pela *Portaria n.º 812/92*, de 18 de agosto.

⁴³² Licínio Lima, «Administração da Educação», 29.

tenham sobrevivido na sua forma original, passarão a ser «periodicamente revisitados e revistos» pelos Governos Constitucionais seguintes, como refere Rodrigues, «na busca das melhores soluções»⁴³³.

Assim, em 1993 constata-se que, com Manuela Ferreira Leite, apesar da «reforma educativa» e da «escola no centro das políticas educativas» que vigoraram com Roberto Carneiro, uma nova Lei Orgânica do Ministério da Educação (*Decreto-Lei n.º 133/93*, de 26 de abril) será publicada e sem que se reforce a autonomia das escolas. Tal como depois acontecerá com toda a governação do Partido Socialista ao longo da década de 90, fala-se de desconcentração, mas já sem referir uma futura regionalização e, agora, numa perspetiva claramente gerencialista e efficientista: serviços regionais (Direções-Regionais de Educação⁴³⁴) e flexibilização da estrutura central (reorganizando os departamentos centrais; criação dos Centros de Área Educativa⁴³⁵). Trata-se, de facto, de uma radicalização da estratégia de desconcentração, «como forma de garantir a recentralização dos poderes por controlo remoto»⁴³⁶, aumentando a capilaridade da administração central a um nível de proximidade geográfica íntima com as escolas.

1.1.3. A estrutura curricular

A «Reforma curricular» propriamente dita, e de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, terá lugar, para o ensino básico, em 1990/91, e com a generalização dos novos programas e manuais.⁴³⁷ Os programas foram, pela primeira vez, alvo de um «regime de experiência pedagógica» por amostragem, a cargo do Instituto de Inovação Educacional (artigo 14.º) e, talvez pela lógica investigativa colocada na sua elaboração, são fornecidos aos docentes no terreno com uma estrutura nova: introdução, finalidades, objetivos gerais, conteúdos, orientação metodológica e avaliação.

Pretendeu-se que a estrutura curricular responda «ao complexo de exigências que, tanto no plano nacional como no plano internacional, se colocam ao nosso sistema educativo»: o que está em causa é a construção de um projeto de sociedade que, preservando a identidade nacional,

⁴³³ Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», 65.

⁴³⁴ Orgânica das Direções Regionais: *Decreto-Lei n.º 141/93*, de 26 de abril.

⁴³⁵ *Portaria n.º 79-B/94*, de 4 de fevereiro, cria os CAE no âmbito das Direções Regionais.

⁴³⁶ Licínio Lima, «Administração da Educação», 32.

⁴³⁷ Há um certo consenso entre os investigadores de que se tratou, tão somente, de uma reforma de programas das disciplinas, sem mais capacidade estrutural do que essa.

assuma o desafio da modernização resultante da integração de Portugal na Comunidade Europeia, em 1986.

Neste sentido, o *Decreto-Lei n.º 286/89*, de 29 de agosto, mostra que se decidiram um conjunto de opções que fundamentam a organização curricular dos ensinos básico e secundário: valoriza-se o ensino da língua portuguesa, como matriz de identidade e como suporte de aquisições múltiplas; é criada uma área de formação pessoal e social; procura-se imprimir ao currículo uma perspetiva interdisciplinar; define-se o conceito de avaliação numa ótica formativa e favorecedora da confiança própria e reforçam-se as estruturas de apoio educativo com a intenção de equilibrar a diversidade de ritmos e capacidades; incentiva-se a iniciativa local mediante a disponibilização de margens de autonomia curricular na elaboração de projetos multidisciplinares e no estabelecimento de parcerias escola-instituições comunitárias (Preâmbulo).

São grandes inovações a introdução da Área-Escola, da Área de Formação Pessoal e Social e das formações transdisciplinares, na lógica nova para a cultura da escola em Portugal, tão centrada nas disciplinas, no trabalho individual dos seus professores e no cumprimento dos programas. Assim, as Atividades de Complemento Curricular introduzem a Área-Escola⁴³⁸ (Ensinos Básico e Secundário), «área curricular não disciplinar», de projetos multidisciplinares, articulação escola-meio, «a concretização dos saberes através de atividades e projetos multidisciplinares, a articulação entre a escola e o meio e a formação pessoal e social dos alunos». Assim,

à sua criação assiste uma preocupação de mudança de paradigma curricular – ou, pelo menos, uma tentativa de repensar o modelo vigente, abrindo-o a modalidades suscetíveis de promoverem uma maior integração das aprendizagens; [...] poderá contribuir não apenas para o desenvolvimento generalizado de práticas renovadas, mas também para a adoção, no plano subjetivo, por parte dos professores e dos alunos, de diferentes hábitos, atitudes, valores, isto é, de uma nova ideia de escola.⁴³⁹

⁴³⁸ O Plano de concretização da Área-Escola, com o modelo organizativo e as sugestões de estrutura, é publicado pelo *Despacho n.º 142/ME/90*, de 1 de setembro de 1990.

⁴³⁹ Conselho de Acompanhamento da Reforma (1994). Parecer sobre a organização curricular do ensino básico. In Conselho de Acompanhamento da Reforma curricular, *Documentos, pareceres e estudos sobre a organização e o desenvolvimento curricular*, vol. I. Lisboa, 48-51, cit. apud. José Augusto Pacheco, *Organização curricular*, 148.

Propondo uma nova cultura curricular e pedagógica - a par da organização tendencialmente não disciplinar do ensino básico -, procura combater o corporativismo das disciplinas, mas, sem condições de implementação, não se afirmam nas escolas.

A Formação Pessoal e Social dos alunos deve ter lugar explicitamente através de uma carga horária ampla de 95 a 110 horas (artigo 6.º) e numa versão transdisciplinar (artigo 7.º): «todas as componentes curriculares dos ensinos básico e secundário devem contribuir de forma sistemática para a formação pessoal e social dos educandos, favorecendo, de acordo com as várias fases de desenvolvimento, a aquisição do espírito crítico e a interiorização de valores espirituais, estéticos, morais e cívicos».

É criada a disciplina de Desenvolvimento Pessoal e Social (artigo 7.º) e, em alternativa, os alunos podem ter a disciplina de Educação Moral e Religiosa Católica, pois a frequência de uma das duas é obrigatória. Para o 3.º ciclo, esta proposta surge com tal convicção que, a Área-Escola «inclui obrigatoriamente um programa de educação cívica para a participação nas instituições democráticas, cujos conteúdos, depois de submetidos ao parecer do Conselho Nacional de Educação, serão aprovados por despacho do Ministro da Educação, devendo a avaliação do aluno nesta matéria ser considerada para a atribuição do diploma da escolaridade básica».

A Formação Pessoal e Social, ao pretender a «aquisição do espírito crítico e a interiorização de valores espirituais, estéticos, morais e cívicos», reivindica uma disciplina para ser «proporcionada pelas escolas à medida que o sistema dispuser de docentes para tal habilitados» e cabe ao próprio Ministro da Educação estabelecer, «em despacho, o conjunto de conteúdos programáticos referentes à disciplina de Desenvolvimento Pessoal e Social, bem como o modelo de formação dos docentes encarregados da sua leção» (artigo 7.º).⁴⁴⁰

⁴⁴⁰ O Despacho n.º 155/ME/89, de 29 de setembro, cria a comissão que deve dinamizar o desenvolvimento do currículo de Desenvolvimento Pessoal e Social; o Despacho n.º 65/ME/91, de 17 de maio, define a formação de docentes de Desenvolvimento Pessoal e Social e Educação Cívica, e em que escolas se inicia a leção em 1991/92. O Despacho n.º 143/ME/91, de 18 de setembro, aprova os programas para esta disciplina. Não foi contemplada a organização dos grupos de docência; o Decreto-Lei n.º 344/89, de 11 de outubro, tratou da formação de professores do Ensino Básico e do Ensino Secundário, que na alteração à Lei de Bases - Lei n.º 115/97, de 19 de setembro - contempla que a formação inicial para a leção em todos os ciclos passará a ser a licenciatura, mas os grupos continuarão por definir. José Brites Ferreira & Clarinda Barata, «Ensino Básico: 2.º ciclo», In José Augusto Pacheco, *Organização curricular*, 157.

São, ainda, de notar, as atividades de complemento curricular (artigo 8.º), a insistência na formação transdisciplinar, sobretudo nas áreas de formação pessoal e social, de valorização da dimensão humana do trabalho e do domínio da língua materna, que deve ser tido em conta «em todas as componentes curriculares» (artigo 9.º). Note-se, também, a organização do 2.º ciclo, por áreas pluridisciplinares: Línguas e Estudos Sociais; Ciências Exatas e da Natureza; Educação Artística e Tecnológica. Acrescem a Educação Física e a Formação Pessoal e Social (Desenvolvimento Pessoal e Social ou Educação Moral e Religiosa Católica, com uma hora semanal) e a Área-Escola. Estas áreas pluridisciplinares, a cargo de um só docente, que assim acompanha em detalhe os grupos de alunos, causam desde logo desconforto e cansaço nos professores, muito centrados nas suas «especialidades» e serão mais tarde abandonadas.

Estando já empossado o XII Governo Constitucional, durante o ano letivo de 1992/93, o Ministério da Educação publica «Objetivos Gerais de Ciclo», documento da Direção-Geral dos Ensinos Básico e Secundário e que tem em conta as finalidades do ensino básico e as grandes metas educativas referidas nos Programas, não excedendo o seu âmbito. A preparação deste documento pareceu seguir um percurso inverso ao logicamente esperado, pois seria de esperar que os objetivos de ciclo tivessem sido delineados antes da identificação de ditas finalidades e, certamente, previamente à elaboração dos programas. Trata-se de «uma definição categorizada de competências terminais que os alunos deverão manifestar no final de cada ciclo, compreendendo fundamentalmente competências transversais [...] e ainda competências específicas de cada uma das disciplinas» (ME/Direção-Geral dos Ensinos Básico e Secundário/1993b). As categorias aglutinadoras são a aquisição e estruturação da informação, as atitudes, a comunicação/expressão, as aptidões intelectuais e as estratégias cognitivas, as aptidões psicomotoras, a recolha e o tratamento de informação. Entretanto, a *Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/91* criara o Programa de Educação para todos,

um programa interdepartamental cujo principal objetivo é mobilizar vontades e rendibilizar recursos para o efetivo cumprimento da escolaridade de 9 e 12 anos, criando uma cultura de escolarização prolongada e qualificante, propiciadora, nas décadas vindouras, da formação de cidadãos melhor dotados para enfrentar, com competência, responsabilidade e civismo, os desafios postos pelas sociedades modernas.

Este Programa, lê-se no Preâmbulo da Resolução, surge porque o Governo escolheu a reforma educativa – «universalização acelerada do acesso à escolaridade básica de nove anos, acompanhada do alargamento decidido dos níveis de escolarização secundário e superior», e «mobilizou recursos⁴⁴¹ [...] e vontades⁴⁴² – promovendo a assunção de responsabilidades aos níveis regional e local e um novo modelo de participação social na educação». A descentralização significa a «corresponsabilização das comunidades no processo educativo», isto é, «novo modelo de gestão de escolas» e a articulação entre poder central e local de «recursos e iniciativas locais e na interligação crescente dos sistemas educação-formação, determina o desenvolvimento e qualificação, pessoal e profissional, dos respetivos jovens» de modo «a erradicar os fenómenos do abandono escolar e da utilização ilícita e abusiva do trabalho de menores».

«No intuito de intensificar e assegurar a continuidade dos esforços envidados no âmbito daquele Programa, nomeadamente no acompanhamento da “geração de sucesso”, pois cumprir-se-ão nove anos de escolaridade obrigatória «pela primeira vez, na história portuguesa», este programa aponta no sentido da igualdade de oportunidades, do acesso aos serviço público educativo de qualidade, na crescente participação de todos os atores educativos, no respeito pela diversidade individual e cultural dos alunos e das famílias, na inclusão na escola no meio social local, através de parcerias, projetos e redes.

Tal decorre «da capacidade que os sistemas educativo e formativo detêm, para apoiar empenhadamente o processo de desenvolvimento económico e social», da necessidade de envolver os cidadãos na mudança e pelos «resultados obtidos sob a intervenção do PIPSE, quer no domínio da promoção do sucesso escolar – e traduzidos pela elevação das taxas de aprovação e pela redução das taxas de abandono –, quer no domínio da articulação interinstitucional e da participação comunitária».

⁴⁴¹ Tal que «afetando meios orçamentais crescentes e negociando com elevado sucesso o Programa de Desenvolvimento da Educação para Portugal (PRODEP)».

⁴⁴² «Acolhendo as recomendações da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Março de 1990 em Jomtien, sob os auspícios da UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, e da Conferência dos Ministros da Educação da OCDE, realizada em Novembro de 1990 em Paris».

1.1.4. A avaliação

Com Roberto Carneiro, na sequência do *Decreto-Lei n.º 286/89* foi aprovado o sistema de avaliação dos alunos dos ensinos básico e secundário através do *Despacho n.º 162/ME/91*, de 9 de setembro.⁴⁴³ O Despacho procurou articular um sistema de avaliação interna, orientado para a melhoria das aprendizagens e do ensino, com um sistema de avaliação externa com propósitos tais como a monitorização, o controlo e a certificação.⁴⁴⁴

Trata-se de garantir uma conciliação entre uma avaliação interna – essencialmente formativa, orientada para melhorar as aprendizagens, motivar os alunos, regular os processos de ensino e de aprendizagem – e uma avaliação externa de natureza normativa e sumativa com funções de moderação, seleção, controlo e avaliação do sistema.⁴⁴⁵ A partir de agora, a avaliação interna deve estar orientada para melhorar o ensino dos professores e a aprendizagem dos alunos, assumindo a modalidade formativa o papel predominante nas salas de aula, estreitamente articulada com o ensino e as aprendizagens.

⁴⁴³ Almerindo Janela Afonso, *Políticas educativas e avaliação educacional: Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)* (Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, 1998), apresentou uma sólida apreciação crítica, reflexiva, exaustiva e abrangente, sociológica e política, identificando contradições e fragilidades, cuja aceitação levariam à revogação do Despacho.

⁴⁴⁴ O artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto, estabelece que a avaliação dos alunos deve ser organizada para «garantir o controlo da qualidade do ensino» e para «estimular o sucesso educativo de todos os alunos».

⁴⁴⁵ Como é sabido, a falta de credibilidade técnica das avaliações internas (e.g., validade, fiabilidade) fomenta pressões sobre os sistemas educativos para que mantenham e desenvolvam qualquer forma de avaliação externa, de qualidade pedagógica e técnica, que possa garantir padrões aceitáveis de fiabilidade, de equidade e de comparabilidade (apesar dos problemas de validade que normalmente estão associados a provas de avaliação em larga escala). Após a revogação do Despacho n.º 162/ME/91 foram publicados os Despachos Normativos n.º 98-A/92, de 19 de junho, referente ao sistema de avaliação da educação básica, e n.º 338/93, de 21 de outubro, referente ao sistema de avaliação do ensino secundário. Através do Despacho n.º 98-A/92 deixou de haver qualquer tipo de avaliação externa com efeitos sobre as classificações dos alunos da educação básica, que passou a ser da total e exclusiva responsabilidade dos professores e das escolas, sem qualquer mecanismo de controlo ou de moderação por parte da administração quer quanto à lecionação do currículo previsto quer quanto à avaliação das aprendizagens dos alunos. As escolas assumiram integralmente as suas responsabilidades no desenvolvimento do currículo e na avaliação das aprendizagens dos alunos, sem que o Despacho indicasse a necessidade de critérios de avaliação comuns ou semelhantes. A medida foi bem acolhida nos meios educativos e académicos, sem se questionar os problemas de fiabilidade e de equidade das avaliações.

Com esta legislação, refere Fernandes, **a avaliação das aprendizagens** assumiu a **centralidade do sistema educativo português**.⁴⁴⁶ Num período dinâmico no que se refere à acumulação de conhecimento científico sobre a escola e sobre o abandono e insucesso escolar⁴⁴⁷, a adoção de tendências cognitivistas e construtivistas a nível das organizações internacionais, em oposição aos modelos psicométricos e depois de longa discussão pública, de estudos e de sondagens, levará à publicação dos Despachos Normativos *n.º 98-A/92*, de 19 de junho (sistema de avaliação da educação básica), e *n.º 338/93*, de 21 de outubro, com o sistema de avaliação do ensino secundário. Têm subjacentes filosofias muito diferentes: para o ensino básico é consagrada a avaliação interna como mecanismo de certificação das aprendizagens e para o ensino secundário são reintroduzidos os exames, consagrando a avaliação externa como mecanismo complementar de avaliação. Esta diferenciação – dada a «subjetividade» habitualmente atribuída à avaliação interna dos alunos – parece transportar uma representação do ensino básico como menos relevante e mais laxista nos seus critérios, do que o ensino secundário.

Com esta legislação é instituída a avaliação aferida no final do 9.º ano, mas para monitorizar e avaliar o sistema educativo. E também em 1991, liderado pelo Instituto de Inovação Educacional, dá-se a participação de Portugal nos estudos internacionais de avaliação das aprendizagens. Rodrigues considera que tal teve um efeito importante na alteração das perceções públicas em matéria de avaliação dos alunos. E de 1992 a

⁴⁴⁶ Medidas de política de formação de professores (sessões de esclarecimento; produção e divulgação de materiais de apoio), pelo Instituto de Inovação Educacional e a Escola Superior de Educação de Castelo Branco. Visava a constituição de redes de escolas básicas e de professores que pudessem articular e melhorar as suas práticas de avaliação. O IIE ainda distribuiu pelas escolas um *dossier* significativo conjunto de informação teórica e prática sobre avaliação, várias brochuras de apoio e estudos destinados a preparar a elaboração das provas de aferição. Domingos Fernandes, «Avaliação das Aprendizagens e Políticas Educativas: O Difícil Percurso da Inclusão e da Melhoria». In: *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Org. Maria de Lurdes Rodrigues, Coimbra: Almedina, 2014, 231-268, 249-255.

⁴⁴⁷ São disso exemplo: João Ferrão, Oliveira Neves. *Caracterização regional dos fatores de abandono escolar nos 2.º e 3.º ciclo do ensino básico* (Lisboa, Ministério da Educação/PEPT, 1996), e Ana Benavente et al., *Renunciar à Escola: O Abandono Escolar no Ensino Básico* (Lisboa, Fim do Século, 1994). A investigação qualitativa do abandono escolar permitiu identificar a persistência de situações de privação material e causas internas à escola, ou seja, a sua incapacidade para prevenir ou recuperar o insucesso e o abandono escolar.

1996, a taxa abandono precoce desce 10 p.p. em 1996/97 cumpre-se os 100% de escolarização aos 14 anos.⁴⁴⁸

Procurou-se efetivar medidas para mobilizar os professores para a importância de se porem realmente em prática as orientações constantes no *Despacho n.º 98-A/92*, de 20 de junho (e.g., primado da avaliação formativa; tarefas de avaliação; *feedback*; articulação com o ensino e a aprendizagem; processos de recolha de informação).⁴⁴⁹ Conforme refere Fernandes, «a verdade é que nem os testes acabaram, nem a avaliação passou a ser predominantemente formativa, nem os alunos começaram a passar todos».⁴⁵⁰

O Despacho foi revogado com a publicação do *Despacho n.º 30/2001*, de 22 de junho, no qual se afirma que, com as necessárias adaptações e melhorias, se reproduziam os princípios e orientações do seu antecessor. Depois desta revogação outras lhe seguiram até aos nossos dias, mas, no essencial, têm-se mantido os seus princípios e orientações. Foi considerado um normativo progressista, inspirado nos resultados da psicologia cognitiva sobre a aprendizagem, defendendo essencialmente uma conceção formativa da avaliação e a autonomia dos professores e das escolas em matéria de avaliação das aprendizagens.

O *Despacho n.º 338/93*, de 21 de outubro, referente ao ensino secundário, seguiu os mesmos princípios, com as necessárias adaptações. A sua novidade reside na plena reintrodução dos exames nacionais do ensino secundário com o duplo propósito da certificação deste nível de ensino e do acesso ao ensino superior. A partir de 1995/1996 o panorama da educação em Portugal não mais deixou de ser profundamente marcado pelos exames do ensino secundário, apesar de, para efeitos de certificação,

⁴⁴⁸ Os antecedentes do programa PISA: ETS, IAEP II e TIMMS. Maria de Lurdes Rodrigues, A construção do sistema democrático, 66.

⁴⁴⁹ Caria (1994), que orientava a secção *Diálogos sobre o Vivido* da revista *Educação, Sociedade & Culturas*, mostrou as dificuldades que os professores sentiam ao tentarem colocar em ação uma avaliação orientada para a aprendizagem dos alunos: «tensão e desarticulação» entre conhecimento informado e o predomínio da experiência quotidiana, como obstáculo à melhoria das práticas e «os professores afirmam optar por valorizar o que é positivo e ignorar, no desempenho dos alunos, o que é negativo». T. Caria, org., «sistema de avaliação dos alunos do ensino básico». *Educação, Sociedade & Culturas* (Secção *Diálogos sobre o Vivido*), 1, 129-179 (Porto: Afrontamento, 1994), 163, cit. *apud*. Domingos Fernandes. «Avaliação das Aprendizagens e Políticas Educativas: O Difícil Percurso da Inclusão e da Melhoria» (2014), In Maria de Lurdes Rodrigues (org.) (2014), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Coimbra: Almedina, 231-268, 253.

⁴⁵⁰ Fernandes, «Avaliação das Aprendizagens», 253.

terem um peso de 30% em contraste com os 70% da avaliação interna.⁴⁵¹ Fernandes sublinha que o mesmo fenómeno de aplicação regular das provas aferidas terá paulatinamente lugar, mas é um esforço desperdiçado por ausência de uma consciência estratégica explícita quanto aos benefícios que dessa prática podem ser retirados.⁴⁵² Recorde-se que foi em 1991 que Portugal começou a participar nos estudos internacionais de avaliação das aprendizagens.⁴⁵³

⁴⁵¹ Relação que, aliás, se tem mantido na introdução progressiva dos exames a Matemática e a Língua Portuguesa, primeiro no 9.º ano de escolaridade, em 2004/2005, e, mais recentemente, no 4.º e no 6.º ano de escolaridade, 2012/2013 e 2011/2012 respetivamente. Só para efeitos de acesso ao ensino superior é que aquelas ponderações passam a ser de 50% para a avaliação interna e 50% para a avaliação externa nas disciplinas específicas. Foi acompanhado pela criação do Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE) (*Decreto-Lei n.º 229/97*, de 30 de agosto), a novidade de uma estrutura dedicada à conceção, produção e desenvolvimento da avaliação externa, substituído por Nuno Crato pelo Instituto de Avaliação Educativa, I.P. (IAVE, IP), (*Decreto-Lei n.º 102/2013*, de 25 de julho) para cumprir as mesmas funções.

⁴⁵² «Também as provas aferidas, previstas nos Despachos que se vão referindo, acabaram por ser aplicadas regularmente no ensino básico a partir do ano 2000, sempre nas disciplinas de Matemática e de Língua Portuguesa. A história destas provas é um bom exemplo do que não deveria acontecer num sistema educativo. De facto, o seu potencial de recolha, análise e interpretação de informação era significativo e poderia ter contribuído para que o país pudesse ter uma possibilidade real de obter dados de qualidade sobre as aprendizagens dos alunos num espetro alargado de disciplinas. Tudo isso foi mais ou menos desperdiçado porque as provas, a sua natureza, os seus propósitos e a sua inserção no sistema educativo e no sistema de avaliação das aprendizagens, não chegaram a ser compreendidos por uma diversidade de intervenientes com responsabilidades no processo. Nunca houve uma ideia para as provas aferidas que as integrasse num todo coerente de contribuições para a avaliação dos alunos, das escolas e do sistema. Nunca se criou um programa de investigação para descrever, analisar e interpretar os dados obtidos e que fosse capaz de intervir no sentido de fazer recomendações que apoiassem as políticas públicas de educação, as escolas e os professores. Os poucos relatórios que se elaboraram não tiveram nunca esse propósito fundamental. Nestas condições, as provas foram sendo cada vez mais desvalorizadas acabando por ser gradualmente substituídas pelos exames.» O autor oferece uma análise detalhada deste processo em Fernandes (2005), «Avaliação das Aprendizagens e Políticas Educativas», 256-257.

⁴⁵³ Conforme relata Fernandes (2014), 257-259: num estudo promovido pelo *Educational Testing Service* (ETS, USA), designado *International Assessment of Educational Progress II* (IAEP II), Matemática e Ciências, 20 países que testaram alunos de 13 anos de idade que frequentavam a escola. Também a primeira edição do *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS), da *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), na segunda metade dos anos 90: alunos de 9 anos (3.º ou 4.º anos) e de 13 anos (7.º ou 8.º anos) em Matemática e Ciências. Ainda antes de 2005, Portugal participou nas duas primeiras edições (2000 e 2003) do *Programme for International Student Assessment* (PISA), da responsabilidade da OCDE. Com o propósito de averiguar as competências de jovens de 15 anos, que frequentam a escola (Literacia, Matemática e Ciências), procurando avaliar a utilização que os alunos fazem do conhecimento em tarefas do dia a dia. Fernandes (2014), 257: indica que «a participação de Portugal nestes estudos internacionais durante um período relativamente longo (1991-2003), foi algo inconsequente e parece nunca ter

Mas a Reforma também está a braços com a promoção da **Escolaridade Obrigatória**, e a dimensão curricular desta consagra três ciclos (4+2+3 anos), para uma escolaridade obrigatória de 9 anos. E pelo já referido *Decreto-Lei n.º 286/89*, surgem as alterações, princípios e planos curriculares dos ensinos básico e secundário, cujas propostas reenviam para a integração das escolas e dos ciclos de ensino.⁴⁵⁴

Naturalmente, a **promoção do sucesso escolar**, no âmbito da nova escolaridade obrigatória, é central, e o combate ao insucesso e ao abandono escolar passa a ter um definitivo espaço nas políticas «impondo-se como um dos principais tema de debate e de intervenção pública».⁴⁵⁵ Pelas *Resoluções do Conselho de Ministros n.º 21-1-88 e n.º 6-10-89* é lançado o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo⁴⁵⁶, combi-

obedecido a qualquer política deliberada e com propósitos claros. Uma das consequências da ausência de uma política de participação nas avaliações internacionais foi a forma como os resultados foram sendo apresentados pela comunicação social e apreendidos pela sociedade [...] a ausência de qualquer análise mais fina e contextualizada dos dados referentes a Portugal que permitisse compreender melhor a distribuição dos resultados. Ainda outra teve a ver com o facto de nunca ter sido claro para largos setores da sociedade que a amostragem prejudicou sempre a participação portuguesa, pelo menos nas primeiras series do PISA, pois a nossa amostra chegou a incluir alunos com 15 anos que frequentavam o 5.º ano de escolaridade». Fernandes (2014), 258: sublinha que «autores de referência [...] têm sinalizado problemas que persistem nos estudos internacionais de avaliação e que aconselham uma leitura cuidada e tão informada quanto possível dos seus resultados. [...] Para além de uma certa transferência de tecnologia relacionada com os processos, técnicas e procedimentos inerentes à conceção, administração e tratamento de dados, não se vislumbram quaisquer relações que se tivessem estabelecido e assumido politicamente».

⁴⁵⁴ Os 9 anos da escolaridade básica obrigatória implicaram a integração pedagógica, curricular e organizacional dos 3 ciclos e a organização da rede escolar (anteriormente eram três redes – ensino primário, escolaridade preparatória e liceus/escolas técnicas) como unidades administrativas e pedagógicas autónomas, o que na implementação dificultou a consecução do percurso integrado de 9 anos. O Decreto-Lei n.º 46/85, de 22 de fevereiro, levou a que as escolas de 2.º e 3.º ciclo se integrassem como escolas C+S, já a situação do 1.º ciclo foi mais complexa pelas escolas rurais isoladas, com poucos alunos e a necessidade de as extinguir (O Decreto-Lei n.º 35/88, de 4 de fevereiro, levou 20 anos a concretizar). A integração física e administrativa chegou definitivamente a partir da criação experimental das escolas básicas integradas (Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, de 15 de maio). Mas foram necessários dez anos para a concretização administrativa nas escolas básicas integradas e, depois, nos agrupamentos escolares como solução de gestão da rede.

⁴⁵⁵ Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», 60.

⁴⁵⁶ O *Programa Integrado de Promoção do Sucesso Escolar* (PIPSE) foi pensado como um programa de urgência a curto prazo, para «remediar uma situação catastrófica», ignorando a natureza estrutural do insucesso escolar em Portugal. Teve como objetivos: «reforçar a ação e os meios educativos em zonas prioritárias de intervenção» com elevado insucesso, e em três etapas, todo o território nacional. As medidas preconizadas correspondiam à configuração e expansão do sistema, essencialmente medidas de compensação (alargar o âmbito de atuação das escolas e estimular maior abrangência com funções além da transmissão de conhecimentos)

nando uma ação de conhecimento com a de intervenção, isto é, estudos de diagnóstico, campanhas de mobilização e de sensibilização, procurando criar meios para a concretização da responsabilidade do Estado em promover a democratização do ensino, garantindo «justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares», tal como referido no artigo 2 da Lei de Bases.⁴⁵⁷

Com a aprovação do *Decreto-Lei n.º 286/89*, de 29 de agosto, explicita-se e articula-se o **ensino secundário** como um ciclo com a duração de 3 anos, que a Lei de Bases definira, e pela primeira vez, como um ciclo cuja identidade de dupla função, isto é, a de ser não apenas um grau intermédio de estudos para ingressar no ensino superior, mas também um nível de preparação para a vida ativa. Assim, o ensino secundário assume

de cuidados de saúde, de prevenção e de diagnóstico, a instituição dos ATL e do desporto escolar, e a intenção de colmatar as dificuldades económicas e sociais das famílias que condicionassem a frequência (materiais, leite escolar, transportes). Foi apresentado por R. Carneiro à Assembleia da República em 17 de dezembro de 1987 e refere também a reestruturação dos planos curriculares, o lançamento experimental de novos conteúdos, a reorganização da formação professores, discriminação positiva na abertura de vagas nas zonas mais carenciadas para a educação pré-escolar. A prioridade recaiu no 1.º ciclo, quando se formam «as situações irreversíveis de multirrepetência e de abandono precoce do sistema» (DAR, II Série, n.º 33/V/ 1 1987/dezembro/2-30). Os contributos conceptuais do Programa definem como medidas essenciais de promoção do sucesso educativo: a reorganização da rede de escolas em agrupamentos; a preocupação com critérios de colocação de professores; o regime de funcionamento das escolas; a relação do 1.º ciclo com o pré-escolar; a pré-profissionalização que resultou num recurso para salvar o refugio dos alunos com dificuldades. Cf. Eurico Lemos Pires, *Da inquietude à quietude - O caso PIPSE*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2002, cit. *apud*. Maria Álvares, Alexandre Calado. «Insucesso e Abandono Escolar: os Programas de Apoio». In: Maria de Lurdes Rodrigues (org.) (2014), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Coimbra: Almedina, 202. Assim, o Programa definiu-se pela ação sobre fatores extrínsecos ao sistema, como o apoio à família e a intervenção no bem-estar dos alunos e a nível estratégico, pela preocupação com o desempenho da profissão docente, no apoio pedagógico-didático e dos materiais escolares. As críticas que lhe foram feitas sublinharam a sua índole compensatória e a inexistência de resultados significativos (cf. Álvares, Calado, 203) mas é certo que produziu vantagens a nível de um movimento de aproximação à escola por parte dos jovens e das famílias, acompanhado pelo aumento constante da taxa real de escolarização. Como ganhos principais temos a sinalização de graves bolsas de pobreza, o apetrechamento das escolas de 1.º ciclo, à data tão «pobres» quanto a maioria dos seus alunos, e, não menos importante, a experiência de um novo modelo de organização escolar enquanto instituição com responsabilidades e iniciativas de apoio social.

⁴⁵⁷ Uma medida relevante foi a constituição da Ação Social Escolar que o Decreto-Lei n.º 361/89, de 18 de outubro transfere para as recém-criadas Direções-Regionais de Educação a Ação Social Escolar. O Decreto-Lei n.º 35/90, de 25 de janeiro, define-lhe as modalidades, as quais permaneceram quase inalteradas até 2005. Como se compreende, num país pobre que pretende ver crescer a população escolar através de um regime de gratuidade tem de dar conta dos encargos que vão para além das propinas.

formas diferenciadas: predominantemente orientado para a vida ativa e para o prosseguimento de estudos. Na sua conclusão, seria atribuído, pois, um diploma de certificação da formação adquirida (prosseguimento de estudos) e da qualificação (vida ativa).

Esta diversificação do ensino secundário é um instrumento da recuperação da «diversificação» no sistema educativo, com a necessidade sentida de cursos para a vida ativa. Este papel do ensino secundário no todo do sistema é um tema sempre presente, do qual a Lei de Bases também institui os princípios e que declara a preocupação subjacente de qualificar um maior número de jovens e permitir que estes tivessem trajetórias escolares longas e bem-sucedidas, respeitando as vontades individuais de prosseguimento de estudos ou de integração na vida ativa.⁴⁵⁸

Entretanto, o **ensino unificado**, que a lógica democrática da revolução unira, como sendo «igual para todos», parecia estar a falhar e só servia os interesses dos alunos que pretendiam ir para a Universidade, excluindo os que tinham expectativas diferentes. Já o Relatório da OCDE de 1984, *Exame da Política Educativa de Portugal*, recomendava a urgente reposição do **ensino técnico-profissional** e criticava a falta de diversificação do sistema, tornando-o cronicamente deficiente na integração dos jovens na vida ativa, sendo que a maioria abandonava a escola sem formação. A concretização da diversificação curricular do ensino secundário foi igualmente muito problemática.

A iniciativa mais conseguida e duradoura correspondeu à criação das **escolas profissionais** (*Decreto-Lei n.º 397/88*, de 8 de novembro, e o *Decreto-Lei n.º 26/89*), âmbito do ensino no contexto do paradigma dos percursos diversos à medida dos interesses e vocações dos jovens.⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ Cf. Alexandra Duarte, «Unificação e Diversificação das Vias de Ensino». In *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, ed. Maria de Lurdes Rodrigues, 131-148. Coimbra: Almedina, 2014, 141.

⁴⁵⁹ É assim criado o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional – GETAP – dirigido por Joaquim Azevedo, que opera «uma mudança de orientação criando de raiz uma rede de escolas profissionais da iniciativa da sociedade civil e fundamentalmente de carácter particular e financiadas pelo Estado». O Decreto-Lei n.º 32/90, de 21 de janeiro, cria uma linha de crédito bonificado para o seu financiamento e o Decreto-Lei n.º 70/93, de 10 de março, o regime de criação e funcionamento, cofinanciado pelo Estado, como um subsistema próprio, não integrado nas escolas secundárias, muito importante para as concretizar. Com este quadro legal desenvolveram-se cerca de 200 escolas privadas (sindicatos, associações profissionais, autarquias), financiado até 2005 com fundos comunitários; o processo abrandou em 1995 e estagnou em 10 000 alunos, apesar da procura. Uma opção política que, «acolhendo todos os jovens, não só não se deixe contaminar por uma subordinação a mandatos meramente económico-productivos, como constitua um campo de

Na linha das orientações da Comissão da Reforma, o *Decreto-Lei n.º 43/89*, de 3 de fevereiro, definirá a **autonomia cultural, pedagógica e administrativa das escolas**, que reconhece a intenção de desconcentração de poderes e funções, definindo um quadro de autonomia flexível, exercida «através de competências próprias em vários domínios».⁴⁶⁰ Formosinho e Machado (2014) indicam que tais disposições efetivamente estimularam as escolas a «alargar as margens de autonomia» e a ensaiar «(tímidas) formas de gestão flexível do currículo».⁴⁶¹ Além disso, o Decreto ainda propunha um novo modelo de organização e gestão das escolas básicas e secundárias, a concretizar com a definição de estruturas de direção e de gestão.

Em 1991 surge o referido ordenamento jurídico, e o *Decreto-Lei n.º 172/91*, de 10 de maio, que retoma o **regime de administração e gestão**, com a possibilidade de criação de órgãos de direção, unipessoais ou coletivos, mas introduzindo representantes da comunidade no conselho de escola. Introduce também o conceito de «área escolar», ou «grupos de estabelecimentos de educação pré-escolar e ou do 1.º ciclo do ensino básico, agregados por áreas geográficas» e uma gestão comum, e concretiza os princípios de «representatividade, democraticidade e integração comunitária» da Lei de Bases, atribuindo a um conselho de escola ou de área escolar as funções diretivas.⁴⁶²

novas oportunidades de desenvolvimento humano para todos eles, asfixiados num estreito corredor de acesso ao ensino superior, como também fosse capaz de representar um fator de promoção de maior igualdade de oportunidades sociais para os jovens portugueses, em grande parte enredados no insucesso e abandono escolar». Joaquim Azevedo, «Escolas profissionais 1989-2009: as oportunidades e os riscos de uma inovação educacional que viajou da margem para o centro». In J. Azevedo, J. Joaquim & F. Jacinto (org.), *O ensino profissional: analisar o passado e olhar o futuro* (Porto: Universidade Católica - FEP, 2009), 3, cit. *apud*. Alexandra Duarte. «Unificação e Diversificação das Vias de Ensino», 143.

⁴⁶⁰ Preâmbulo, onde se pode ler o elenco, exaustivo, dos domínios autonomizados: gestão dos currículos e dos programas, atividades de complemento curricular, orientação e acompanhamento dos alunos, gestão dos espaços e tempos de atividades educativas, instalações e equipamentos e, ainda, a gestão administrativa e financeira.

⁴⁶¹ João Formosinho & Joaquim Machado, «Autonomia e Gestão Escolar». In Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino». In Maria de Lurdes Rodrigues (org.) (2014), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Coimbra: Almedina, 227-286, 235.

⁴⁶² A «estabilidade e eficiência» serão garantidas por um «órgão unipessoal, o diretor executivo, designado através de concurso» pelo referido conselho, a quem responde. O conselho administrativo (gestão administrativa e financeira) e o conselho pedagógico (coordenação e orientação educativa, incluindo a formação de professores e pessoal não docente) e as estruturas de orientação educativa (departamentos curriculares, conselhos de turma,

Este articulado revela uma conceção organizacional de percebe a pluridimensionalidade da escola, uma intencionalidade de intervenção da comunidade local na definição das políticas educativas e uma perspetiva de administração do sistema educativo em que a autonomia da escola, democrática e participativa, se corporiza no seu projeto educativo.⁴⁶³ No entanto, na prática das escolas, um sistema centralizado necessariamente retirar-lhe-á fôlego.⁴⁶⁴

O *Decreto-Lei n.º 286/89*, de 29 de agosto, refere no artigo 10.º que a avaliação «é organizada de forma a garantir o controlo da qualidade do ensino» e que «deve estimular o sucesso educativo de todos os alunos, favorecer a confiança própria e contemplar os vários ritmos de desenvolvimento e progressão». No entanto, a avaliação será regulamentada separadamente, em *Despacho n.º 162/91*⁴⁶⁵, que não foi bem acolhido nas escolas, e seria substituído pelo *Decreto Normativo n.º 98-A/92*, de 20 de junho.⁴⁶⁶

Neste último decreto normativo⁴⁶⁷, elaborado em função do *Decreto-Lei n.º 286/89*, sobressaem, para efeitos do modelo de avaliação a adotar, a universalidade, a obrigatoriedade e a gratuitidade do ensino básico, assim

coordenador dos diretores de turma, serviços de psicologia e orientação, departamento de formação...) apoiam os órgãos de direção, administração e gestão.

⁴⁶³ Ainda durante o mandato de Roberto Carneiro, outras áreas houve que mereceram a atenção do seu ministério, como os manuais escolares, a introdução dos meios informáticos nas escolas, o Estatuto da Carreira Docente e a Formação de Professores, e que se encontram elencadas no Anexo I - A governação PSD/CDS na concretização da Lei de Bases do Sistema Educativo.

⁴⁶⁴ Cf. Formosinho & Machado, «Autonomia e Gestão Escolar», 236.

⁴⁶⁵ O Despacho propõe quatro modalidades de avaliação: formativa, sumativa, aferida e especializada. As críticas centraram-se nas «medidas de compensação educativa».

⁴⁶⁶ Entre a publicação do Decreto-Lei n.º 286/89 e o Despacho Normativo n.º 98-A, serão publicadas diversas peças legislativas, a saber: Portaria n.º 782/90, relativa ao calendário da experiência pedagógica dos programas; Despacho n.º 139/ME/90, de 16 de agosto, publica os Programas do 1.º ciclo; Despacho n.º 141/ME/90, legisla o modelo de apoio às Atividades de Complemento Curricular; o Despacho 123/ME/91, indica os ajustamentos aos planos de estudos do Decreto-Lei n.º 286/89; o Despacho 124/ME/91, de 31 de julho, publica o calendário da aplicação generalizada dos Programas dos 2.º e 3.º ciclos e do ensino secundário. É também publicado o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, que promulga o novo regime de administração e gestão das escolas do ensino básico e secundário da rede estatal e cria as Áreas Escolares.

⁴⁶⁷ Antes da publicação deste Despacho n.º 98-A surgirá o Despacho n.º 2-I/SEEBS/92, de 10 de abril, que traduz a avaliação formativa qualitativa em quantitativa, numa escala de 1 a 5, e favorece de modo positivo os alunos que frequentam apoios e complementos educativos. Surge para resolver as questões práticas, relativas à avaliação final do ano letivo, colocadas pela suspensão do Despacho n.º 162/91.

como o sublinhar que este constitui uma «formação geral, comum a todos os portugueses», orientada para «criar condições de promoção e sucesso escolar a todos os alunos». Incide sobre o cumprimento dos objetivos gerais de cada um dos ciclos e dos objetivos específicos de cada disciplina ou área disciplinar. As competências no domínio da língua portuguesa são avaliadas por todos os docentes.

A avaliação no ensino básico surge como «elemento regulador» de uma «prática educativa integrada» e por isso tem um «carácter sistemático e contínuo», permitindo melhorar o ensino e a aprendizagem, inclusivamente motivar os alunos, e «melhorar a qualidade do sistema educativo, através da introdução de alterações curriculares». As suas modalidades são: a avaliação formativa, de carácter sistemático e contínuo, que é a principal modalidade de avaliação, e uma responsabilidade conjunta do professor em diálogo com os alunos e os outros professores, assim como dos órgãos de orientação e apoio educativo; a avaliação sumativa, um «juízo globalizante sobre o desenvolvimento dos conhecimentos e competências, capacidades e atitudes»; a avaliação aferida, mede «o grau de cumprimento dos objetivos curriculares mínimos, definidos, a nível nacional, para cada ciclo do ensino básico» e faz o «controlo da qualidade do sistema de ensino». É da responsabilidade do Ministério da Educação a elaboração das provas, cujos resultados não têm efeitos na progressão dos alunos; e, ainda, a avaliação especializada, de natureza «multidisciplinar e interdisciplinar efetuada por professores e outros técnicos de educação, nos casos em que uma programação individualizada pode contribuir para o sucesso educativo dos alunos».

Propõem-se orientações em relação ao processo individual dos alunos, que se abre ao acesso pelos encarregados de educação e aponta para a realização do trabalho dos professores em equipa, aumentando as atribuições e responsabilidades do diretor de turma que, se bem escolhido, pode favorecer o sucesso escolar pela regulação do trabalho do conselho de turma. A retenção tem um carácter excecional, depois de esgotados todos os recursos disponíveis na escola (plano de apoio específico nas disciplinas em que a avaliação do aluno não é satisfatória). Trata-se de uma visão mais seletiva e menos democrática? Parece que se trata de um mandato social de seleção num quadro que estabelece as condições do «sucesso para todos», uma meritocracia legitimada pela igualdade de oportunidades.

Também é com Manuela Ferreira Leite enquanto ministra que a 3 de setembro de 1992 é publicado o *Decreto-Lei n.º 189/92*, que trata das

provas de aferição e «assenta em dois pilares fundamentais: o trabalho desenvolvido pelo estudante ao longo do ensino secundário [...] e a avaliação das suas capacidades para a frequência do curso do ensino superior [...] operada através das provas específicas». Então, para «assegurar a justiça relativa e a coerência interna do sistema, as classificações do ensino secundário serão objeto de aferição, através de um exame nacional (aliás, exigido pela *Lei de Bases do Sistema Educativo*) a realizar por todos aqueles que queiram ingressar no sistema». Garante-se «a autonomia das instituições de ensino superior, públicas e não públicas» e o «papel insubstituível na seleção dos seus próprios alunos». E, dado que «se encontra em curso uma reforma curricular que introduz alterações estruturais no sistema do ensino secundário», o novo sistema de acesso ao ensino superior pretende «assegurar uma transição sem sobressaltos para a nova estrutura curricular», objetivo que parece jamais ter sido atingido.

O regime de avaliação dos alunos no ensino secundário é aprovado pelo *Despacho Normativo n.º 338/93*, de 23 de setembro⁴⁶⁸, aplicando-se, a partir do ano letivo de 1993-1994, ao 10.º ano e, subsequentemente, aos demais níveis, nos anos seguintes. As condições de realização de exames e provas globais constaram de um Despacho autónomo. Não diverge essencialmente das opções já mostradas para o ensino básico, embora tratando das questões específicas de um ciclo terminal, como seja, as especificidades da certificação. Visa «estimular o sucesso educativo dos alunos; certificar os saberes adquiridos; promover a qualidade do sistema educativo». A avaliação tem carácter sistemático e contínuo, de forma a permitir à seleção dos métodos e recursos educativos e às adaptações curriculares necessárias, «orientar a ação do professor», auxiliar os alunos na tomada, ou reformulação, de decisões que possam influir na promoção e consolidação do seu próprio processo educativo e na sua preparação para o ingresso na vida ativa ou para o prosseguimento de estudos; melhorar a qualidade do ensino ministrado em cada escola.

Para o ensino secundário, a avaliação tem como objetivo «verificar o grau de cumprimento dos objetivos globalmente fixados para o ensino secundário, bem como para os cursos e disciplinas que integram este nível de ensino» e «incide sobre os conhecimentos e competências adquiridos, tendo ainda em conta os valores e atitudes desenvolvidos pelos alunos»,

⁴⁶⁸ Será alterado, minimamente, pelo *Despacho Normativo 45/96*, de 31 de outubro de 1996.

sendo que em todas as disciplinas se fará avaliação formativa do domínio da língua portuguesa.

A avaliação no ensino secundário tem uma dimensão sumativa externa, «responsabilidade do Ministério da Educação e tem por objetivo contribuir para a homogeneidade nacional das classificações do ensino secundário, permitindo a conclusão deste nível de ensino e a determinação da respetiva classificação».

Nos cursos de prosseguimento de estudos a avaliação sumativa externa «consiste na realização de exames finais, de âmbito nacional, organizados pelos serviços competentes do Ministério da Educação, e constituídos por provas escritas nas disciplinas ministradas no 12.º ano», com algumas exceções. Nas demais opções, «incluirá ainda exames em todas as disciplinas da componente de formação técnica ou artística do 12.º ano que não assumam carácter eminentemente prático e de aplicação».

1.2. Outras áreas de intervenção

Ainda durante o mandato de Roberto Carneiro, e até ao ministério de Manuela Ferreira Leite, **outras áreas** houve que mereceram a atenção do Ministério da Educação, como os manuais escolares, a introdução dos meios informáticos nas escolas, o Estatuto da Carreira Docente e a Formação de Professores. Destas iniciativas pode destacar-se o tratamento dado ao Ensino Particular, reforçado com o Estatuto consagrado pelo *Decreto-Lei n.º 108/88*, de 31 de março.⁴⁶⁹

Relativamente ao **acesso ao ensino superior**, continua a política de controlo do fluxo da procura, com a introdução de propinas e de provas de acesso: *Lei n.º 20/92*, de 14 de agosto, fixa as normas para as propinas (revogada pelo artigo 40.º da *Lei n.º 113/97*, de 16 de setembro, com novas normas cálculo), e o *Decreto-Lei n.º 189/92*, de 3 de setembro, a

⁴⁶⁹ Integra as escolas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro, na rede escolar e estabelece igualdade de condições de frequência com o ensino público (gratuidade; alargamento ou ajustamento da rede escolar tendo em conta a iniciativa privada e cooperativa, isto é, se o Estado construísse uma escola em zona de contratos de associação, estes mantinham-se pelo menos igual aos anos em que funcionara, nunca menos de 5). O Decreto-Lei n.º 334/88, de 28 de setembro, oferece nova linha de crédito bonificado, e o Decreto-Lei n.º 338/88, de 25 de outubro, os necessários incentivos à expansão da rede escolar e ao aperfeiçoamento dos recursos educativos em harmonia com o Decreto Lei n.º 258/86, de 28 de agosto do Ministério das Finanças (incentivos fiscais no âmbito da Lei do Mecenato Cultural).

Prova Geral de Acesso (substituída pelos exames nacionais com o *Decreto-Lei n.º 28-B/96*, de 4 de abril).

A **educação pré-escolar** ainda terá de esperar por maior vigor legislativo e implementativo. Assim, se a Portaria n.º 860/91, de 20 de agosto, publica o Regulamento do Registo das IPSS no âmbito do Ministério da Educação, ao atuarem sobretudo na área da educação pré-escolar, «o desenvolvimento desta área de intervenção, apesar do reconhecimento político da sua importância, manter-se-á endémico, insuficiente e desequilibrado até 1997». Com a aprovação da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (*Lei n.º 5/97*, de 10 de fevereiro) será finalmente impulsionado o arranque e organização das políticas públicas nesta matéria.⁴⁷⁰

Do mesmo modo, a intervenção ao nível do designado **Ensino Especial** - *Decreto-Lei n.º 319/91*, de 23 de agosto, com o regime educativo aplicável alunos com Necessidades Educativas Especiais (revoga o *Decreto-Lei n.º 174/77*, de 2 de maio, e o *Decreto-Lei n.º 85/78*, de 2 de maio) - é tímida. Ainda assim, estabelecem-se condições mais inclusivas nas escolas públicas, mas mantendo o encaminhamento da maioria dos alunos para as escolas de ensino especial.

E em 1991 é implementado o **Programa Educação para Todos** (PEPT), sucessor do PIPSE, acompanhado sucessivamente pelos vários ministros desta legislatura, a todos os títulos, de fim de ciclo. Propondo-se através de modelos de gestão desconcentrados, estruturas interministeriais e comissões regionais e locais, pretende ser abrangente e ambicioso e alcançar a universalização acelerada do acesso à escolaridade de 9 anos.⁴⁷¹ As Direções-Regionais de Educação deveriam garantir a «promoção e identificação sistemática dos fatores determinantes do abandono escolar na região».⁴⁷²

⁴⁷⁰ Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», 63.

⁴⁷¹ Constitui-se a partir de 11 objetivos de natureza variável, agrupados em quatro conjuntos: 1/ Aumento do conhecimento e da informação sobre as dinâmicas de frequência escolar - monotorização, adoção de «medidas de intervenção orientadas para o sucesso de alunos com necessidades educativas especiais, designadamente os pertencentes a minorias étnicas e linguísticas e a grupos portadores de deficiências profundas»; 2/ Promoção da relação escola-meio, como mobilização da opinião pública para o valor da escolarização e a promoção de atitudes de solidariedade no plano comunitário; 3/ Estruturação do sistema - diversificação e flexibilização das estruturas de oferta de formação e articulação de valências e intervenientes na escolarização; 4/ Objetivos políticos - de «fomentar a implementação gradual de uma efetiva liberdade de escolha no exercício do direito de aprender» (DR, I Série B, n.º 128, 9-08-1991, pp. 4030).

⁴⁷² DR, I Série B, n.º 128, 9-08-1991, pp. 4031.

O Programa define seis áreas de intervenção: estatística de escolarização e abandono escolar; fatores endógenos do sucesso escolar; fatores exógenos do sucesso escolar; centro de recursos para a escolarização ano 2000; mobilização social para a escolarização ano 2000; intervenções sociais para a escolarização ano 2000. Estas últimas duas visavam a corresponsabilização social dos vários intervenientes, medidas legislativas para assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória e um regime sancionatório do incumprimento da legislação em vigor sobre escolaridade obrigatória.⁴⁷³ Pedagogicamente fomentou efeitos de estrutura curricular e na organização pedagógica de ensino-aprendizagem.

Com o *Despacho n.º 206/ME/85*, de 31 de outubro, inicia-se o caminho – crescente e política e pedagogicamente acidentado, mas insuspeitamente resiliente – da promoção da introdução dos **meios informáticos no ensino**. O Projeto Minerva (1985-1994) é a primeira iniciativa nacional desta natureza.

Com o *Decreto-Lei n.º 57/87*, de 31 janeiro, fica expressa uma política **do manual**, com a criação de comissões de apreciação, regras de adoção e um calendário de períodos de vigência, procurando ordenar um mercado competitivo com influência direta nas práticas pedagógicas.

Relativamente ao sempre sensível **Estatuto da Carreira Docente**, o *Despacho n.º 114/ME/88*, de 8 de julho, cria a Comissão Braga da Cruz, destinada a estudar a situação profissional dos professores do ensino não-superior em Portugal. O Estatuto é publicado pelo *Decreto-Lei n.º 139-A/90*, de 29 de abril (antecedido pelo *Decreto-Lei n.º 409/89*, de 18 de novembro, que aprova a estrutura da carreira dos docentes do pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e as respetivas normas remuneratórias). Regulando o processo de avaliação do desempenho do pessoal docente do ensino não superior, nomeadamente de acesso ao 8.º escalão da carreira docente, consiste na primeira tentativa de estruturar verticalmente

⁴⁷³ O Programa teve uma Implementação territorial com estudo local de indicadores para perspetiva ampla do insucesso e abandono precoce da escola: 1) Endógenas: condições de prestação de serviços público de educação (competências dos professores, currículos, rácio professor-aluno, níveis de participação da comunidade, avaliação dos alunos, apoios...); e 2) Exógenas: contextos de intervenção (condições socioeconómicas e psicológicas das famílias, «matriz cultural e valores», comportamento dos agentes económicos, apoio comunitário). Não foi formalmente avaliado, mas foi criado o Observatório da qualidade das escolas (1991-99), estrutura do Programa que pretendia fomentar a autoavaliação das escolas. A coleção Cadernos PEPT, para difusão do conhecimento técnico e científico sobre pedagogia, didática, organização e gestão escolar, foi um instrumento com impacto, assim como alguns projetos locais também foram bem-sucedidos.

a carreira docente, de diversificar as modalidades de avaliação do desempenho, de mitigar o impacto financeiro da carreira plana que estava instituída. Este Estatuto sofrerá algumas reformas, não substanciais, ou seja, sem alterações estruturais e de organização.⁴⁷⁴

A **formação de professores** é revista pelo *Decreto-Lei n.º 344/89*, de 11 de outubro, que define o ordenamento jurídico da **formação inicial** e contínua da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, num modelo que estabiliza a partir deste momento: define a formação científica e técnica especializada e também a componente pedagógica, didática e prática para a profissionalização. A **área da formação contínua**, articulada com Estatuto da Carreira Docente e as condições de progressão na carreira.

O *Decreto-Lei n.º 249/92*, de 11 de setembro, institui a criação do Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua (acreditação e regulação da formação), bem como da formação especializada (*Decreto-Lei n.º 95/97*, de 23 de abril). O *Decreto Regulamentar n.º 290/98*, 17 de setembro, aprova a Lei Orgânica do Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores (acreditação e regulação da formação inicial) extinto em 2002.

Entretanto, a orgânica do Ministério da Educação também sofre alterações, com um conjunto de medidas com influência decisiva na gestão do Sistema Educativo. Prova disso é o *Decreto-Lei n.º 125/85*, de 22 de abril, com o qual é criado o **Conselho Nacional de Educação**, na dependência do Ministério da Educação, instituição que tem papel histórico na definição das políticas públicas de educação e que permanece em atividade até aos dias de hoje, sob a confiança da sociedade civil.

Com o *Decreto-Lei n.º 3/87*, de 3 de janeiro, o governo cria as **Direções-Regionais de Educação** e o *Decreto-Lei n.º 361/89*, de 18 de outubro (com as suas leis orgânicas). Progressivamente ser-lhes-ão alargadas as funções, competências e responsabilidades (*Decreto-Lei n.º 133/93*, de 26 de abril) no âmbito do que já era uma desconcentração regional, em detrimento da transferência de competências para as autarquias. É o abandono do modelo de «administração centralizada concentrada das escolas» para a adoção do modelo de «serviços desconcentrados», extensões territorialmente espalhadas, regionais, dos ditames centrais, em matéria de orientação, coordenação e apoio às escolas de ensino não superior, de gestão

⁴⁷⁴ Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», 65.

dos respetivos recursos humanos, financeiros e materiais, e o apoio social e escolar e à infância.

O *Decreto-Lei n.º 435/89*, de 18 de dezembro, cria o **Instituto de Inovação Educacional**, com um departamento de avaliação educacional: fará estudos e reflexões sobre a avaliação dos alunos e prepara as primeiras participações de Portugal nos estudos internacionais de avaliação da qualidade das aprendizagens com o *Decreto-Lei n.º 229/97*, de 30 de agosto, extinto e substituído pelo GAVE (**Gabinete de Avaliação Educacional**), com as funções de realização de exames e provas externas.⁴⁷⁵

2. O Ciclo da Gestão Flexível do Currículo: a etapa socialista da «paixão pela educação»

O Ciclo da Gestão Flexível do Currículo corresponde às políticas públicas de educação levadas a cabo sendo António Guterres o Primeiro-Ministro (cujos ministros da Educação foram, no XIII Governo Constitucional, Eduardo Marçal Grilo (1995-1999), e no XIV Governo Constitucional, Guilherme d'Oliveira Martins (1999-2000), Júlio Pedrosa (2000-2001) e Augusto Santos Silva (2000-2001).

Tal como no ciclo político anterior, também entre 1995 e 2001 vamos encontrar diferentes responsáveis pela pasta da Educação que trouxeram à governação socialista diversos cambiantes, também suscitados pelas progressivas alterações no ambiente político nacional, no seu conjunto.

⁴⁷⁵ Fernandes (2014) explica que a *criação do IIE* foi uma medida relevante no domínio da avaliação, pois contribuiu para fundamentar teórica e conceptualmente os normativos legais e as medidas de política. Também atuou em áreas relevantes, como a avaliação externa nacional e internacional (provas aferidas e coordenação nacional do TIMSS), a avaliação de inovações pedagógicas, a avaliação de medidas de política e a avaliação do processo de experimentação dos novos programas no âmbito da chamada *Reforma Roberto Carneiro*. A *criação do GAVE*, através do *Decreto-Lei n.º 229/97*, de 30 de agosto, foi outra importante medida de política que veio institucionalizar e profissionalizar os processos inerentes à conceção e análise dos resultados produzidos por uma diversidade de avaliações externas. A *participação de Portugal em estudos de avaliação internacionais* passou a ter um fio condutor - até aí, Domingos considera que foi uma oportunidade perdida - quando o GAVE assumiu o papel da coordenação dos estudos.

A partir da edição de 2006 do PISA, houve uma deliberada ação política no sentido de enquadrar e associar as avaliações internacionais às medidas concretas de política (e.g., Plano Nacional de Leitura, Plano para a Matemática) destinadas a melhorar os processos de ensino, de aprendizagem e de avaliação dos alunos.

Para qualificar a democracia, o programa do governo de António Guterres deseja promover uma democracia mais profunda, a equidade e a igualdade de oportunidades para todos, uma efetiva solidariedade, o combate à pobreza e à exclusão e o desenvolvimento sustentável, articulando emprego, competitividade e solidariedade, assim como a diferenciação positiva. Pretende construir uma escola humanizada, que deve democratizar as oportunidades educativas e construir a qualidade e, para isso, colocará o Pacto Educativo⁴⁷⁶ no centro da sua forma de fazer política, procurando recuperar, na sociedade, e pela negociação, a confiança no sistema educativo. Para tal, os esforços incidem sobre o **currículo nacional**, que deverá contemplar a definição de **competências gerais** e o seu **sistema de avaliação**. Do mesmo modo, incluirá a gestão flexível do currículo, em torno da sua territorialização, através dos três pilares da construção da escola, das competências e da formação pessoal e social. E, finalmente, propunha a consolidação da avaliação externa, tanto das aprendizagens como das escolas.

O *Programa do XIII Governo Constitucional* toma a descentralização e a regionalização, «dignificação do poder local», como inadiável e é nesse contexto que o novo discurso de inovação e revisão curricular se insere, como uma lógica local, acompanhado por políticas descentralizadoras consubstanciadas nas orientações para a autonomia da escola como território curricular e de responsabilização dos atores educativos. A ideia, desde o início, é a da centralidade da escola e de uma reflexão participada, envolvendo-a na identificação dos problemas, um primeiro passo para a dotar de autonomia local na construção dos currículos.⁴⁷⁷ Liderado pelos

⁴⁷⁶ José Augusto Pacheco. «Currículo, investigação e mudança». In *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação* (Sociedade Portuguesa de Educação, 2006), 67-136, 78. Em http://www.adcl.org.pt/observatorio/pdf/AeducacaoemPortugal_1986_2006.pdf, consultado em janeiro de 2020.

Em Ana Benavente. «O Pacto educativo para o futuro: um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal». *Revista Ibero-Americana de Educação*, n.º 34, janeiro-abril, 2004, a autora relata que se vivia uma situação política de grande crispação, «com todos os parceiros de costas voltadas uns para os outros e, sobretudo, para o Ministério da Educação», uma «insatisfação social quanto ao estado da educação», devida aos «muitos problemas na escolaridade obrigatória de nove anos», assim como uma decorrente «falta de confiança na escola como bem público, como recurso individual e coletivo». Então, o Pacto educativo para o futuro foi «um instrumento central» na estratégia, «que exigia a participação de todos os parceiros educativos e sociais e, portanto, a pacificação do mundo educativo, o diálogo e a definição de objetivos positivos, valorizando vontades e energias».

⁴⁷⁷ «Designa João Barroso para realizar um estudo prévio, de natureza prospetiva e operacional, no âmbito da *transferência de poderes e de competências para as autarquias*, em matéria de

Departamentos de Educação Básica e do Ensino Secundário, a organização curricular sugerida, por projetos – Projeto Curricular de Escola e Projeto Curricular de Turma –, propõe-se promover processos internos de mudança, melhorar as práticas pedagógicas, ir ao núcleo do processo ensino-aprendizagem, cabendo à administração central um papel regulador. No campo da diferenciação curricular e dos programas é importante sublinhar a abordagem por competências no ensino básico e a regulação das atividades de enriquecimento curricular.

As competências, que surgem pela primeira vez em 2001, são o critério para a estruturação do currículo nacional – essenciais, gerais da educação básica, e definem o perfil do aluno/cidadão à saída da educação básica, mas numa perspetiva de educação ao longo da vida, linguagens já presentes na Lei de Bases. Têm dois níveis, dos quais o primeiro é constituído pelas competências metodológicas, transversais, definidoras da cultura escolar, como um denominador comum nas disciplinas e áreas disciplinares, e para além delas, como saberes processuais do «aprender a aprender», tanto no campo do trabalho cognitivo como das relações. E, num segundo nível, estão as competências funcionais, comportamentais. As disciplinas definem, por sua vez, as competências específicas. O trabalho experimental para o ensino das ciências é um domínio de competência a promover.

Preparam-se novos programas para o Ensino Secundário, mas, uma vez que o processo de decisão curricular tão-pouco é alterado, a revisão pouco mais é do que uma crítica à reforma anterior: persiste o controlo pela administração central e inova-se com os novos normativos, os novos planos curriculares e o novo regime de avaliação. A Área-Escola é substituída pela Área de Projeto/Projeto Tecnológico, mas tal feito não melhora a adesão dos professores à metodologia projetual e à sua lógica de processos. Cria-se, também, o Estudo Acompanhado e a Formação Cívica, mas as prometidas orientações curriculares nunca veriam a luz.

educação, concretamente no que respeita às *implicações dessa transferência junto das escolas*» (sublinhado nosso): João Barroso. *Autonomia e Gestão das Escolas* (Lisboa: Ministério da Educação, 1996). O estudo define os princípios de reforço da autonomia das escolas num contexto de territorialização das políticas educativas, tratando a deslocação dos níveis de decisão educativa do central para o local, quando domina uma tendência centralista e prescritiva. Refere a complexidade das situações geradas pela heterogeneidade dos alunos e a grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que tendem no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização dos atores e a contextualização da ação política (Cf. Roldão, *Diferenciação Curricular*, 11).

Com esta Gestão Flexível surgem mudanças relevantes no sistema de avaliação: a avaliação pedagógica é formativa, mas adiciona-se a avaliação sumativa externa, com os exames nacionais, e é criada a avaliação aferida, generalizada em 1999/2000. Os exames nacionais do ensino secundário, que tinham sido reintroduzidos em 1993/94, em 2004/05 contemplarão também o ensino básico (9.º ano). Em 1995/96 introduziram-se as provas globais, da responsabilidade das escolas.

Da década de 90 para a primeira década do século XXI, as temáticas em torno da discussão sobre o currículo mantêm-se constantes, numa lógica de continuidade – uma espécie de «tradição inventada»⁴⁷⁸ –, centrada sobretudo no modelo de racionalização legal ou de focalização normativa, mais do que no plano organizacional ou interpretativo.⁴⁷⁹ Do Pacto Educativo permanece o vocabulário das competências, a recuperar instrumentalmente mais à frente. Já a gestão flexível perdeu o seu vigor, enquanto a avaliação externa, inicialmente vocacionada para a transparência e o diálogo com a sociedade, nunca mais perdeu a força, e tem crescido e ganho terreno governo após governo, não importa qual o seu fundamento ideológico.

Dá-se um interregno conservador, de um «Estado com autoridade, moderno e eficaz», que visa a qualificação dos recursos humanos portugueses, ancorado nos valores do trabalho, da disciplina e da exigência, assim como do rigor, da competência e da excelência. As metas a que se propõe são ambiciosas, aferidas internacionalmente, de participação na globalização, e a cultura escolar é da avaliação das instituições, dos professores, dos funcionários e dos alunos: emerge a rankização oficializada e a noção de «saberes nucleares, duros» pontifica, quando o sistema de avaliação da «educação escolar» se torna o instrumento central de definição das políticas educativas. A relação preferencial do poder central com o autárquico e a sociedade é a da subsidiariedade entendida na relação dos cidadãos com os seus serviços, eficientes e eficazes, no contexto desse imenso entusiasmo avaliativo de aferição da conformidade normativa e da qualificação educativa da população.

⁴⁷⁸ E. Hobsbaw, T. Ranger, coords., *The invention of tradition* (Cambridge: University Press, 1981) 1, cit. *apud*. Pacheco, *Currículo*, 169.

⁴⁷⁹ Licínio Lima. *A escola como organização e a participação na organização escolar* (Braga: Instituto de Educação, 1992), cit. *apud*. Pacheco, «Currículo, investigação e mudança», 71. Em http://www.adcl.org.pt/observatorio/pdf/AeducacaoemPortugal_1986_2006.pdf, consultado em janeiro de 2020.

2.1. A Educação no XIII Governo Constitucional (Eduardo Marçal Grilo)

O XIII Governo Constitucional define como princípios e valores «uma democracia com mais qualidade; por mais igualdade de oportunidades para todos; por uma efetiva solidariedade para com os que menos têm e mais sofrem; por uma aposta e uma prioridade máxima à educação e à formação dos Portugueses». Assumindo uma «visão moderna do desenvolvimento», sustentável, regionalmente equilibrado, socialmente justo, «capaz de articular emprego, competitividade e solidariedade» [...] e que «encontra na economia, mais do que o fundamento da independência, o suporte da dignidade nacional», prometendo «uma nova relação entre o Estado e a Sociedade». Tal é «decorrente da nossa integração na Europa», quando Portugal entra na terceira fase da União Económica e Monetária, e se avizinham os desafios da construção da moeda única europeia.

É sublinhado que «a qualidade da nossa democracia passa hoje, mais do que nunca, por uma conceção clara sobre a efetiva partilha do poder, pela descentralização e pela concertação estratégica entre o Estado e a sociedade civil». E o governo assume «que uma sociedade mais solidária é uma sociedade com mais igualdade de oportunidades para todos»: é preciso apostar no «combate à pobreza e à exclusão». Assim, a «igualdade de oportunidades exige, frequentemente, que sejam tomadas medidas de discriminação positiva a favor destes grupos». No campo da igualdade de oportunidades destaca-se a paridade para as mulheres. E a aposta no «binómio educação/formação, [...] um grande desígnio nacional para toda uma geração, [...] um desafio que impõe uma mobilização de toda a sociedade em torno de um pacto educativo que terá de fazer da escola o centro da atuação e do empenhamento dos agentes políticos e educativos».

Então, espera-se conseguir o alargamento da rede nacional de educação pré-escolar, o combate ao insucesso escolar, a expansão da taxa de escolarização ao nível secundário, a expansão do número de vagas no ensino superior – com a revisão do sistema de ingresso –, o reforço da ação social escolar e a «dignificação da função dos professores».

Esta visão não é separada da «democratização do acesso à cultura, a articulação da produção cultural com o sistema educativo, a comunicação social e o audiovisual, a difusão e consolidação da língua portuguesa como um dos idiomas mais falados à escala planetária, constituirão vetores essenciais para a afirmação de Portugal no Mundo».

Para a primeira legislatura de Guterres, o Programa do Governo define como grandes orientações para a educação: educação para todos; qualidade e equidade; responsabilidade; participação, negociação, sendo «imperioso tomar medidas que promovam uma real democratização da educação, que assegurem o efetivo cumprimento da escolaridade obrigatória, e o aumento dos níveis de certificação com reais aprendizagens e aquisição de competências». Estrategicamente, pretende-se «tornar a educação uma prioridade efetiva, humanizando a escola através da melhoria das condições de vida e trabalho dos alunos, funcionários e docentes e dotando-a dos meios necessários à melhoria dos espaços físicos e equipamentos pedagógicos».

Assim, o plano político é o de «privilegiar a educação pré-escolar e o ensino básico enquanto alicerces da qualidade da educação» e, para tal, criar mecanismos para «uma efetiva igualdade de oportunidades de educação e formação»; «aumentar os níveis de frequência do ensino secundário» e «garantir que nenhum jovem abandone o sistema de educação/formação sem uma qualificação certificada», promovendo «a educação e formação como um processo permanente ao longo da vida» e entendendo «a gestão da educação como uma questão de sociedade». Para tal, serão criadas «as condições políticas e técnicas para o desenvolvimento de políticas continuadas, negociadas, estáveis e avaliadas, que, articulando interesses dos vários parceiros educativos, reponham a confiança social, externa e interna, na escola. Assim, «a política educativa do Governo terá, assim, como orientações centrais humanizar a escola, democratizar as oportunidades educativas e construir a qualidade».

Esta é, pois, a etapa de governação em que as políticas públicas de educação são consideradas centrais e prioritárias. É, também, o tempo em que se fará um grande e generalizado investimento no desenvolvimento da rede de educação pré-escolar, uma lógica de tomada de decisão que significa escolher intervenções que, efetivamente, possam produzir frutos a longo prazo, como veio a acontecer⁴⁸⁰. Além do mais, este será um processo de construção legislativa e técnica que surge de um ambiente amplo

⁴⁸⁰ Destaca-se a Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar, que surge como enquadramento do «Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar». Coloca este nível de educação como primeira etapa, essencial, da educação básica. O Ministério da Educação assume a tutela pedagógica e elabora as linhas de orientação curricular. Já o Decreto-Lei n.º 173/95, de 20 de julho, assumira a necessidade de guiar as educadoras com um plano de atividades.

de consulta pública e discussão.⁴⁸¹ Embora este ciclo de ensino esteja fora do nosso estudo, é importante referir estes dados no sentido em que o ministério de Marçal Grilo lança, na sociedade portuguesa, uma impressão de segurança e otimismo face à rede estatal de escolas. A começar pelo nível pré-escolar essa impressão, e a vontade de colaborar, rapidamente se estenderá aos demais profissionais e famílias.

Em 19 de setembro de 1997 é publicada a *Lei n.º 115/97*, que dita um pequeno conjunto de alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo, mormente quanto ao regime de acesso ao ensino superior (transfere para este último a competência para definir a avaliação da capacidade para a frequência, a seleção e seriação dos candidatos). Também no sistema de graus, atribui às instituições de ensino superior politécnico a capacidade para a atribuição do grau de licenciado. E no sistema de formação de professores, às instituições de ensino superior politécnico é atribuída a competência para a formação de professores do 3.º ciclo do ensino básico, em condições específicas. O nível de formação dos educadores de infância e dos professores do 1.º ciclo do ensino básico passa de bacharelato para licenciatura, levando a um movimento importante de reconversão escolar destes profissionais, com uma influência relevante nas prestações pedagógicas e na liderança.

Em 1998 o Departamento de Educação Básica publica o resultado de uma reflexão participada sobre o currículo, o Documento Orientador das Políticas para o ensino básico, que terá influência no *Decreto-Lei n.º 6/2001*.⁴⁸²

⁴⁸¹ «A OCDE, no seu relatório comparativo internacional (OCDE 2001, p. 111), considera uma *prática exemplar* a forma como as orientações curriculares foram construídas em Portugal». Teresa Vasconcelos, Arlete Assis, «Documentos curriculares para a Educação de Infância: um olhar sobre o passado, questões para o futuro». In José Augusto Pacheco, org., *Organização Curricular Portuguesa* (Porto: Porto Editora, 2008), 53-84, 73.

⁴⁸² O documento define as orientações do Governo para o ensino básico, indicando as principais medidas e ações no que respeita à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo, como sejam a «valorização dos docentes e demais profissionais de educação, ao desenvolvimento da educação e formação de adultos e às estratégias de inovação e de promoção de igualdade de oportunidades passíveis de serem aplicadas no âmbito deste grau de ensino» (Ministério da Educação, *Educação, Integração, Cidadania. Documentos orientadores das políticas para o ensino básico*. Lisboa: Departamento da Educação Básica, 1998).

2.2. A Educação no XIV Governo Constitucional (Oliveira Martins, Santos Silva e Júlio Pedrosa)

Com o XIV Governo Constitucional, presidido por António Guterres, serão ministros da educação Guilherme d'Oliveira Martins (outubro de 1999 a setembro de 2000), Augusto Santos Silva (setembro de 2000 a julho de 2001) e Júlio Pedrosa (julho de 2001 a abril de 2002).

Este governo define «novas prioridades que entendemos sufragadas pelos portugueses e que têm plena tradução no presente programa de governo: uma aposta total na plena integração de Portugal na sociedade de informação e conhecimento; uma adesão sem restrições ao valor da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens; o reforço da coesão nacional com base na solidariedade e na segurança; a afirmação da saúde como a grande prioridade no crescimento da afetação de recursos no plano social na próxima legislatura; uma visão estratégica renovada do ambiente, do ordenamento - com especial destaque para a política de cidades -, do espaço e do território, que se traduza numa profunda requalificação estrutural capaz de fazer do País uma primeira frente atlântica europeia; uma estratégia de promoção de equidade e de competitividade fiscal que promova a justiça social e as condições de desenvolvimento económico de Portugal; a promoção de uma justiça eficaz que garanta os direitos e a segurança dos cidadãos; uma reforma do Estado e da Administração Pública; uma aposta total na promoção de uma cultura generalizada de iniciativa e responsabilidade, de exigência e de rigor, de criatividade e de qualidade ao nível dos países desenvolvidos da Europa».

Neste sentido, apresenta um programa para a educação inusitadamente detalhado. Esse detalhe e especificações invulgares cobram, hoje, um interesse especial, pois as suas propostas estarão presentes - pela rejeição objetiva, pela adoção assumida ou numa nova etapa de desenvolvimento - nas políticas públicas de educação dos governos seguintes. Na senda de «uma nova geração na vanguarda europeia da educação, do acesso ao conhecimento e da formação», trata-se de renovar o impulso, «a grande prioridade que foi dada à educação pelo XIII Governo Constitucional», «dada a magnitude do desígnio que propomos».

Em termos de princípios, a «referência fundamental» para as políticas públicas de educação no IV Governo Constitucional é «o aluno na escola como centro da vida educativa» e «o ensino básico e o ensino secundário são as grandes prioridades da legislatura», embora se prossiga com o

desenvolvimento da educação pré-escolar. Do mesmo modo, se identifica como áreas problemáticas a intervir a transição para a vida ativa, que deve beneficiar em particular os jovens, «primeiros beneficiários potenciais da convergência real da economia portuguesa e da necessidade de maiores qualificações para atividades mais modernas e exigentes». Para tal, influem os currículos, a rever; a orientação vocacional; a ética do trabalho e o «conhecimento dos mecanismos reais de funcionamento do mercado de trabalho».

Pretende-se, igualmente, «enfrentar a última batalha contra a exploração do trabalho infantil (com «maior participação local na deteção das situações de ausência escolar, diversificação das respostas educativas ao nível da escolaridade obrigatória e punição das entidades que explorem o trabalho infantil») e o abandono escolar precoce e o insucesso nas aprendizagens, o que se fará através do reforço da educação básica, durante a qual se dará «particular atenção aos saberes essenciais», através dos programas – que têm sido extensos, lacunares desarticulados – e adotando políticas de discriminação positiva, «para a integração e desenvolvimento dos alunos em risco ou excluídos» na «diversificação democrática de modos de cumprimento do ensino básico». Na dimensão de parceria com as políticas sociais, o mote é:

Queremos que todos completem o ensino básico e queremos que todos tenham uma real oportunidade de qualificação profissional. [...] Esta legislatura assegurará a consolidação das melhorias já obtidas, com reformulações e ajustamentos na organização pedagógica das escolas, nos currículos e sua gestão e na inscrição das escolas nas comunidades. [...] Garantia de uma educação de base para todos, entendendo-a como início de um processo de educação e formação ao longo da vida, o que implica conceder uma particular atenção às situações de exclusão e desenvolver um trabalho de clarificação de exigências quanto às aprendizagens cruciais e aos modos como se processam.

Mas as políticas sociais não são a única parceria da educação e, então, postula-se que:

A melhoria da produtividade da economia e da sociedade exige progresso na qualidade e na relevância das aprendizagens, forte aposta nas vias tecnológicas, profissionais e artísticas no secundário e maior

ligação das escolas à vida ativa. As políticas de educação e de formação continuarão a articular-se com outras políticas sociais, aprofundando-se o trabalho conjunto com áreas do Emprego e Formação, da Economia, da Agricultura, da Ciência e Tecnologia, do Ambiente, da Cultura, dos Negócios Estrangeiros, da Saúde, do Desporto, da Administração Interna, do Equipamento e da Justiça.

Assim, é neste quadro que se preconizam as intervenções a realizar, como a expansão da educação pré-escolar, com a cobertura integral das crianças de 5 anos, e de 70 a 75% para as de 3 e 4 anos. Quanto ao ensino básico, surge a proposta da escola de 1.º ciclo de turno único e com garantias de prática desportiva, o apetrechamento das escolas (ginásios, bibliotecas, mediatecas, centros de recursos, equipamentos informáticos e de tecnologias de informação e comunicação); melhor educação científica, humanística e estética das crianças e jovens; «revisão do enquadramento legal da política do livro escolar, com garantia da gratuidade dos livros e materiais didáticos», para o 1.º ciclo. E, no ensino básico, prossegue-se no «combate à exclusão na vida escolar, designadamente através dos territórios educativos de intervenção prioritária, dos currículos alternativos e de outros apoios educativos».

Como um campo de intervenção identificado é a saúde, indica-se o desenvolvimento do Desporto Escolar e da aquisição de um estilo de vida ativo e saudável, campos e atividades de férias, em articulação com o calendário escolar e o «apoio à promoção de atividades desportivas para alunos deficientes, visando a escola inclusiva». Dá-se, ainda, um «especial destaque para os hábitos de higiene alimentar, saúde oral, sexualidade, segurança, vacinação e prevenção da droga, do alcoolismo e da SIDA [...] com expressa inclusão das matérias relacionadas com a saúde nas dinâmicas de desenvolvimento dos projetos educativos de escola».

Do ponto de vista curricular, preconiza-se a sempre desejada «articulação entre os três ciclos do ensino básico», mas, desta vez, através da «organização de processos de acompanhamento e indução que assegurem [...] uma maior qualidade das aprendizagens». A revisão curricular do ensino básico consagrará «três novas áreas curriculares (**Projeto Interdisciplinar, Estudo Acompanhado e Educação para a Cidadania**)», assim como «a obrigatoriedade de frequência de uma segunda língua estrangeira no 3.º ciclo». O «limite semanal da carga horária letiva dos alunos» será de 30 horas. Na linha dos objetivos recorrentes, indica-se o «do ensino

experimental das ciências, da aprendizagem das línguas modernas, da educação artística e da educação para a cidadania», mas também o «reforço do núcleo central do currículo nos domínios da língua materna e da matemática».

Quanto à avaliação, «integrada no processo de revisão curricular», tem um papel «regulador das aprendizagens» para que a certificação «corresponda a reais saberes e competências, conjugando as modalidades de avaliação interna com dispositivos de avaliação externa» (testes de aferição de âmbito nacional no final dos ciclos do ensino básico), para permitir «um diagnóstico regular dos resultados das escolas e favorecendo o desenvolvimento de uma cultura de avaliação».

Do ponto de vista da administração escolar, apoiar-se-ão «práticas de gestão curricular flexível no quadro dos projetos educativos das escolas, assegurando, em todos os ciclos do ensino básico, que as atividades de instrução e de educação para a cidadania se combinem de modo consistente e permanente». A promoção da «qualidade educativa» surge associada a um «decidido reforço do trabalho no âmbito do desenvolvimento curricular e das práticas pedagógicas, com reforço das metodologias ativas de ensino e de formação dos professores».

A «revisão curricular e organizativa do ensino secundário» visa coordenar as vias de ensino, reduzir o abandono escolar e aumentar o número dos «diplomados com qualificação profissional». Tal acontecerá através da dimensão «profissionalizante das formações secundárias» (reorganização curricular dos cursos tecnológicos e da expansão dos cursos de especialização tecnológica), incentivando o crescimento das taxas de frequência do ensino secundário e dos cursos tecnológicos (até 2006: crescimento de 20% dos jovens entre os 15 e os 18 anos que frequentam o ensino secundário e uma procura idêntica entre tipos de curso).

A revisão curricular integra uma revisão da avaliação, com a intenção política que já identificámos para o ensino básico, à qual acresce uma certificação que «constitua uma mais-valia significativa em matéria de acesso ao mercado de trabalho». Os exames finais nacionais no 12.º são um instrumento relevante na avaliação externa.

Preconiza-se que «até ao final do próximo Quadro Comunitário de Apoio, todos os jovens até aos 18 anos de idade, terão acesso ao ensino secundário, à formação profissional ou, se estiverem empregados, a uma forma de trabalho que também permita a obtenção de uma qualificação profissional». Assim,

[o] desenvolvimento do Sistema de Aprendizagem, em colaboração com as empresas, por forma a atingir, até 2002, 25 000 jovens por ano nesta modalidade de incentivo à formação profissional qualificante para quem conclui o ensino secundário, criando novas oportunidades no âmbito dos Diplomas de Especialização Tecnológica e de Diplomas de Especialização Artística, de duração aproximada de 1 ano de formação e prevendo a possibilidade de prosseguimento de estudos no ensino superior.

Também se preconiza o desenvolvimento de medidas no âmbito do ensino especial e da organização dos apoios educativos às crianças e aos jovens com necessidades educativas especiais, na perspetiva de uma **escola inclusiva e da diferenciação positiva**. Assim, as escolas são reconhecidas como «centro do processo educativo», com «realidades multi-formes», que precisam de «várias soluções organizativas». Consolida-se a autonomia (contratos de autonomia de administração e gestão) «para o desenvolvimento dos projetos educativos» e «de uma cultura profissional assente no mútuo conhecimento e na cooperação». Surge o voluntariado socioeducativo, de abertura da escola aos pais.

A cooperação com as autarquias é reforçada, «através do apoio direto às escolas, [...] quer na contratualização e definição de políticas locais e regionais de divulgação, promoção e preservação do património cultural e dos valores da cidadania ativa». Progride-se na «reestruturação orgânica dos serviços centrais e regionais do ME», valorizando a «centralidade das escolas no sistema educativo e ao aprofundamento da articulação regional e local das estruturas».

A educação permanente para todos os cidadãos é considerada central, «adotando medidas que visem estimular a aquisição e a atualização [...] dos saberes, dos saber-fazer, e das competências relacionais indispensáveis a uma eficaz inserção na vida coletiva», evitando a exclusão social.⁴⁸³ Também se refere a inovação e investigação educacional, a partir de unidades de investigação do ensino superior, e com a valorização das boas práticas.

Uma dimensão importante destas medidas é o sistema de acreditação da formação inicial de educadores e professores e, ainda, o programa de

⁴⁸³ Nomeadamente pela articulação estratégica entre a Educação e o Emprego traduzida na criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA).

formação contínua, que visa «mecanismos de incentivo ao mérito e ao reforço da profissionalidade docente [...] no âmbito do processo de avaliação de desempenho». E surge, ainda, a «diversificação de perfis profissionais e reforço da formação especializada de docentes visando a qualificação para o desempenho de cargos e funções de relevância fundamental», nomeadamente ao nível da educação especial, da administração escolar, da orientação educativa e da supervisão pedagógica. Prevê-se a «renegociação da distribuição de carga horária semanal dos docentes, consagrando três componentes claramente definidas: tempo letivo, tempo não letivo ocupado na escola com atividades educativas e tempo não letivo cuja gestão é da inteira responsabilidade de cada professor».

2.3. De Marçal Grilo a Júlio Pedrosa

O governo presidido por António Guterres pretende priorizar a escola, mas rejeita a lógica de «reforma»: visa-se humanizar a instituição escolar, democratizar as oportunidades e construir a qualidade. De algum modo, isso significa «reformular a reforma», mas sem ser contrarreformista, isto é, evitando proceder a uma «reforma global integrada».

Do ponto de vista da governação, isso significará uma relativa desconexão entre áreas de intervenção, a partir de uma sectorialização das prioridades e medidas e a adoção de uma lógica pós-reformista, de mudanças políticas incrementalistas, sector a sector, isto é, a introdução de mudanças de longo alcance, mas que surgem fragmentadamente. Essas políticas far-se-ão, muitas vezes, decidindo em áreas deixadas em aberto pela Reforma Curricular e solicitando estudos periciais. Este tipo de políticas revela os limites da capacidade de inovação de um governo e da ação do Estado, que procede de intervenção em intervenção ou por rearranjos de elementos anteriores.

O programa eleitoral, como vimos, propunha um «pacto educativo», isto é, um estilo de gestão negociada muito cara a Marçal Grilo, a reformulação do sistema de administração e gestão com maior protagonismo do poder central – descentralização e reforço da autonomia das escolas – e uma organização pedagógica flexível de adequação à diversidade dos contextos escolares. O Pacto educativo (1996) recusa, como princípio teórico, o voluntarismo estatal e a evitação da imposição legal de transformações que não atingem o terreno: ao invés, trata-se da «construção educativa da

escola», a partir das necessidades das pessoas, das dinâmicas sociais de suporte, em orientações comuns, regulação e diversidade.

O **Pacto educativo** centra-se, pois, na escola como lugar nuclear do processo educativo, para a qual é preciso transferir competências, recursos e meios, e o sistema educativo é um sistema de escolas, cada uma das quais é um elo de um sistema de formação global. Compromete-se a territorializar as políticas educativas, desenvolvendo os níveis de autonomia das escolas.

No caso da administração e governação das escolas, a não aprovação da experiência levada a cabo a partir de 1991 com a implementação do *Decreto-Lei n.º 172/91*, de 10 de maio, proporciona um novo estudo (*Despacho Normativo n.º 130/ME/96*, de 8 de julho)⁴⁸⁴ e, como resultado deste, e das propostas do Conselho Nacional de Educação⁴⁸⁵, surge o *Decreto-Lei n.º 115-A/98*, de 4 de maio de 1998⁴⁸⁶, de contornos generalizantes, e que altera tudo o que vem de 1976, surgindo no quadro da Lei Orgânica de 1993.

O Preâmbulo deste Decreto-Lei histórico refere a «escola no centro das políticas educativas» a partir da «comunidade em que se insere», uma «nova atitude da administração central, regional e local» – que não é para «o Estado aligeirar responsabilidades» – e a administração da educação como «apoio e regulação» e «lógica de matriz» comum, de modo a evitar a uniformidade face ao que é local e diverso.

Terá lugar, então, a formação de agrupamentos de escolas, verticais e horizontais (previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo) e criados pelo *Despacho Normativo n.º 27/97*⁴⁸⁷, de 2 de junho, como «reordenamento da rede da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, equacionando novas dinâmicas de associação ou agrupamento de escolas e clarificando as respetivas áreas de influência»⁴⁸⁸ e «resultantes de dinâmicas locais».

As escolas, «territórios de educação», merecem uma atenção particular na organização da educação centrada na escola. Valorizam-se, pois, os

⁴⁸⁴ Trata-se do estudo anteriormente indicado, a cargo de João Barroso.

⁴⁸⁵ Parecer n.º 5/1997: Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

⁴⁸⁶ Com alterações aprovadas no parlamento e recolhidas na *Lei n.º 24/99*, de 22 de abril de 1999.

⁴⁸⁷ E posteriormente desenvolvidos conforme ao *Decreto-Lei n.º 115-A/98*.

⁴⁸⁸ Preâmbulo do *Despacho Normativo n.º 27/97*.

Projetos Educativos, uma dimensão local das políticas educativas e de participação docente, das famílias, dos alunos, do pessoal não-docente e do poder local. A autonomia é entendida (artigo 3.º) como «poder reconhecer à escola» decisões estratégicas, pedagógicas e administrativas, financeiras e organizacionais «no quadro do seu projeto educativo», numa transferência de competências e meios.

Esta medida abriria as portas a uma progressiva modificação do sistema de administração e de gestão das escolas, mas como esta surge sem se alterar a Lei Orgânica do Ministério da Educação, nem o funcionamento dos seus serviços, como se estes não tivessem influência na gestão da escola. A administração regional assume o comando hierárquico, fazendo-se a intérprete do decreto e selecionando as opções. Tal conduzirá a uma «autonomia decretada», retórica, que, do mesmo modo, recentraliza os poderes. As mudanças são formais, exceto no caso dos contratos de autonomia: o primeiro dos quais será assinado apenas em 2004, e em período eleitoral. A matriz dos ditos contratos (artigo 52.º) nunca será publicada, embora tenha sido concebida pelo Secretário de Estado da Administração Educativa em 2002.

Há, ainda, que ter em consideração o *Despacho Regulamentar n.º 12/2000*, de 29 de agosto, que «fixa os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, bem como os procedimentos relativos à sua criação e funcionamento». A iniciativa deve ser das escolas, diz-se no preâmbulo, com participação das Associações de Pais, a intervenção municipal e associar escolas com projetos educativos comuns e o «planeamento diretivo e hierárquico da rede escolar» em torno da «Carta escolar».

No entanto, com a publicação do *Despacho n.º 13 313/2003*, do Secretário de Estado da Administração Educativa, sobrepor-se-á à criação dos agrupamentos em lógica de verticalização, para se concluir, em 2004/05, com a criação de mega-agrupamentos forçados e discutíveis: a centralização e a autoridade hierárquica, do obrigatório, sobrepõem-se ao associativismo natural entre pares e culturas.⁴⁸⁹

⁴⁸⁹ Naturalmente com os seus efeitos perniciosos: a dificuldade de articulação entre escolas, o controlo assumido pelas escolas-sede, a perda de autonomia seletiva das escolas de 1.º ciclo, as dificuldades de partilha de recursos entre as escolas.

2.3.1. A estrutura curricular⁴⁹⁰

O *Decreto-Lei n.º 6/ 2001*, de 18 de janeiro, constitui uma «Revisão curricular do Ensino Básico», de afirmação da articulação entre ciclos, potenciada pelos agrupamentos: «estabelece os princípios orientadores da organização e gestão curricular do ensino básico, bem como a avaliação das aprendizagens e do processo de desenvolvimento do currículo nacional» (artigo 1.º)⁴⁹¹.

Como já indicado cronologicamente, foi antecedida pela *Reflexão Participada sobre os Currículos do Ensino Básico*, Departamento de Educação Básica do Ministério da Educação, 1997: «com o propósito de contribuir para a construção de uma escola mais humana e inteligente, visando desta maneira a formação e o desenvolvimento integral de todos os seus alunos e a promoção de aprendizagens realmente significativas», enquadrada «numa política global de autonomização e contextualização das práticas educativas» que visava:

Criação de territórios educativos; [...] reforço da autonomia das escolas [...] Lançamento de novas políticas de gestão [...] apoio a alunos da escolaridade básica em situação de abandono ou insucesso [...] orientações curriculares para a educação pré-escolar [...] projeto de revisão curricular participada do Ensino Secundário.⁴⁹²

⁴⁹⁰ Em 1997, o *Despacho Conjunto n.º 123/97*, de 7 de julho, do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, cria, para o ensino básico, uma oferta educativa de formação profissionalizante conjugada com a formação geral, como seja as turmas de Cursos de Educação e Formação (CEF), para assegurar o cumprimento da escolaridade de 9 anos e oferecer a base para uma formação profissional qualificante. Já com o governo de Durão Barroso, os *Despachos Conjuntos n.º 279/2002*, de 12 de abril, e n.º 453/04, de 27 de julho, procuram aperfeiçoar este modelo no sentido uma verdadeira alternativa educativa e escolar, no contexto das políticas públicas de combate ao abandono escolar.

⁴⁹¹ O Decreto-Lei n.º 6/2002 será incisivamente alterado com a publicação do Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de setembro. O Governo da altura (XV Governo Constitucional, recém-empossado) advoga a necessidade de «rentabilizar os recursos existentes nas escolas, introduzir a avaliação sumativa externa, as tecnologias de informação e comunicação como área curricular disciplinar» e, ainda, de clarificar as orientações constantes nas matrizes curriculares de forma a conferir-lhes um melhor equilíbrio pedagógico, pelo que procede à alteração do artigo 13.º (avaliação) e dos anexos I, II e III do referido diploma, para introduzir, em cada um dos ciclos de ensino, a indicação de que «o trabalho a desenvolver pelos alunos integrará, obrigatoriamente, atividades experimentais e atividades de pesquisa adequadas à natureza das diferentes áreas ou disciplinas».

⁴⁹² Maria do Céu Roldão, L. Nunes & T. Silveira, *Relatório do Projeto «Reflexão participada sobre os currículos do ensino básico»* (Lisboa: Ministério da Educação/Departamento da Educação Básica, 1997), 10, cit. *apud*. Ferreira, José Brites & Clarinda Barata, «Ensino Básico: 2.º Ciclo», In José Augusto Pacheco, *Organização curricular*, 159.

Este Decreto-Lei indica como objetivo estratégico a educação de base para todos (inclui a educação pré-escolar, que em 1997 foi objeto de um programa de expansão muito bem-sucedido), o «início de um processo de educação e formação ao longo da vida, objetivo que implica conceder uma particular atenção às situações de exclusão e desenvolve um trabalho de clarificação de exigências quanto às aprendizagens cruciais e aos modos como as mesmas se processam» (Preâmbulo).

Deste modo, são seus princípios: «De entre as medidas identificadas para a concretização do objetivo referido assume especial relevância a que se refere à necessidade de proceder a **uma reorganização do currículo do ensino básico**, no sentido de **reforçar a articulação entre os três ciclos** que o compõem, quer no plano curricular quer na organização de processos de acompanhamento e indução que assegurem, sem perda das respetivas identidades e objetivos, **uma maior qualidade das aprendizagens**. Nesta reorganização assume particular relevo a consagração no currículo de **três novas áreas curriculares não disciplinares**, bem como a **obrigatoriedade do ensino experimental das ciências**, o **aprofundamento da aprendizagem das línguas modernas**, o desenvolvimento da **educação artística e da educação para a cidadania** e o reforço do núcleo central do currículo nos domínios da **língua materna e da matemática**» (Preâmbulo).

São adotados os tempos letivos de 90 minutos e o Desenho Curricular aponta na integração de componentes do currículo, áreas curriculares disciplinares e não disciplinares (e não disciplinas ou áreas pluridisciplinares). Ao apontar-se para uma territorialização dos projetos é conferida maior autonomia pedagógica e curricular às escolas: o currículo nacional (aprendizagens e competências) adequa-se ao contexto, pelo **Projeto Curricular de Escola** (PCE) e ao **Projeto Curricular de Turma** (PCT).

Quanto ao Projeto Educativo (PE), «compete às escolas, no desenvolvimento da sua **autonomia** e no âmbito do seu **projeto educativo**, conceber e gerir outras medidas específicas de diversificação da oferta curricular» (artigo 11.º). Por sua vez, o PCE adequa o currículo nacional ao «contexto de cada escola», sendo «concebido, aprovado e avaliado» pelos seus órgãos» (artigo 2.º).

Os **princípios orientadores da organização e gestão curricular/diferenciação, adequação, flexibilização** (artigo 3.º) são:

- a) **Coerência e sequencialidade** entre os três ciclos do ensino básico e articulação destes com o ensino secundário; b) **Integração do currículo**

e da **avaliação**, assegurando que esta constitua o elemento regulador do ensino e da aprendizagem; c) Existência de **áreas curriculares disciplinares e não disciplinares**, visando a realização de aprendizagens significativas e a formação integral dos alunos, através da articulação e da contextualização dos saberes; d) **Integração, com carácter transversal, da educação para a cidadania em todas as áreas curriculares**; e) **Valorização das aprendizagens experimentais** nas diferentes áreas e disciplinas, em particular, e com carácter obrigatório, no ensino das ciências, promovendo a integração das dimensões teórica e prática; f) Racionalização da carga horária letiva semanal dos alunos; g) **Reconhecimento da autonomia da escola no sentido da definição de um projeto de desenvolvimento do currículo** adequado ao seu contexto e integrado no respetivo projeto educativo; h) Valorização da **diversidade de metodologias e estratégias** de ensino e atividades de aprendizagem, em particular com recurso a tecnologias de informação e comunicação, visando favorecer o desenvolvimento de competências numa **perspetiva de formação ao longo da vida**; i) **Diversidade de ofertas educativas**, tomando em consideração as necessidades dos alunos, por forma a assegurar que todos possam desenvolver as competências essenciais e estruturantes definidas para cada um dos ciclos e concluir a escolaridade obrigatória.⁴⁹³

Pela primeira vez no sistema educativo português as competências são consideradas como o critério estrutural do currículo, numa perspetiva de aprender a aprender e de formação ao longo da vida. Distinguem-se as competências metodológicas (transversais) das competências funcionais (comportamentais) e estarão presentes nas disciplinas e áreas do currículo, nos saberes e nas atividades cognitivas de aprendizagem: métodos de trabalho e de estudo; tratamento da informação; comunicação; estratégias cognitivas; relacionamento interpessoal e de grupo.

A Área-Escola é substituída pela Área de Projeto, destinada à «conceção, realização e avaliação de projetos, através da articulação de saberes de

⁴⁹³ A diversificação de cursos só ocorre no Ensino Secundário: prosseguimento estudos e/ou inserção no mercado de trabalho (tecnológicos, artísticos especializados, profissionais). No entanto, é publicado um Despacho Conjunto n.º 123/97, de 7 de julho, para os Cursos de Educação e Formação, no ensino básico. Conforme recorda Pacheco (2008, 36), a reorganização curricular não foi acompanhada por programas novos: Pacheco, *Organização curricular portuguesa*, 36.

diversas áreas curriculares, em torno de problemas ou temas de pesquisa ou de intervenção, de acordo com as necessidades e os interesses dos alunos». O Estudo Acompanhado favorece a «aquisição de competências que permitem a apropriação pelos alunos de métodos de estudo e de trabalho e proporcionem o desenvolvimento de atitudes e de capacidades que favoreçam uma cada vez maior autonomia na realização das aprendizagens».

Quanto à Formação Cívica, trata-se de um «espaço privilegiado para o desenvolvimento da educação para a cidadania, visando o desenvolvimento da consciência cívica dos alunos [...] formação de cidadãos responsáveis, críticos, ativos e intervenientes, com recurso, nomeadamente, ao intercâmbio de experiências vividas pelos alunos e à sua participação, individual e coletiva, na vida da turma, da escola e da comunidade» (artigo 5.º).

No 1.º ciclo têm lugar na componente curricular não disciplinar (aprendizagens significativas, formação integral, articulação saberes) a Área de Projeto, o Estudo Acompanhado e a Formação Cívica. A Educação para a Cidadania tem um carácter transversal, isto é, corresponde à base de construção do currículo.⁴⁹⁴ No 2.º e 3.º ciclo, as áreas curriculares não disciplinares são a Área de Projeto e o Estudo Acompanhado – lecionadas em par pedagógico, com docentes de áreas científicas diferentes – e, ainda, a Formação Cívica, todas com carga horária específica. Com a Educação Moral e Religiosa Católica, disciplina de oferta obrigatória e escolha opcional, constituem a Formação Pessoal e Social.

O Ensino Básico apresenta, assim, uma perspectiva de formação transdisciplinar, com a educação para a cidadania, a valorização da língua portuguesa, a dimensão humana do trabalho e o domínio progressivo das tecnologias da informação e comunicação (artigo 6.º). Já as Atividades de **Enriquecimento Curricular** são facultativas, e lúdico-culturais: desporto, arte, ciência e tecnologia, ligação da escola com o meio, solidariedade e voluntariado, dimensão europeia da educação (artigo 9.º).

De notar que, no entanto, o novo regime para a docência só será alterado pelo *Decreto-Lei n.º 43/2007*, de 22 de fevereiro, após o Processo de Bolonha: «É neste contexto que se promove o alargamento dos domínios de habilitação do docente generalista que passam a incluir a habilitação conjunta para a educação pré-escolar e para o 1.º ciclo do ensino básico

⁴⁹⁴ O plano curricular do 1.º ciclo será alterado pelo Programa de Generalização do Ensino do Inglês e pelo Despacho n.º 12 591/2006, de 16 de junho, como Atividade de Enriquecimento Curricular.

ou a habilitação conjunta para os 1.º e 2.º ciclos do ensino básico». Então, de facto coloca-se o 3.º ciclo mais próximo do ensino secundário, pela partilha da formação inicial dos professores.

A 21 de setembro de 2001 é, então, publicado o documento «Currículo Nacional do Ensino Básico – Competências Essenciais», emanado do Departamento de Educação Básica. Como «Valores e princípios» define:

- A construção e a tomada de consciência da identidade pessoal e social;
- A participação na vida cívica de forma livre, responsável, solidária e crítica;
- O respeito e a valorização da diversidade dos indivíduos e dos grupos quanto às suas pertenças e opções;
- A valorização de diferentes formas de conhecimento, comunicação e expressão;
- O desenvolvimento do sentido de apreciação estética do mundo;
- O desenvolvimento da curiosidade intelectual, do gosto pelo saber, pelo trabalho e pelo estudo;
- A construção de uma consciência ecológica conducente à valorização e preservação do património natural e cultural;
- A valorização das dimensões relacionais da aprendizagem e dos princípios éticos que regulam o relacionamento com o saber e com os outros.⁴⁹⁵

O «Currículo» explicita ainda as competências específicas de cada componente curricular, «essenciais», sublinhando que as competências gerais resultam do contributo dado pelas competências trabalhadas em casa disciplina.⁴⁹⁶ São competências gerais:

- Mobilizar saberes culturais, científicos e tecnológicos para compreender a realidade e para abordar situações e problemas do quotidiano.
- Usar adequadamente linguagens das diferentes áreas do saber cultural, científico e tecnológico para se expressar.

⁴⁹⁵ *Currículo Nacional do Ensino Básico – Competências Essenciais*, Ministério da Educação: Departamento da Educação Básica, 15.

⁴⁹⁶ *Competências Essenciais*, 16.

- Usar corretamente a língua portuguesa para comunicar de forma adequada e estruturar pensamento próprio.
- Usar línguas estrangeiras para comunicar adequadamente em situações do cotidiano e para apropriação de informação.
- Adotar metodologias personalizadas de trabalho e de aprendizagem, adequadas a objetivos visados.
- Pesquisar, selecionar e organizar informação para a transformar em conhecimento mobilizável.
- Adotar estratégias adequadas à resolução de problemas e à tomada de decisões.
- Realizar atividades de forma autónoma, responsável e criativa.
- Cooperar com outros em tarefas e projetos comuns.
- Relacionar harmoniosamente o corpo com o espaço, numa perspectiva pessoal e interpessoal promotora da saúde e da qualidade de vida.⁴⁹⁷

2.3.2. A avaliação

O *Decreto-Lei n.º 6/2001* também se ocupa da avaliação⁴⁹⁸: diagnóstica (início do ano letivo), formativa (contínua e sistemática) e sumativa. Em termos de avaliação sumativa externa, introduz os exames nacionais de 9.º ano.

Na sua introdução pode ler-se que:

O presente decreto-lei estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino básico, bem como **da avaliação das aprendizagens e do processo de desenvolvimento do currículo nacional**, entendido como o conjunto de aprendizagens e competências, integrando os conhecimentos, as capacidades, as atitudes e os valores, a desenvolver pelos alunos ao longo do ensino básico, de acordo com os objetivos consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo para este nível de ensino.

⁴⁹⁷ *Competências Essenciais*, 16.

⁴⁹⁸ Avaliação: alterada pelo Decreto-Lei n.º 209/2002, 17 de outubro, com distinção entre avaliação sumativa interna (docentes) e externa (Ministério da Educação) e com os exames nacionais para o 9.º ano. Plano curricular 1.º ciclo alterado por Programa de Generalização do Ensino do Inglês e pelo Despacho n.º 12 591/2006, de 16 de junho, com as Atividades de Enriquecimento Curricular.

Esta peça legislativa define «os **princípios orientadores** a que deve obedecer a **organização e gestão do currículo**», isto é, a «**coerência e sequencialidade** entre os três ciclos do ensino básico e a **articulação** destes com o ensino secundário», a «**integração do currículo e da avaliação**», sendo esta última «**o elemento regulador do ensino e da aprendizagem**, [...] **orientador do percurso escolar** e certificador das diversas aquisições realizadas pelos alunos ao longo do ensino básico, bem como à avaliação do desenvolvimento do currículo nacional». Propõem-se áreas curriculares disciplinares e não disciplinares. Pretende-se favorecer «**aprendizagens significativas e a formação integral dos alunos**, através da articulação e da contextualização dos saberes, e estabelece os parâmetros a que deve obedecer a organização do ano escolar».

3. Um primeiro balanço: a Reforma (1986-1995)

Como se pode observar na esquematização do Quadro 2 - *Resumo dos Ciclos das Políticas Públicas de Educação*, desde o pós-guerra, até 1995, as políticas públicas de educação diligenciaram **programas de modernização** integrados e de promoção de procura da escola, estando muito presentes as questões do **acesso** e do **alargamento da rede escolar**. Em Portugal, o tratamento do insucesso escolar recolhe medidas políticas de apoios sociais na escola, para colmatar dificuldades económicas das famílias. Estes grandes planos de intervenção dão frutos e a meta de 100% da escolarização aos 14 anos, em 1996, marca o fim das reformas e dos grandes planos.

Ao analisar a evolução das políticas públicas de educação - nas áreas selecionadas de perfil do aluno, currículo, autonomia das escolas e avaliação - desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo até ao final da primeira década do terceiro milénio, é necessário ter em conta as condições histórico-educativas em que essa publicação se deu: Portugal tinha a mais curta escolarização dos países da Europa e um ensino secundário estritamente orquestrado na modalidade liceal, sem qualquer ensino de carácter técnico ou profissional⁴⁹⁹.

A aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo constituiu, para todos os efeitos, a adoção de uma agenda política que funcionou como

⁴⁹⁹ Lemos, *A influência da OCDE*, 259.

âncora das políticas de educação dos sucessivos governos, com uma atenção privilegiada para com as questões da **equidade** e da **eficiência** e a relação destas com a organização e o funcionamento das escolas e do sistema educativo e que «com a institucionalização da escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade, decretada em 2009, parece completar-se um ciclo de 50 anos de educação portuguesa em que foi construído o atual sistema educativo».⁵⁰⁰

Projetou-se, pelos primeiros normativos, **uma conceção humanista**, de desenvolvimento dos alunos, enriquecimento cultural e valorização das suas várias formas de expressão, muito claramente expressa na Lei de Bases. Propondo uma linha de **interdisciplinaridade**, virou-se para a **cidadania** e o desenvolvimento da capacidade de os cidadãos intervirem autonomamente na sociedade, destacando as finalidades da formação pessoal e social, que se formalizariam inicialmente em peças curriculares explícitas.

Os currículos têm molduras políticas, sempre em mudança com os processos e práticas de decisão. A Lei de Bases significava um desejo de **estabilidade** e de **configuração** do Sistema Educativo e a organização curricular, ou o «desenvolvimento curricular» posterior, incorporou mudanças significativas que o pudessem assegurar: «estruturas de coordenação curricular» que evitem a dispersão disciplinar e que possibilitem que o ato curricular seja um processo de ação e não um processo formal, de «peças» de *dossiers*, numa manipulação fragmentada por cada professor, mas a ideia de «projetos», que exigem estruturas intermédias de coordenação nas escolas, para os professores programarem em conjunto (grupo disciplinar, departamentos). Também a construção de «condições de cultura escolar que conduzam à colegialidade, à participação, à colaboração e à parceria entre os diversos atores curriculares e particularmente ao desenvolvimento da profissionalidade docente».⁵⁰¹ E, ainda,

modelos curriculares que reforcem a integração dos projetos formativos existentes ao nível das disciplinas e/ou áreas interdisciplinares e que não contribuam para a balcanização curricular, isto é, para a existência

⁵⁰⁰ Lemos, *A influência da OCDE*, 259.

⁵⁰¹ Cf. Pacheco, *Organização Curricular*, 40.

de espaços de aprendizagem circunscritos não só ao espaço e território de cada disciplina, bem como ao livre-arbítrio de cada professor.⁵⁰²

Mas ao nível curricular nada foi mais significativo do que a mudança de registo operada com o artigo 47.º (desenvolvimento curricular): a **área de formação pessoal e social** para os ensinos básico e secundário e a introdução de componentes regionais e locais no ensino básico, sem prejuízo da escala nacional e dos seus planos curriculares. Tal opção supõe uma decisão em torno de uma perspetiva de formação educativa do aluno não circunscrita à atividade curricular formal, isto é, com disciplinas específicas, mas a conteúdos e à inserção em todas as disciplinas.

Tendo-se, então, uma lei-quadro que se torna um referencial para quase quarenta anos de políticas⁵⁰³, através de doze legislaturas, sem que se alterassem os seus fundamentos, permite já que se compreenda a produção de políticas públicas de educação como um processo de emergências associadas a determinadas conjunturas, mais do que decisões estruturais sobre a educação e a formação. As mudanças foram, sobretudo, ditadas pela governação de curto prazo e uma certa «ideologia de partido», que arrasaram consigo a impossibilidade do pacto educativo ou, mesmo, do acordo, pois até nas alternâncias entre governos da mesma ideologia partidária se observa que a mudança é a grande constante⁵⁰⁴. No geral, a «produção

⁵⁰² Pacheco, *Organização Curricular*, 40.

⁵⁰³ Estamos de acordo com Justino (2017) que considera que «esta longevidade é tanto mais relevante quanto nos últimos trinta anos registaram-se profundas alterações quer à escala global, quer na sociedade portuguesa, quer ainda no próprio sistema educativo, pelo que não será difícil de identificar aspetos que poderemos considerar ultrapassados ou menos adequados, tal como princípios e orientações que tendo sido consagrados em lei ou se mantêm atuais ou nunca foram devidamente concretizados. [...] nesses trinta anos a lei foi alterada por três vezes em matérias de relevante necessidade. E não foi por isso que se alteraram os seus pilares. Esses ancoravam-se bem fundo nos princípios, valores e finalidades dos sistemas nacionais de ensino que consagraram, desde o século XIX, a “escola de massas” e o modelo ocidental da educação na modernidade. Nesse particular e decisivo domínio não se afigura indispensável a reformulação desses princípios, valores e finalidades. Nem sempre o que tudo muda nos obriga a mudar esses pilares fundacionais de uma instituição que, para todos os efeitos, vive da continuidade e da confiança que os cidadãos nela reconhecem. Perante o vórtice da mudança global há que preservar as instituições enquanto âncoras sociais capazes de resistir às mais tumultuosas e surpreendentes alterações».

José David Justino, dir., *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspetiva*, vol. 1. Lisboa: CNE, 2017, 17, 23.

⁵⁰⁴ Ainda assim, «é uma ideia que na aplicação da LBSE foi recorrente, mas não se concretizou como muitos desejaríamos. No essencial, hoje estamos, porém, em condições de verificar que houve compromissos fundamentais que foram assumidos e que tiveram consequências e resultados positivos. Portanto, esta noção de pacto educativo tem de ser vista com muito

normativa profusa e apressada tem sido a característica principal do sistema educativo português⁵⁰⁵, mas há que lhe definir a essência, isto é, as propriedades imutáveis que caracterizam a sua natureza mutante.

Na década de 90, a **Reforma Curricular**, no novo contexto europeu, tornou-se o centro da reforma educativa. É necessário renovar a estrutura económica e social, desenvolver a competência e o empreendimento, resolver a atrofia e o atraso estratégico e promover mão de obra qualificada. Ao insucesso escolar procura-se dar uma resposta de qualidade, de uma educação para a liberdade e para a democracia, numa sociedade de pluralidade e de diversidade. Se a herança e a identidade nacionais são importantes, mais ainda é a solidariedade, a resposta que requerem as disparidades regionais, sociais e pessoais e a injustiça social.

Há que ter em conta a evolução do mercado de emprego e aumentar a **eficiência** e a **eficácia** da educação. A década política terminará orientada para o estabelecimento da economia de mercado, com padrões de qualidade, **inovação** e **eficácia** na utilização de recursos. E é nesse quadro que se pretende consolidar a reforma educativa: pedagógica, científica e administrativamente. Os valores da **solidariedade social** evoluem para se centrar na «**efetiva igualdade de oportunidades educativas**» (artigo 23.º LBSE) e de «**acesso**», com as suas medidas de apoio (artigo 24.º). Uma vez garantido o acesso, a «**igualdade de sucesso**» reclama que se apoiem os alunos carenciados para corrigir as disparidades de mérito.⁵⁰⁶ Acentua-se

cuidado, para que não se pense que é apenas uma diligência formal. Pacto educativo deve compreender que qualquer política educativa tem uma eficácia que não se revela antes de decorridos 20 a 30 anos. E vemos isso relativamente à educação pré-escolar que foi um exemplo claro de compromisso educativo, uma vez que houve uma convergência significativa não só entre as forças políticas, mas simultaneamente também entre as forças sociais». Guilherme d'Oliveira Martins. «Audição de ex-ministros da educação», in José David Justino, dir., *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspetiva*, vol. 1. Lisboa: CNE, 2017, 44-49, 46.

⁵⁰⁵ Pacheco & Sousa, «Políticas curriculares», 132.

⁵⁰⁶ A Lei de Bases já contempla, no artigo 2.º, dos Princípios, que: «1 - Todos os portugueses têm direito à educação e à cultura, nos termos da Constituição da República. 2 - É da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares». E, no artigo 24.º, para a Promoção do sucesso escolar, 1 - São estabelecidas e desenvolvidas atividades e medidas de apoio e complemento educativos visando contribuir para a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar. 2 - «Os apoios e complementos educativos são aplicados prioritariamente na escolaridade obrigatória», porventura assumindo-se que as desigualdades de partida estarão substancialmente «resolvidas» no final da escolaridade que oferece a mesma «base» - base comum ou «comuns» de uma mesma base - a todos os cidadãos.

a perspetiva da modernização, eficiência, otimização no uso dos recursos, e é pedida a responsabilização dos professores, o acompanhamento do seu desempenho, a avaliação dos resultados e a qualidade pela racionalização. O segundo governo de Cavaco e Silva, a partir da 2.^a Revisão Constitucional, que abre a porta às privatizações e, portanto, à liberalização económica e à regulação do mercado, tem já uma visão algo distanciada daquilo que a Reforma do Sistema Educativo anteriormente procurara.

A escolaridade é alargada e o *Decreto-Lei n.º 286/89*, e demais normativos associados, promove a mudança da organização curricular, a sua adequação à tipologia organizacional e finalidades específicas da escola básica e da escola secundária⁵⁰⁷, e fomenta os planos curriculares, os programas, a avaliação das aprendizagens e os critérios de elaboração e escolha de manuais. Assim se introduziram alterações curriculares significativas embora sempre dentro de uma lógica de uniformização, apesar dos novos programas, da nova avaliação dos ensinos básico e secundário, sem esquecer as orientações curriculares para a educação pré-escolar.⁵⁰⁸

Algumas opções nucleares ao nível da **diferenciação curricular** e dos **currículos alternativos** ficaram, no entanto, por resolver. Ainda assim, esta filosofia da remediação curricular há de manter-se no sistema, simplificando o currículo comum pela criação de vias mais orientadas para as aprendizagens de tipo prático, que operam pelo nivelamento hierárquico das vias curriculares; com escasso potencial democratizante dos bens educativos e grandes custos na qualidade da aprendizagem, têm alguma eficácia remediativa pontual face a situações de risco imediato.⁵⁰⁹

Foi conseguido o prolongamento da **escolaridade obrigatória** de seis para nove anos, um novo **regime de avaliação** centrado no **sucesso educativo** e a introdução, relevante, da **formação profissional**, num quadro de valores da universalidade, da obrigatoriedade do ensino básico e da gratuitidade da educação básica, que deve oferecer uma formação geral a todos os portugueses. Mas a ambiguidade da **Formação Pessoal e Social** não foi ultrapassada, com um normativo que lhe retira fôlego, ao traduzi-la

⁵⁰⁷ O ensino básico como uma «sequencialidade progressiva» de três ciclos e a finalidade de uma globalização educativa. O ensino secundário, num único ciclo de três anos, com a integração do 12.º ano, e uma transição entre a educação básica e os estudos superiores.

⁵⁰⁸ Respetivamente: Despacho n.º 124/ME/91, programas; Despacho Normativo n.º 98-A/92, avaliação do Ensino Básico; Despacho Normativo n.º 338/93, avaliação do Ensino Secundário; Despacho n.º 22/SEEI/96, Currículos alternativos; Decreto-Lei n.º 319/91, adaptações curriculares; Despacho 5220/97, orientações do pré-escolar.

⁵⁰⁹ Maria do Céu Roldão (2003), *Diferenciação Curricular*, 27.

como Área-Escola. Esta opção é pouco compreensível no sentido em que a Formação Pessoal e Social foi entendida como a grande inovação da Lei de Bases.⁵¹⁰

Do ponto de vista curricular, referiram-se as deliberações relativas à própria Área-Escola, esse tempo curricular para a realização de projetos multidisciplinares, e as Atividades de Complemento Curricular⁵¹¹, no contexto de uns planos curriculares sem alterações significativas⁵¹², onde se destacam como a inovação principal, junto com a Formação Pessoal e Social, a sua dimensão de espaços extracurriculares de uma **escola cultural** ou pluridimensional, que foi bem acolhida e, até à contenção financeira de 2010, teve impacto na vida das escolas.

Mas, de um modo geral, as **alterações reformistas** - promoção do sucesso escolar e educativo; sentido integrador da aquisição educativa, dimensão participativa nas atividades educativas; formação para a educação permanente⁵¹³ - não foram claras quanto ao modelo curricular, pois não se chegou ao ponto essencial de desenvolver uma matriz de orientação de todo o processo: a **definição dos conteúdos comuns e obrigatórios para todos** e as **margens de decisão para as escolas**, numa lógica de efetiva autonomia curricular.⁵¹⁴

De resto, do ponto de vistas das estruturas de decisão curricular, não há mudanças significativas na transição da administração central para a escola, salvo a criação dos Departamentos Curriculares, «que se perderam no emaranhado organizacional do novo modelo de gestão e direção das escolas».⁵¹⁵ E quanto ao processo experimental dos programas, revelou-se rápido e inadequado, sem se ter garantido uma muito necessária formação dos professores. Os programas mantiveram, assim, os mesmos erros

⁵¹⁰ A própria disciplina de Desenvolvimento Pessoal e Social, talvez por indiferenciação programática e carente na formação especializada de professores, não progredirá face à disciplina de Educação Moral e Religiosa Católica, melhor estruturada e pensada.

⁵¹¹ Respetivamente: Decreto-Lei n.º 369/90; Despacho n.º 141/ME/90; Despacho 142/ME/90.

⁵¹² A estrutura curricular unificada do 3.º ciclo sofreu poucas alterações, sem o reconhecimento de uma certa diversidade curricular, capaz de se adaptar às necessidades, capacidades e interesses dos alunos.

⁵¹³ Pacheco, *Currículo*, 158.

⁵¹⁴ A proposta inovadora do *Decreto n.º 286/89*, para uma reorganização dos planos curriculares, sobretudo no ensino básico, com conjuntos disciplinares e disciplinas de síntese, favorecendo a articulação dos programas e o trabalho pluridisciplinar, não recebeu acolhimento por parte dos professores, que não tinham sido preparados para esta mudança de ótica perturbadora da paz disciplinar de sempre

⁵¹⁵ Pacheco, «Currículo, investigação e mudança», 75.

e falhas dos anteriores: extensos, prolixos, descoordenados horizontal e verticalmente. Apesar de tudo, continham um princípio construtivista da aprendizagem, muito interessante e inovador no panorama português, mas que totalmente passou despercebido aos docentes da época.

Por outro lado, no que diz respeito à **avaliação pedagógica**, vista como sinónimo de sucesso educativo e fluxo de informação diferenciador/regulador da intervenção na lecionação, os efeitos da reforma são superficiais, já que a **avaliação formativa** nunca se tornou a principal modalidade e não houve uma adequação das metodologias avaliativas aos programas. De facto, as condições das escolas não permitiam a implementação de metodologias mais ativas e os manuais⁵¹⁶ mantiveram um peso exagerado na preparação e na lecionação das matérias, pelo que a avaliação formativa não encontrou um espaço transformador de influência. De resto, a sua **condição colegial** tão-pouco se cumpriu, pois os professores continuaram a trabalhar e a avaliar os alunos individualmente. Assim, as propostas não tiveram impacto nas práticas curriculares e nas atitudes dos docentes.⁵¹⁷ E, como nas demais dimensões da reforma curricular, o impacto da inovação desejada, na reestruturação educativa, foi mínimo, e toda a ênfase parece ter sido dada ao edifício jurídico. No entanto, não foi por falta de alertas consubstanciados, pois:

reformular o sistema educativo não significa mudar tudo o que está mal, significa mudar as atitudes. E sem que esse movimento de mudança seja empreendido, não valerá a pena sequer pensar em alterar currículos, modificar conteúdos de disciplinas, reformular metodologias, redefinir objetivos. Seria inútil!⁵¹⁸

⁵¹⁶ Decreto-Lei n.º 369/90: ao nível dos manuais, as decisões preconizadas garantiram um maior controlo de qualidade a par de uma diversificação editorial criativa e ampla, bem pensada tanto do ponto de vista da vantagem pedagógica como da organização do negócio editorial escolar. Antes do advento das estratégias de *marketing*, os professores foram alertados para os critérios a seguir na sua escolha, o que, dada a centralidade do manual na tradição escolar portuguesa – pelo menos anteriormente ao advento da Internet –, representou um ganho de qualidade.

⁵¹⁷ José Pacheco *et al.*, *O impacto da reforma curricular no pensamento e na ação do professor: Relatório de investigação* (Braga: Universidade do Minho, 1996), 104; Conselho Nacional de Educação, 1990: *Parecer 6/89, Parecer 6/1989: Novos Planos Curriculares dos Ensinos Básicos e Secundário*. Lisboa: CNE, 1990, 430; *apud. cit.* Pacheco, «Currículo, investigação e mudança», 76.

⁵¹⁸ Comissão da Reforma do Sistema Educativo, *Documentos Preparatórios I* (Ministério da Educação/GEP: 1988), 257.

Assim, nos finais da década de 90 (1997-2001), com o reconhecimento de que a reforma não produzira as mudanças almejadas e, portanto, os problemas nas estruturas e nas práticas pedagógicas se mantinham, surge o princípio reformador da Gestão Flexível do Currículo, consagrada na reorganização curricular do Ensino Básico e, também, na mais acidentada experiência da reorganização curricular do Ensino Secundário e da sua suspensão e ulterior reposição.⁵¹⁹ É também a etapa da Qualidade das Aprendizagens e da «economia da educação», nascida da «economia do saber».

⁵¹⁹ Decreto-Lei n.º 6/2001; Decreto-Lei n.º 7/2001 e ainda os Decretos-Lei n.ºs 156/2002 e 74/2004.

PARTE TERCEIRA

A REALIDADE É MAIS IMPORTANTE DO QUE A IDEIA

Capítulo 5

A Crise das Soluções: a racionalização e a tendência neoconservadora da privatização, na governação social-democrata

1. A Educação no XV Governo Constitucional e o ensino secundário como o problema (David Justino)

Nesta legislatura é ministro da Educação David Justino e preside ao XV Governo Constitucional José Manuel Durão Barroso (2002-2004). De acordo com o seu programa, o XV Governo Constitucional pretende um Estado com autoridade, moderno e eficaz, que possa sanear as finanças e promover o desenvolvimento económico, reforçar a justiça social e a igualdade de oportunidades. Pretende, ainda, investir na qualificação dos portugueses e é nesse desígnio que entra a educação, um desafio que «centra-se, antes de mais, no domínio cultural, mas concretiza-se na afirmação cívica dos portugueses e na qualificação dos recursos humanos». Os critérios do Tratado de Maastricht (7 de fevereiro de 1992) e a adesão ao Euro (2002) obrigam a uma atenção ao financiamento, pela necessidade reduzir despesa: são aprovadas, pois, medidas de suspensão dos aumentos salariais decorrentes das progressões e promoções na carreira docente e um novo modelo de recrutamento e colocação professores, centralizado, visando um controlo do número anual de contratos. As preocupações com o desempenho do sistema são acentuadas pela pressão internacional, em função dos objetivos da Estratégia de Lisboa (2000) e dos estudos da OCDE.⁵²⁰ Portugal é o país com maior abandono escolar precoce da União Europeia como uma taxa que duplica a taxa média.

Em termos de continuidade das políticas anteriores, o XV Governo promove maior **integração** administrativa, organizativa, curricular e

⁵²⁰ OECD 2003, *The PISA 2003 assessment framework: Mathematics, reading, science and problem-solving knowledge and skills*. Paris: OECD. Estudo de José Canavarro «Eu Não Desisto» dá origem ao Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar (PNPAE) (2004) - revela ambições ainda não expressas na lei: «reduzir para metade as taxas de abandono escolar e de saída precoce até 2010». Levanta questões e áreas de intervenção potencial, mas sem indicar estratégias, recursos e parceiros. Com a queda do governo de Durão Barroso não avança.

pedagógica, colocando as escolas em agrupamentos, com poucas exceções: a concretização do *Decreto Regimental n.º 12/2000*, de 29 de agosto, cria 1400 agrupamentos escolas no espaço de um ano, a partir de 14 000 unidades orgânicas. É uma fase relevante de um longo caminho de integração pedagógica e organizacional, e de racionalização, que continuará com os governos posteriores.

Este governo, entendido como tendo uma orientação de cariz liberal, preconizou dar um grande incremento à educação e à formação, como instrumentos essenciais do desenvolvimento económico do país, residindo aí o futuro de Portugal e dos Portugueses. Os mecanismos de regulação internacional (TIMSS, PISA) pressionam o plano sociopolítico numa linha de tecnicização, com objetivos de competição tecno-económica, pelo que os currículos privilegiarão progressivamente as disciplinas «duras», a língua materna e o inglês, «como uma espécie de Esperanto pós-moderno, recurso comunicativo indispensável na economia e na vida pública em geral, dominada pelos interesses ligados sobretudo ao mundo político, económico e financeiro de expressão anglo-saxónica»⁵²¹, e que será exacerbada entre 2011 e 2015.

As suas ideias liberais valorizavam, para a educação, a eficiência, a eficácia, o rigor e a excelência, procurando a criação de uma escola competitiva, ao serviço do desenvolvimento cultural e económico, contrariando a visão humanista dos anteriores executivos liderados pelo Partido Socialista. No quadro da «Estratégia de Lisboa», propõe o plano tecnológico virado para a sociedade da informação, pelo que os instrumentos e as competências informáticas receberão bastante destaque.

Será, então, o tempo de uma «educação moderna» que ajude a ultrapassar barreiras e bloqueios no desenvolvimento de uma cultura científica, aberta a novos desafios, que prepare os nossos jovens para a globalização, que seja mais solidária e que reforce a identidade nacional, incentivando o orgulho na nossa língua e na nossa cultura, embora na prática destaque a língua inglesa e a matemática. Aspira ao aperfeiçoamento do sistema de avaliação do desenvolvimento curricular nacional e da prestação das escolas e a uma escola inclusiva, com políticas de educação especial, a partir de valores de equidade, igualdade de acesso e de resultados, gestão da diversidade pelas práticas escolares, individualização do ensino e

⁵²¹ Maria do Céu Roldão & Sílvia de Almeida, «Conhecimento e currículo: como se seleciona o conhecimento “relevante”?». In José Augusto Pacheco, Maria do Céu Roldão, Maria Teresa Estrela, *Estudos de Currículo* (Porto: Porto Editora, 2018), 123-124.

personalização das estruturas de apoio. Este governo introduz, mais assumidamente que alguns dos que o antecederam, um caminho que parece irrevogável quanto à forma de lidar com os professores e à aceitação das políticas de *accountability* – o que, ainda não deixou de ser questionado – mas também de umas novas possibilidades, imperfeitas, de inclusão da diferença. Com que efeitos, veremos no próximo capítulo.

Apostado em promover «uma matriz de vocação reformista», este Governo defende, antes de mais, uma educação de valores, isto é, «uma escola assente no respeito por valores como o trabalho, a disciplina, a exigência, o rigor e a competência, na busca da excelência». Do mesmo modo, «pretende recentrar as políticas educativas na resposta objetiva às necessidades de cada aluno», pelo que prosseguirá «metas ambiciosas aferidas internacionalmente» com as quais será possível combater «as assimetrias sociais e regionais», cada vez mais acentuadas. Pretende, igualmente, «valorizar e fazer respeitar o estatuto do docente, prestigiar a profissão e criar condições de estabilidade, motivação e de formação» e «introduzir, a todos os níveis, uma cultura de avaliação das instituições, dos docentes, dos funcionários e dos alunos, que tenha consequências no seu desempenho e no desenvolvimento organizacional, profissional e humano».

O Governo pretende igualmente apostar numa educação de modernidade, responsabilidade e afirmação da cidadania, de globalização, de solidariedade, e que «reforce a identidade nacional, incentivando o orgulho na nossa história, na nossa língua e na nossa cultura». Procurará «inverter a situação a que o País foi conduzido [...] contrariar o crescente **estatismo** a que está sujeita a educação em Portugal». Assim, «o quase monopólio da escola pública que hoje existe, em todos os níveis de ensino, não é o modelo desejável. Não por ser pública, mas pelo facto de há muito estar sujeita a limitações no seu funcionamento e na sua cultura, que contrariam o princípio constitucional da **liberdade de ensinar e aprender**, de escolher e de aceder a um bem que toda a população portuguesa sustenta». Procura-se, pois, «um maior equilíbrio entre as organizações pública, social e privada, enquanto destinatários das políticas educativas e do esforço de financiamento».

As medidas preconizadas, são, então: «a avaliação do desempenho das escolas, com **publicitação dos resultados** e criação de um sistema de distinção do mérito e de apoio às que demonstrem maiores carências»; «o lançamento de um programa de emergência para o ensino da língua e cultura portuguesas, da matemática e das ciências»; «o combate

ao abandono durante a escolaridade obrigatória e criação de centros de apoio social escolar»; exames nacionais como condição de acesso ao nível de ensino imediatamente superior (9.º e 12.º anos); «o desenvolvimento do sistema de **avaliação aferida** em cada um dos ciclos do ensino básico [...] visando a sua integração no sistema de avaliação regular»; «a suspensão do processo de revisão curricular do ensino secundário», para evitar a despesa acrescida; a promoção do ensino tecnológico e do ensino profissional. Do ponto de vista da administração educativa, preconiza-se a «progressiva transferência de competências para a administração local», ficando na administração central as competências de coordenação e de avaliação. Promove-se a rede de ensino pré-escolar «em articulação com as autarquias locais, as instituições privadas de solidariedade social (IPSS) e a iniciativa privada, de forma a atingir uma taxa de cobertura média de 90% no grupo etário dos 3 aos 5 anos».

Assim, são divulgadas as seguintes medidas: alteração do **modelo de recrutamento**, vinculação e gestão dos **recursos humanos** e também na redução dos docentes sem carga letiva e destacados ou requisitados; «o reforço da autoridade dos professores»; na gestão das escolas, «simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Diretor»; «integração tutelar da educação com a formação profissional inicial e ao longo da vida»; «Internet exclusiva dos professores»; «bibliotecas escolares» e «empréstimo de manuais aos alunos mais carenciados»; «programas de formação contínua de professores, com prioridade para o primeiro ciclo do ensino básico e para os domínios das tecnologias da informação e do multimédia»; «desporto escolar».

Uma prioridade é um «projeto reformista» na área da administração educativa, que visa a sua «eficiência e estabilidade na utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis, quer de eficácia na prossecução dos objetivos de gestão fixados». Inclui a autonomia das escolas e uma «política de descentralização de competências» face às autarquias.

São novas matérias para este governo os **programas de avaliação dos processos de implementação das medidas**, isto é, a procura da fundamentação técnica das decisões não só na conceção, mas também no acompanhamento e monitorização das concretizações e avaliação dos resultados.⁵²² No geral, é um programa que procura a **promoção do**

⁵²² Houve melhorias muito acentuadas nos resultados de desempenho do Sistema Educativo e da formação: quebra acelerada do abandono (2003-41,2%, 2010-28,7%); aumento da qualidade das aprendizagens (PISA, OCDE, 2009-2010).

sucesso e melhoria da qualidade das aprendizagens, que ditam a década e perseguem o **combate ao insucesso** e ao **abandono**: segue a herança do período anterior – um desenvolvimento incrementalista – e tem o ensino secundário como referência.

De facto, entre 2002 e 2005, o **ensino secundário** surge como «o problema», tal como parece justificado pelas ações legislativas empreendidas. A diversificação das ofertas parece urgente, para reduzir o abandono e o insucesso escolar, criar as condições para estender a 12 anos (o que só acontecerá em 2009), apelando a medidas para melhoria e recuperação da aprendizagem no ensino básico, que já vinha do governo anterior e se manteve. O ensino secundário representa, pois, um referencial mínimo de qualificação e há a necessidade de reforçar a sua identidade e autonomia: percursos, funções e objetivos do sistema, políticas e medidas de promoção do sucesso escolar.

O **ensino profissional** é de novo prioridade, mas desta feita surge para ser integrado nas escolas secundárias regulares: cursos orientados para a vida ativa – designados cursos tecnológicos – uma alternativa profissionalizante, para integração na vida ativa ou para prosseguimento de estudos no ensino politécnico, mas que «nunca se afirmou efetivamente como alternativa à via geral».⁵²³

2. O estatuto do aluno

Para compreendermos a intenção do legislador em termos de valores e de cultura democrática, é relevante considerarmos também a evolução do conceito de cidadão/pessoa/aluno que se espera forjar ou, mais sensatamente, confiar em contribuir para moldar. Nesse sentido, o Ministério da Educação publica a 20 de dezembro de 2002 a *Lei n.º 30/2002*, «Estatuto do aluno do ensino não superior».

Segundo esta peça legislativa, a autonomia das escolas e o desenvolvimento dos Projetos Educativos responsabiliza:

⁵²³ Alexandra Duarte, «Unificação e Diversificação das Vias de Ensino». In *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, ed. Maria de Lurdes Rodrigues, 131-148 (Coimbra: Almedina, 2014), 144.

todos os membros da comunidade educativa pela salvaguarda efetiva do direito à educação e à igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares [...] incluindo os [objetivos] de integração sociocultural e pelo desenvolvimento de uma cultura de cidadania capaz de fomentar os valores da pessoa humana, da democracia e do exercício responsável da liberdade individual (artigo 4.º).

Nesse quadro de responsabilidades, a principal cabe aos professores que, nos processos de ensino-aprendizagem, «devem promover medidas de carácter pedagógico que estimulem o harmonioso desenvolvimento da educação, quer nas atividades de sala de aula, quer nas demais atividades da escola» (artigo 5.º, 1).

Assim, os docentes devem levar a cabo uma dinâmica de prevenção da disciplina e dos comportamentos desviantes em meio escolar, através de medidas de carácter pedagógico e em articulação com os encarregados de educação, numa dinâmica de colaboração mútua, para prevenir e para resolver os problemas de natureza comportamental e de aprendizagem que envolvam os alunos. Estes últimos também são chamados a participar na construção de uma escola de sucesso a nível humano, cívico, de valores, de justiça e de bons resultados escolares. Devem integrar ativamente a comunidade educativa, comparecer na escola quando julguem necessário ou forem solicitados e conhecer o seu regulamento interno.

Por isso, os encarregados de educação devem acompanhar ativamente a vida escolar do seu educando, articular com a escola, diligenciar que o educando beneficie dos seus direitos e cumpra pontualmente os seus deveres, contribuir para a criação e execução do projeto educativo, regulamento interno e cooperar com os professores; contribuir para a preservação da disciplina, para o apuramento dos factos em processo disciplinar e, sendo aplicada uma medida disciplinar, diligenciar que a mesma prossiga na linha do reforço da formação cívica do aluno e na sua plena integração na comunidade educativa.

A perspetiva deste perfil é o de dotar a escola de um regulamento adequado que promova o desenvolvimento dos jovens sem a necessidade de se criar um conjunto de normas e sanções. São seus objetivos (artigo 2.º): promover «a assiduidade, a integração dos alunos na comunidade educativa e na escola, o cumprimento da escolaridade obrigatória, o sucesso escolar e educativo e a efetiva aquisição de saberes e competências», seguindo os princípios da Lei de Bases do Sistema Educativo (artigos 2.º e 3.º).

A autonomia das escolas e o desenvolvimento dos respectivos projetos educativos têm como base a responsabilização de todos os membros da comunidade educativa, salvaguardando o direito efetivo à educação e à igualdade de oportunidades no acesso e no sucesso escolares. Neste sentido, o diploma pretende promover uma cultura de cidadania, defensora dos valores da pessoa humana, da democracia e do exercício responsável da liberdade individual.

Como peça legislativa que apresenta uma imagem de escola promotora da cidadania, o normativo tem como objetivo a integração plena dos alunos na comunidade educativa, como cidadãos livres e críticos. Aquando da eventual aplicação de sanções disciplinares, estas «devem ser aplicadas em coerência com as necessidades educativas do aluno e com objetivos da sua educação e formação» (artigo 24.º).

3. O regime jurídico da autonomia das escolas

O XV Governo Constitucional, em cujo discurso se reconhece uma tendência gerencialista - modernização do sistema, racionalização dos recursos, reordenamento da «rede nacional de ofertas educativas», competitividade, performatividade -, promulga uma nova Lei Orgânica do Ministério da Educação, *Decreto-Lei n.º 208/2002*, de 17 de agosto, para uma «reforma estrutural» face à inadequada orgânica da Lei, desde 1993, propondo-se «modernizar a administração educativa». Este texto legislativo não aprofunda a autonomia das escolas, antes concentra os poderes ainda dispersos, como seja a extinção dos Institutos Públicos com autonomia, de entre estes, o Instituto de Inovação Educativa, e criando a Conselho Coordenador da Administração Educativa, que engloba o Conselho de Diretores Regionais, o Conselho de Administração de Recursos e o Conselho de Ação Social Escolar.

Esta lei orgânica extingue os Centros de Área Educativa, que substitui por Coordenadores Educativos, um novo escalão na administração desconcentrada, ainda mais próximo das escolas, penetrando melhor nos territórios escolares e inseridos na própria rede escolar. As Direções-Regionais prosseguem em funções, como serviços de administração direta, regional. À escola reserva-se a tarefa de executar as políticas educativas.

É neste contexto que é publicado em 15 de janeiro de 2003 o *Decreto-Lei n.º 7/2003*, que trata da atribuição de competências em matéria de

educação às autarquias⁵²⁴, no quadro da Carta Educativa e através da criação dos Conselhos Municipais de Educação, «instância de coordenação e consulta, que tem por objetivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa» (artigo 3.º). Estes, tal como indica o artigo 4.º, participam na negociação dos contratos de autonomia e apreciam os Projetos Educativos a desenvolver no seu território, o que significa a possibilidade de interferir nos projetos curriculares das escolas. Também são chamados a organizar as atividades de complemento curricular.

As Câmaras Municipais já tinham competências na área da ação social escolar e agora passam a gerir a rede escolar, o que, no sentido do Governo, constitui «uma nova visão estrutural do sistema educativo português e um passo da maior importância, no sentido da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo» e de «coresponsabilização entre ambos quanto aos resultados deste»⁵²⁵. Estas competências praticamente só viriam a ser usadas para a extinção de escolas.⁵²⁶

Esta é a visão do governo de Durão Barroso quanto à «concretização da descentralização administrativa», que afirma constituir «um objetivo fundamental do Programa do XV Governo Constitucional, enquanto aposta estratégica no princípio da subsidiariedade», referida à modernização do Estado. Esta última procurava aumentar os níveis de satisfação dos cidadãos face aos seus serviços, «em termos mais eficientes e eficazes e mais conformes com o sentido de autonomia responsável constituinte dos regimes democráticos». Esse objetivo seria atingido através da «transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais», na qual os municípios «constituem o núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade»⁵²⁷.

⁵²⁴ O processo iniciou-se em 1984, com o Decreto-Lei n.º 77/84, que trata da transferência de competências para as autarquias, no domínio dos investimentos públicos, e que incidia sobre os centros de educação pré-escolar, as escolas que constituíam o ensino básico, os alojamentos estudantis, os transportes escolares, as atividades complementares da ação educativa (ensino pré-escolar e básico), como sejam a ação social escolar e a ocupação dos tempos livres, e ainda os equipamentos para a educação de base dos adultos. Posteriormente o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, e o Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro, regulamentarão, respetivamente, os transportes escolares e a ação social escolar. A posterior Lei n.º 159/99, de 18 de setembro, pouco virá acrescentar, conforme o próprio Decreto-Lei n.º 7/2003 reconhece. Cf. Valter Lemos, *A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal* (Coimbra: Almedina, 2014), 168-169.

⁵²⁵ Preâmbulo.

⁵²⁶ Licínio Lima, «Administração», 45.

⁵²⁷ Preâmbulo. Com o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, são instituídos os Conselhos Municipais de Educação – uma instituição intervenção das comunidades como instrumento

O governo de Durão Barroso aprovará uma **Lei de Bases da Educação** (Projeto de Lei n.º 74/IX/Governo) em 27 de maio de 2003. Propõe-se ser uma rutura em relação à Lei de Bases do Sistema Educativo, baseada na visão da sociedade do conhecimento e as suas exigências de competência, flexibilidade, adaptação, inovação, tolerância e globalização. Defende uma «educação escolar» de ótica «personalista» (centrada na «pessoa do cidadão») e individualista, que avalia a situação da educação em Portugal como de *deficits* nos «saberes estruturais» e nas «competências práticas».

A necessidade da revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo baseia-se numa visão em que é «percecionada como obstáculo à introdução das reformas necessárias à concretização efetiva da escolaridade obrigatória, à melhoria do funcionamento do sistema educativo e dos resultados escolares. As alterações anunciadas respeitavam à reorganização dos ciclos de ensino e percursos escolares, ao modelo de gestão das escolas e ao alargamento da escolaridade obrigatória». Rodrigues (2014) indica que, já em 2002, mesmo antes da mudança de Governo, um Manifesto para a Educação da República (PSD/CDS) traça um retrato crítico e negativo da qualidade das aprendizagens e do sistema de ensino, a partir dos resultados do PISA e exames nacionais, dos indicadores de abandono escolar precoce e dos *rankings* das escolas, alimentando a oposição qualidade/quantidade sem referência às questões da igualdade de oportunidades.⁵²⁸ Para Barroso (2003) está instalado o novo ciclo político do descontentamento:

acabada a euforia da Reforma em que se empenharam os dois maiores partidos [...] e depois de 25 anos de transformações contínuas [...], responsáveis por uma elevada taxa de crescimento de alunos, professores e escolas, o diagnóstico feito sobre o desempenho do sistema e das escolas é, em muitos casos, pouco animador, oscilando entre a desilusão e a catástrofe.⁵²⁹

Para a administração educativa, vista como ineficiente, ineficaz, carente de organização, sem visão de conjunto, com sedimentos de centralismo,

privilegiado de recenseamento e planeamento educativo, de ordenamento da rede escolar e das cartas educativas, com transferências de atribuições e competências (previsto na Lei n.º 159/99, de 14 de setembro; incluiu todos os municípios a partir de 2006).

⁵²⁸ Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», 71-72.

⁵²⁹ João Barroso (2003), «Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: Sentidos de uma evolução». *Educação & Sociedade*, 24 (82), 73.

desconcentração, descentralização e autonomia, sugeriu-se um novo regime de autonomia, gestão e financiamento da escola, que nunca viu a luz, mas o Projeto Educativo seria um Projeto de Gestão, que cada escola apresentaria a concurso, numa lógica de «orçamento por programas». Os educadores e professores passam a ser qualificados como «recursos humanos de educação» e profissionalização da gestão local das escolas.

No essencial, este Projeto de Lei preconiza a liberdade de ensino e a escolha de escola. A sua «visão» é curricular e a base de ação a revisão curricular em curso, para uma «reforma estrutural». Insiste na formação profissional e na formação «vocacional» logo a partir do ensino básico, assim como a dupla certificação. Defendeu, ainda, a reorganização do Ensino em dois ciclos de seis anos, o que despertou alarme substancial quanto aos mecanismos de transição entre os ciclos, preconizando discretamente uma nova meritocracia.

A **Lei de Bases da Educação**, de 2003 (*Projeto de Lei n.º 74/IX/Governo*) foi aprovada pela maioria dos partidos do governo (PSD/CDS), com os votos contra da oposição. O Presidente da República, Jorge Sampaio, vetou-a politicamente, alegando que não assentava numa fundamentação técnica sólida e não coligira um compromisso político estável nem a associação dos parceiros educativos.⁵³⁰

Estas propostas, e a sua lógica subjacente, terão uma influência importante nos governos seguintes, decisiva, até, na mudança e estrutura preconizada e prosseguida pelo XVII Governo Constitucional, com o reordenamento da rede e os agrupamentos de escolas, «através de uma lógica racionalizadora - centralizadora, de feição hierárquica e autoritária»⁵³¹.

Pode-se dizer que este ministério centrou a sua estratégia na reforma do ensino secundário (aprovada), nas medidas de prevenção e redução do abandono escolar (plano de redução do insucesso) e no aumento da escolaridade obrigatória para 12 anos. A nova Lei de Bases pretendia favorecer a reorganização ciclos $6+6 = 4+2$ e $3+3$ (separação níveis primário e secundário) mas tal não veio a acontecer pois seria vetada pelo Presidente Jorge Sampaio (*Decreto n.º 184/IX*, de 29 de julho de 2004). Às alterações já referidas apostava ainda em:

⁵³⁰ DAR II, Série A, n.º 79/IX/2, 29 de julho de 2004, pp. 3181-3182.

⁵³¹ Lima, «Administração da Educação e Autonomia das Escolas», 47.

- um novo estatuto para o ensino particular e cooperativo (substituindo-se a rede pública de educação pela rede nacional de serviço público, em que não se diferenciavam iniciativas públicas e particulares e/ou cooperativas, para aplicação plena do princípio da liberdade de escolha);
- um modelo de gestão das escolas, com a criação da figura do diretor/gestor de escola aberta a profissionais que não professores;
- a precocidade da idade de encaminhamento vocacional.

Justino justifica estas opções pelo facto de a escolaridade obrigatória se ter construído através de medidas coercivas de legitimação, baseadas na necessidade de, através da escola, formar cidadãos responsáveis e profissionais competentes. No seu entender, o papel do Estado raramente foi por aqui contestado, antes criticado por falhar no ritmo e na extensão que a elites ambicionavam. Tal circunstância sugere um fraco poder infraestrutural desse mesmo Estado e a sua (in)capacidade para moldar uma ordem social suscetível de concretizar o projeto de modernização que está presente nas primeiras formulações liberais da função social da instrução pública:

Sobre esse mesmo papel que a educação deveria assumir para superar as expressões de atraso que as sucessivas elites dirigentes invocavam criou-se um autêntico mito, depositando na escola a maior esperança de uma regeneração coletiva que os tempos tardavam em revelar. Sociedade de modernidade confinada, o Portugal contemporâneo raramente resolveu a tensão entre as aspirações de progresso e a dura realidade de um sistema social dual configurado entre elites defensoras do sonho iluminista do «aperfeiçoamento humano» e a dura realidade de uma população maioritariamente pouco mobilizável para a escolaridade.⁵³²

4. A estrutura curricular

Como já referimos, o centro das políticas curriculares de David Justino é a Reforma do ensino secundário, iniciada com Marçal Grilo pela revisão curricular de 1997, e que é, agora, suspensa para se pensar este ciclo no

⁵³² Justino, «Escarlaridade Obrigatória», 128.

seu todo: cursos gerais e tecnológicos e ainda profissionais e artísticos. Assim, o *Decreto-Lei n.º 74/2004*, de 24 de março substitui o *Decreto-Lei n.º 7/2001*, de 18 de janeiro, cuja aplicação já estava suspensa, e regula, no quadro de uma campanha de promoção de que a escolaridade é de 12 anos:

- a introdução de cursos profissionais nas escolas secundárias públicas, com alargamento e diversificação da oferta;
- um quadro de reforço da identidade do ciclo e a sua autonomia face ensino superior, tanto como ciclo de estudos de preparação para prosseguimento como modalidade de integração na vida ativa;
- a harmonização, com diversidade, dos requisitos de flexibilidade e permeabilidade para cada trajeto, entre os vários cursos.

É, pois, uma tentativa de garantir a qualificação escolar e profissional de número alargado de jovens, diminuir a incidência do insucesso e abandono escolares e de alargar a escolaridade obrigatória a 12 anos, ao consolidar a possibilidade dos cursos profissionais funcionarem na oferta educativa de nível secundário, sendo mais uma alternativa à conclusão do ensino secundário, com acesso a uma qualificação profissional. Justino pretendia um nicho de escolas de excelência para os cursos profissionais se desenvolverem a par dos restantes. Com o XVII Governo Constitucional acabam por se generalizar, mais uma medida de matriz incremental sem alteração legislativa, a partir de 2008/09, com crescente número, de cursos e de alunos, e superior aos das escolas profissionais.

A nível das políticas curriculares, a reforma do ensino secundário desencadeou um debate sobre o seu papel e possibilidades de expansão. «Ainda que não assumindo formalmente, a reforma curricular homologada com o *Decreto-Lei n.º 74/2004*, 26 de março visava criar condições para a efetivação da escolaridade obrigatória de 12 anos», que começou a ser debatida no seio do PSD já na preparação das legislativas de 1999.⁵³³

Esta perspetiva curricular da reforma do ensino secundário retoma o conceito de currículo nacional, entendido como currículo mínimo, a partir do qual as escolas poderão definir as estratégias próprias a consagrar no seu projeto curricular de escola. Trata-se de uma estrutura curricular que é função de maior flexibilidade, permitindo às escolas definir estratégias

⁵³³ Álvares & Calado, «Insucesso e Abandono Escolar», 215.

diferenciadas para combater o insucesso, através da gestão das cargas horárias ao longo dos três anos do ciclo de estudos, e da gestão das disciplinas. Beneficia também de maior capacidade de organização curricular para potenciar a permeabilidade, além do objetivo estratégico da diversificação de ofertas educativas e formativas, principalmente ao nível das vias profissionalizantes qualificantes. Assim, poderá responder à maior diversidade de perfis e expectativas que resultariam do crescimento antecipado e desejado do número de alunos com os 12 anos de escolaridade obrigatória.

Pode, pois, ler-se no Preâmbulo *Decreto-Lei n.º 74/2004*, de 26 de março, que «no quadro das grandes linhas da reforma do ensino secundário», anunciada no Programa deste Governo, «estabelece-se através do presente diploma os princípios orientadores da organização e da gestão do currículo, bem como da avaliação das aprendizagens». Tal reforma:

constitui componente estratégica nuclear no âmbito de uma política de educação determinada em obter resultados, efetivos e sustentados, na formação e qualificação dos jovens portugueses para os desafios da contemporaneidade e para as exigências do desenvolvimento pessoal e social.

Pretende-se, então, alcançar a:

articulação de ciclos e níveis de ensino, flexibilidade na construção dos percursos formativos, permeabilidade entre os diversos cursos, integração da avaliação, transversalidade da educação, a valorização da cultura e da língua portuguesas, e das tecnologias da informação e comunicação e a integração das dimensões teórica e prática do conhecimento.

A **avaliação** proposta é formativa, «contínua e sistemática», com uma «função diagnóstica», e sumativa, de «formulação de um juízo globalizante» com funções de classificação e certificação (artigo 12.º). Conjugam-se com a avaliação sumativa interna (da responsabilidade da gestão da escola) e a avaliação sumativa externa (os exames nacionais do final do Ensino Secundário, de iniciativa do Ministério da Educação), que recai nas disciplinas de Português, numa das disciplinas trienais e em duas das bienais.

«As estratégias de desenvolvimento do currículo nacional são objeto de um **projeto curricular de escola**, integrado no respetivo **projeto educativo**» (artigo 2.º). E procede-se ao «alargamento da duração dos tempos letivos, de forma a permitir maior diversidade de metodologias e estratégias de ensino e melhor consolidação das aprendizagens» (artigo 4.º). Mantém-se a **Área de Projeto**, «que pretende mobilizar e integrar competências e saberes adquiridos nas diferentes disciplinas» (artigo 6.º) e são áreas transdisciplinares a educação para a cidadania e a valorização da língua e da cultura portuguesa (artigo 4.º). Devem ser promovidas «ações de formação cultural e de educação artística, de educação física e de desporto escolar, de formação cívica, de inserção e de participação na vida comunitária, [...] orientadas, em geral, para a formação integral e para a realização pessoal dos alunos» (artigo 7.º).

A oferta curricular é feita a partir de: cursos científico-humanísticos, vocacionados para prosseguimento de estudos; cursos tecnológicos, de inserção no mercado de trabalho e/ou prosseguimento de estudos (especialização tecnológica pós-Ensino Secundário e Ensino Superior); cursos artísticos especializados, vocacionados para prosseguimento de estudos ou Ensino Superior; cursos profissionais, vocacionados para a qualificação inicial dos alunos, tendencialmente de inserção no mercado de trabalho mas permitindo o prosseguimento de estudos. Também a modalidade de Ensino Recorrente.

As matrizes curriculares dos cursos científico-humanísticos têm uma componente geral (idêntica para todos os tipos, salvo para os cursos profissionais: as disciplinas trianuais de Português e Educação Física, e Educação Moral e Religiosa Católica, facultativa; bianuais de Língua Estrangeira I, II ou III e Filosofia) que «visa contribuir para a construção da identidade pessoal, social e cultural dos jovens». A componente específica, que «visa proporcionar formação científica consistente no domínio do respetivo curso», inscreve-se numa disciplina trianual, obrigatória; a escolha do aluno recai sobre duas bianuais e uma anual. As disciplinas estruturantes podem concentrar-se mais no 10.º ou no 12.º ano. Consta, ainda, da Área de Projeto.

A *Portaria n.º 550-D/2004*, 21 de maio de 2004, tratará de alguns aspetos menores da organização curricular, funcionamento e avaliação dos cursos do Ensino Secundário, na vertente de cursos científico-humanísticos: Curso de Ciências e Tecnologias; Curso de Ciências Socioeconómicas; Curso de Ciências Sociais e Humanas; Curso de Línguas e Literaturas;

Curso de Artes Visuais. Os tempos letivos são de 90 minutos, mas podem organizar-se «de forma diferenciada, em função da natureza das disciplinas, das condições existentes na escola» (artigo 2.º). É estipulado que a Área de Projeto integra apenas o currículo do 12.º ano e é lecionada por um só professor.

5. A avaliação

Como vimos, o governo de Durão Barroso, ao fazer passar na Assembleia da República a *Lei n.º 31/2002*, de 20 de dezembro, marca uma viragem substancial na forma como o sistema educativo é perspetivado nas políticas públicas de educação e a avaliação não é uma exceção. Tal como se refere no preâmbulo da lei, esta «tem por objeto, no desenvolvimento do artigo 49.º da Lei de Bases do Sistema Educativo, *Lei n.º 46/86*, de 14 de outubro, o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, adiante designado por **sistema de avaliação**». E pela primeira vez, como se pode ler no artigo 2.º, «o sistema de avaliação abrange a educação pré-escolar, os ensinos básico e secundário da educação escolar, incluindo as suas modalidades especiais de educação, e a educação extraescolar», e é um «instrumento central de definição das políticas educativas». Trata-se de um documento substancial, que aprova o sistema de avaliação nas modalidades de autoavaliação e de avaliação externa de jardins de infância, escolas básicas e secundárias, assim como as orientações gerais para as mesmas, empenhado em determinar critérios precisos para cada modalidade de avaliação.

Os seus principais objetivos são, conforme indica o artigo 3.º: «promover a melhoria da qualidade do sistema educativo, da sua organização e dos seus níveis de eficiência e eficácia» e «apoiar a formulação e o desenvolvimento das políticas de educação e formação»; «dotar a administração» e a sociedade em geral, de um «quadro de informações sobre o funcionamento do sistema educativo»; «assegurar o sucesso educativo, promovendo uma cultura de qualidade, exigência e responsabilidade nas escolas»; «garantir a credibilidade do desempenho dos estabelecimentos de educação e de ensino»; «promover uma cultura de melhoria continuada da organização, do funcionamento e dos resultados do sistema educativo e dos projetos educativos»; «participar nas instituições e nos processos internacionais de

avaliação dos sistemas educativos, fornecendo informação e recolhendo experiências comparadas e termos internacionais de referência».

O artigo 4.º define a conceção de avaliação: visa a «criação de termos de referência para maiores níveis de exigência, bem como a identificação de boas práticas organizativas, de procedimentos e pedagógicas relativas à escola e ao trabalho de educação, ensino e aprendizagens, que se constituam em modelos de reconhecimento, valorização, incentivo e dinamização educativa». A dimensão aferida estará a cargo «da participação em projetos e estudos desenvolvidos a nível internacional» para que se possa fazer «em termos comparados». Esta «estrutura-se com base na autoavaliação, a realizar em cada escola ou agrupamento de escolas, e na avaliação externa» (artigo 5.º).

A autoavaliação (artigo 6.º) é obrigatória, permanente e «assenta nos termos de análise seguintes»: «concretização do projeto educativo» (educação, o ensino, aprendizagens); atividades, «climas e ambientes educativos» que proporcionem interação, integração social, aprendizagens e «desenvolvimento integral da personalidade»; «desempenho dos órgãos de administração e gestão» ao nível «das estruturas escolares de gestão», incluindo «recursos e a visão inerente à ação educativa, enquanto projeto e plano de atuação»; «sucesso escolar», isto é, taxas de frequência escolar e resultados académicos; «cultura de colaboração entre os membros da comunidade educativa». Este processo deve «conformar-se a padrões de qualidade devidamente certificados» (artigo 7.º).

A avaliação externa (artigo 8.º) é nacional ou por área educativa e assenta «em aferições de conformidade normativa das atuações pedagógicas e didáticas e de administração e gestão, bem como de eficiência e eficácia das mesmas». Tem uma dimensão de «análise da qualificação educativa da população», que ocorre «fora do âmbito do sistema educativo». Deve «aferir o sucesso escolar e o grau de cumprimento dos objetivos educativos definidos como essenciais pela administração educativa» e certificar o processo de autoavaliação. Pode surgir de ações da Inspeção-Geral de Educação e «demais serviços do Ministério da Educação».

Nos Parâmetros de avaliação (artigo 9.º) destacam-se: «conhecimento científico, de carácter pedagógico, organizativo, funcional, de gestão, financeiro e socioeconómico», concretiza-se num extenso elenco de indicadores que cobrem todas as dimensões educativas da vida da escola («clima educativo», estratégias pedagógicas, decisões curriculares, processos de avaliação, apoios educativos, uso dos manuais escolares), qualificação dos

docentes, instalações e equipamentos, organização e gestão, articulação com a formação profissional e as autarquias, parcerias com empresas e iniciativas de investigação educacional. Além disso, serão contabilizadas as taxas de escolarização obrigatória, a taxa de sucesso escolar, a «qualidade do mesmo e fluxos escolares» e a taxa de «inserção no mercado de trabalho» dos alunos.

No geral, a avaliação dos alunos verá um desenvolvimento e um reforço da avaliação externa, agora também no ensino básico. O *Despacho Normativo n.º 1/2005*, de 5 de janeiro, verte os princípios e procedimentos a observar na avaliação das aprendizagens e das competências dos alunos nos três ciclos e inclui os exames nas disciplinas de português e de matemática do 9.º ano, concretizados no mandato seguinte.

6. O XVI Governo Constitucional, presidido por Pedro Santana Lopes (2004-2005)

As opções políticas, em matéria de educação, são, para o Governo em que assume a pasta de educação Maria do Carmo Seabra, um decalque do programa do governo anterior, que interrompera a legislatura com a ida de Durão Barroso para a presidência da Comunidade Europeia. Este governo tem uma brevíssima vida, com o Ministério da Educação enredado irremediavelmente com os sistemas de colocação de professores, mas ainda assim publica o *Despacho Normativo n.º 1/2005*, de 5 de janeiro, dedicado à avaliação dos alunos na escolaridade básica «regular».

Este despacho «estabelece os princípios e os procedimentos a observar na avaliação das aprendizagens e competências, assim como os seus efeitos», considerando relevantes «as aprendizagens de carácter transversal e de natureza instrumental, nomeadamente no âmbito da educação para a cidadania, da compreensão e expressão em língua portuguesa e da utilização das tecnologias de informação e comunicação, constituem objeto de avaliação em todas as disciplinas e áreas curriculares» (ponto 5).

Nos pontos 15, 16 e 17, sobre as competências do Conselho Pedagógico, indica que será este a definir os critérios de avaliação, sob proposta do Conselho de Docentes (1.º Ciclo), e dos Departamentos Curriculares ou Conselho de Diretores de Turma. Os critérios são «referenciais comuns na escola ou agrupamento», operacionalizados pelo Professor Titular (1.º ciclo) e Conselho de Turma (2.º e 3.º).

A avaliação é da responsabilidade do professor, do Conselho de Docentes, do Conselho de Turma, dos órgãos de gestão da escola ou agrupamento e da administração educativa (ponto 8). E a avaliação formativa – principal modalidade de avaliação – é responsabilidade do professor «em diálogo com os alunos e em colaboração com os outros professores, designadamente no âmbito dos órgãos coletivos que concebem e gerem o respetivo projeto curricular e, ainda, sempre que necessário, com os serviços especializados de apoio educativo e os EE, devendo recorrer, quando tal se justifique, a registos estruturados» (pontos 19-21).

É interessante a insistência no trabalho conjunto dos professores, em matéria de avaliação e em matéria das alterações da lecionação a que esta pode conduzir, no sentido do sucesso na aprendizagem dos alunos: «Com base na avaliação sumativa, compete ao Professor Titular, no 1.º ciclo, em articulação com os competentes conselhos de docentes, e ao conselho de turma, **reanalisar o Projeto Curricular de Turma**, com vista à introdução de eventuais reajustamentos ou apresentação de propostas para o ano letivo seguinte» (ponto 36).

Capítulo 6

A Crise das Soluções: a governação socialista da qualificação do Sistema Educativo

1. A Educação no XVII Governo Constitucional

Este subciclo da Reforma Curricular, durante o qual se pretendia qualificar o Sistema Educativo, corresponde aos governos presididos por José Sócrates Pinto de Sousa, ou seja, o XVII Governo Constitucional (2005-2009), no qual assume a pasta da Educação Maria de Lurdes Rodrigues, e o XVIII Governo Constitucional (2009-2011), que tem como ministra da Educação Isabel Alçada.

Refere o programa do XVII Governo que a sua política se desenvolverá «em torno de cinco grandes eixos», a saber: o crescimento sustentado da economia «visando a modernização do País» através de: «conhecimento, da inovação, da qualificação dos portugueses e da melhoria dos serviços do Estado»; coesão nacional, pelo combate à pobreza «e com mais igualdade de oportunidades», por meio do crescimento e da modernização; a qualidade de vida «num quadro sustentável de desenvolvimento», isto é, de qualidade ambiental, defesa dos consumidores e a «melhoria dos indicadores de bem-estar», e a coesão territorial. Também se propões «elevar a qualidade da nossa democracia, reforçando a credibilidade do Estado e do sistema político e fazendo dos sistemas de justiça e de segurança instrumentos ao serviço de uma plena cidadania». De resto, o objetivo consiste em «valorizar o posicionamento do País no quadro internacional»: União Europeia e «plano global, [...] cooperação externa, valorizando a cultura e a língua portuguesa no Mundo e construindo uma política de defesa adequada à nossa inserção na comunidade internacional».

Estas intenções políticas passam por estratégias de crescimento, o plano tecnológico de qualificação para a sociedade da informação, a promoção e a eficiência no investimento das empresas (desburocratizar, estimular a concorrência, consolidar as finanças públicas, modernizar a administração pública), políticas sociais – nas quais se inscreve, em primeiro lugar, a educação – de promoção do emprego e o trabalho como fator de cidadania

social, qualificação, adaptação das empresas, a economia social, o combate à pobreza e à exclusão, o rigor e a justiça na aplicação das medidas. Do ponto de vista das políticas de família, destaca-se a igualdade de género e a tolerância. São também propostas as metas da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável, a modernização da administração territorial autárquica, a imigração inclusiva e a participação democrática e cidadã dos jovens. No geral, exprime-se uma intenção de fomentar a qualidade da democracia, da cidadania, da justiça e da segurança.

Especificamente no domínio da educação básica e secundária o programa do governo presidido por José Sócrates Pinto de Sousa propõe-se «apostar em mudanças estruturais, para conseguir a educação de qualidade para todos». O objetivo, «de urgência nacional», num contexto político de «sociedades democráticas, abertas e complexas», é:

superar o atraso educativo português face aos padrões europeus, integrar todas as crianças e jovens na escola e proporcionar-lhes um ambiente de aprendizagem motivador, exigente e gratificante, melhorar progressivamente os resultados, fazendo subir o nível de formação e qualificação das próximas gerações, tudo isto constitui uma urgência nacional [...] para a promoção da ciência e da cultura, para a coesão da sociedade, para a produtividade e a competitividade da economia.

Trata-se de ver a educação «como fator insubstituível de democracia e desenvolvimento», da inclusão e igualdade de oportunidades e de agir sobre a «organização e gestão dos recursos educativos, na qualidade das aprendizagens e na oferta de várias oportunidades a todos os cidadãos para melhorarem os seus níveis e perfis de formação», centrando-se nos alunos, todos os alunos. As propostas «inscrevem-se no quadro definido pela Estratégia de Lisboa: fazer da sociedade da informação e do conhecimento uma alavanca para a coesão social e a modernização económica e tecnológica», «defendendo e valorizando o serviço público de educação e a escola pública, aberta a todos». Tal supõe que o Governo promoverá «o apoio estatal, assente na qualidade e através de formas claras e rigorosas de contratualização, ao ensino particular e cooperativo».

Assim, são definidas «5 ambições para a legislatura»: 1. «trazer todos os menores de 18 anos, incluindo aqueles que já estejam a trabalhar, para percursos escolares ou de formação profissional»; 2. alargar a rede de educação pré-escolar (para 100% das crianças de cinco anos) e consolidar o

ensino básico de nove anos com «instrumentos de inclusão e combate ao insucesso»; 3. «programas de educação e formação dirigidos aos adultos»; 4. reorganizar «o sistema e os recursos educativos», em função do «interesse público geral» (recrutamento e colocação dos docentes, os tempos de funcionamento dos estabelecimentos de pré-escolar e das escolas, a estruturação dos serviços); 5. «enraizar em todas as dimensões do sistema de educação e formação a cultura e a prática da avaliação e da prestação de contas» («avaliação do desempenho dos alunos e do currículo nacional, avaliação dos educadores e professores, avaliação, segundo critérios de resultados, eficiência e equidade, das escolas e dos serviços técnicos que as apoiam»).

As medidas preconizadas para as escolas, que «são o centro do sistema educativo», consistem em: consolidar os agrupamentos de escolas do ensino básico; racionalizar a rede pré-escolar e escolar, em colaboração com as autarquias⁵³⁴; aproximar as escolas secundárias das escolas de formação profissional; celebrar contratos de autonomia das escolas (capacidade de gerir os recursos e o currículo nacional, de estabelecer parcerias locais e de se adequar ao contexto), num quadro de «maior autonomia significa maior responsabilidade, prestação regular de contas e avaliação de desempenho e de resultados». O Estado define «os termos e as condições» e a «fixação calendarizada de resultados». Os manuais escolares também serão certificados.

Para tal, lançará um programa de avaliação das escolas que não se restrinja aos *rankings* de resultados nos exames, «potenciando um modelo que tenha em conta os padrões adotados no âmbito da União Europeia». Esta avaliação «terá consequências»: premiar ou apoiar as escolas que revelem dificuldades, «contratos-programa com escolas, associações de pais, autarquias e organizações da sociedade civil de modo a estabelecer metas e dinâmicas de transformação».

Serão lançados concursos de inovação e boas práticas e também se «definirá um programa nacional de formação de professores, com explicitação de perfis de desempenho e com consequentes medidas de incentivo à qualidade da formação inicial e contínua», a avaliação de desempenho.

O desenvolvimento do ensino básico reforça a sequencialidade dos ciclos, centrado na aquisição de «competências fundamentais», que

⁵³⁴ «As autarquias terão, também, um papel determinante, exercendo novas competências, designadamente no que respeita ao planeamento educativo e à gestão dos recursos físicos e humanos não docentes.»

sustentem a todos os alunos prosseguimento de estudos de nível secundário. Será introduzida a generalização do ensino do Inglês desde o primeiro ciclo do ensino básico; a obrigatoriedade do ensino experimental das ciências, em todo o ensino; a valorização do ensino da língua portuguesa e da matemática; a generalização do acesso às tecnologias da informação e comunicação; o aperfeiçoamento do sistema de avaliação (provas aferidas «para avaliar o desenvolvimento do currículo nacional e a prestação das escolas, no ensino básico»); alteração do sistema de avaliação dos alunos, com a «aplicação de programas de apoio».

Para aumentar as taxas de frequência no ensino secundário, a oferta será obrigatória em todo o território e a escolaridade obrigatória estende-se aos 18 anos. Alarga-se a oferta, com cursos tecnológicos, artísticos e profissionais e um ensino recorrente diversificado, também para jovens dos 15 aos 18 anos, em sistema de tutoria. São necessários ajustamentos nos currículos e um programa de formação profissional pós-secundária. Deve reduzir-se a repetência e o abandono escolar. A essas alterações está subjacente uma lógica:

No futuro próximo, a educação básica e o ensino secundário constituirão um só tronco de educação fundamental, dirigida a todas as crianças e jovens. Até à conclusão do ensino ou formação de nível secundário, o lugar dos jovens é a escola ou centro de formação. Só a partir de 12 anos de escolaridade é que se colocará a opção entre prosseguir de imediato estudos superiores, ou fazer uma primeira entrada no mercado de emprego; e mesmo esta não significará o fim da aprendizagem, mas sim um percurso de cruzamentos entre profissão e formação.

A avaliação orienta-se para a «aquisição de competências e capacidades [...] valorizando as dimensões experienciais do trabalho escolar» e conclui-se com os exames nacionais do 12.º ano. Já os princípios da escola inclusiva orientarão as políticas de educação especial. Será valorizada a educação intercultural e a integração dos filhos de imigrantes. Preconiza-se um «trabalho pedagógico na aquisição de competências, que sustentem a aprendizagem ao longo de toda a vida» e, ainda, «a educação para os valores»:

a formação cívica, incluindo o conhecimento das instituições democráticas, o estímulo da participação cívica, a cultura da paz, a valorização

da dimensão europeia, a capacidade empreendedora individual e de grupo, o diálogo entre civilizações e culturas; e o aprender a viver em conjunto, a educação para a saúde, para a sexualidade e os afetos, a prevenção contra o tabagismo e a toxicodependência.

2. A Educação no XVIII Governo Constitucional

Tal como é referido na introdução do programa do XVIII, esta é uma legislatura que se assume de «recuperação económica interrompida pela crise internacional» e para a qual se adiantam desígnios de promoção económica, emprego e modernização, entre os quais, «regular o mercado, defender o consumidor». Desta vez a educação é colocada no pacote das medidas de «Conhecimento e cultura» e são de destacar objetivos no campo das políticas sociais («igualdade»), do desenvolvimento sustentável e ambiente, o «aprofundar a descentralização da administração autárquica», assim como a «qualidade da democracia», definida em termos da justiça, do «combate à corrupção», da «modernização do sistema político» e de «qualificar a democracia».

«As exigências de controlo de défice orçamental impõem medidas transversais a toda a função pública, de congelamento da atualização das remunerações, das progressões e promoções de carreira de professores e pessoal não docente, entre 2005 e 2009.»⁵³⁵ Assim se desenvolverão medidas focalizadas para fornecer instrumentos ao sistema e às escolas para responder aos problemas de insucesso e abandono escolar a territórios e públicos muito específicos: TEIP II, CEF, PCA, Programa Português Língua não Materna, Escola Móvel. O objetivo é reduzir para metade o insucesso escolar; em 2010 o país comprometeu-se com a União Europeia.⁵³⁶ Estes compromissos exigiam medidas de promoção do sucesso

⁵³⁵ Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino». In Maria de Lurdes Rodrigues (org.) (2014), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Coimbra: Almedina, 35-88, 75.

⁵³⁶ *Europe 2020 Strategy for Growth and Employment in Europe*: a atingir a taxa de 10% de abandono escolar precoce. Em 2020, essa taxa fixou-se em 8,9% e em 2021 atingiu o mínimo histórico de 6,5% nos dois primeiros trimestres e de 5,9% no terceiro. <https://www.dge.mec.pt/noticias/taxa-de-abandono-escolar-atinge-minimo-historico> (15/11/2024). Consultado em 1 de fevereiro de 2025. Mas conforme noticiaram os principais órgãos de informação, a taxa subiu para 8% em 2023. <https://expresso.pt/sociedade/2024-02-08-Abandono-escolar-aumentou-em-2023-Ministerio-da-Educacao-diz-que-2021-e-2022-foram-anos-atipicos-2be97d11>, numa notícia de 8 de fevereiro de 2024.

- visando cumprimento efetivo da escolaridade básica de 9 anos e alargamento ao Ensino Secundário. Entre 2005 e 2011, a taxa de abandono, anteriormente em 38,8%, passou para os 23,2%.

A **escolaridade obrigatória de 12 anos** promoveria um aumento global dos alunos no ensino secundário, com a diminuição da taxa de retenção e de desistência, permitindo estabelecer o Ensino Secundário como referência, facto concretizado na *Lei n.º 85/2009*, de 27 de agosto. Esta foi uma medida aprovada com amplo consenso político e acordo dos professores e das Associações de Pais. Deveria ser acompanhada por apoios financeiros à frequência, um número adequado de professores e outras condições gerais.

Uma intervenção mais global, que incluiu iniciativas de estudos de avaliação e científicos sobre o Ensino Secundário, a preparação de sistema de bolsas e campanhas publicitárias agressivas, estabelecendo um diálogo direto com as famílias, constituiu uma estrutura de apoio e potenciação a este aumento de anos da escolaridade obrigatória. Todos os objetivos remetiam para o combate ao abandono e promoção da extensão das carreiras escolares, acelerando a generalização do acesso ao Ensino Secundário como nível mínimo de qualificação à entrada no mercado de trabalho.

Adequar as escolas à promoção do sucesso escolar e às necessidades das famílias levou ao lançamento das medidas para o 1.º ciclo: escola a tempo inteiro, atividades de enriquecimento escolar, ensino do inglês; generalização das refeições escolares a todos os alunos 1.º ciclo, encerramento das escolas isoladas com menos de 10 alunos, promoção da construção de centros escolares, formação dos professores em português e matemática, colocação plurianual de professores.

No que diz respeito à educação básica e secundária, este programa surge com uma linguagem «de consolidação e aprofundamento». Para tal, são objetivos⁵³⁷:

[...] concretizar a universalização da frequência da educação básica e secundária⁵³⁸; [...] continuar a desenvolver programas de melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos; [...] reforçar os recursos, as

⁵³⁷ A que se junta «consolidar e alargar as oportunidades de qualificação certificada para os jovens e adultos», com o reforço da Iniciativa Novas Oportunidades e o sistema de dupla certificação.

⁵³⁸ Com a criação de 40 000 vagas adicionais e apoio social às famílias, sob a forma de bolsas de estudo.

condições de funcionamento, o papel e a autonomia das escolas; [...] é valorizar o trabalho e a profissão docente.

Na educação pré-escolar deve continuar a construção de equipamentos, reforçando a «capacidade da rede pública para as crianças de três e quatro anos de idade». Preconiza-se também «utilizar os Centros Novas Oportunidades das escolas para [...] desenvolver iniciativas de formação e qualificação destinadas especificamente aos pais e encarregados de educação», incluindo a formação em tecnologias da comunicação e melhorar as possibilidades de promover a educação e a formação à distância.

Este ciclo político caracterizou-se por um grande investimento em medidas e programas de promoção do sucesso e recuperação de aprendizagens no ensino básico, após uma significativa redução do abandono escolar no 1.º ciclo, que se traduziu num maior número de alunos e de perfis nos ciclos seguintes. São medidas que vertem uma visão de implementação centrada na escola e no processo de ensino-aprendizagem, atuando sobre diversas áreas da organização escolar e com metodologias de intervenção mais diversificadas.

Neste âmbito da promoção da «qualidade das aprendizagens» e valorização da «escola pública como instrumento para a igualdade de oportunidades» surge a consolidação da organização curricular, a diversificação da oferta no ensino secundário, desenvolvimento de «instrumentos de combate ao insucesso escolar e ao abandono escolar precoce», «consolidar e desenvolver os planos e programas concebidos para a melhoria de competências-chave ou de aprendizagens em determinadas áreas críticas» (formação de professores, difusão das boas práticas) e, ainda, «o Plano de Ação para a Matemática, o Plano Nacional de Leitura, os programas de formação para o ensino do Português, da Matemática e das Ciências experimentais, a promoção da educação para a cidadania, a valorização do ensino tecnológico».

Do mesmo modo, prosseguir com o sistema de avaliação das aprendizagens, tanto nos referenciais como nos objetivos, melhorar a qualidade das provas de avaliação, «reforçando a respetiva auditoria», com a «consolidação das provas de aferição, nos 4.º e 6.º anos de escolaridade», a «valorização dos exames nacionais de final do ensino básico e do ensino secundário», promovendo «uma atitude de exigência e responsabilidade» e a possibilidade de facultar «planos de recuperação» aos alunos com «insuficiências na aprendizagem».

Do mesmo modo se deseja «consolidar e desenvolver a educação especial, na lógica da escola inclusiva e da plena garantia da universalidade da escola pública», promover «a certificação de competências», pelo Plano Tecnológico da Educação e o acesso a «computadores e as ligações em banda larga e os quadros interativos». Será adotado o Acordo Ortográfico e o acesso à educação artística deve «favorecer o conhecimento do património cultural, designadamente através de programas plurianuais de visitas de estudo».

A **qualificação da escola pública** consiste em reforçar o papel, as condições de funcionamento e a autonomia das escolas, que funcionarão em regime normal e turno único. Prosseguem as obras do parque escolar, o apetrechamento tecnológico das escolas e a aplicação do «novo regime de organização e gestão das escolas», nas áreas da organização pedagógica e contratação e gestão de pessoal docente e o programa de avaliação externa, a cargo da Inspeção-Geral de Educação.

São ações a promover: o Programa Escola Segura, as prestações de ação social escolar, a promoção da «saúde pública, do combate à obesidade» e a educação «para a saúde sexual e reprodutiva», o desporto escolar, a descentralização das competências das autarquias, o movimento associativo de pais e a redefinição da administração educativa («autonomia das escolas e da maior participação das autarquias»).

Quanto a «valorizar o trabalho e a profissão docente», empresa que se revelara assaz difícil para o governo anterior, trata-se da aplicação do Estatuto da Carreira Docente: segundo ciclo da avaliação de desempenho, a valorização do mérito e a atribuição de maiores responsabilidades aos docentes mais qualificados «que produza consequências, premeie os melhores desempenhos, se realize nas escolas e incida sobre as diferentes dimensões do trabalho dos professores»; a formação dos diretores de escolas e dos professores com funções de avaliação; reforço da autoridade dos professores; programas de formação inicial e contínua (capacitação científica e didática); a criação de equipas multidisciplinares adequadas ao apoio à atividade docente e à integração dos alunos e das famílias, nomeadamente no domínio da orientação vocacional, do apoio e trabalho social, na mediação.

É nesta linha de intenções que se verificará que o período de vigência do XVII Governo Constitucional foi marcado por uma política deliberada e plenamente assumida de participação nos estudos internacionais de avaliação das aprendizagens, com largo destaque para o *Programme*

for International Student Assessment (PISA), promovido pela OCDE.⁵³⁹ As medidas de política postas em prática evidenciaram uma intenção deliberada de melhorar os resultados dos alunos portugueses, tradicionalmente modestos ou mesmo fracos em todas as áreas testadas. Foi assumido o princípio de que «todos os alunos podem aprender», com grande impacto no plano político: há conhecimento (e.g., didático, pedagógico, científico) que pode e deve contribuir para que tal se concretize, isto é, é possível adotar práticas de ensino e de avaliação que melhorem substancialmente as aprendizagens dos alunos e que, conseqüentemente, possam contrariar os escandalosos números relativos ao abandono e à retenção.

E considera-se ainda que aquele conhecimento e aquelas práticas se podem aprender através de programas de ação no domínio da formação dos professores. Assim, instituíram-se os programas para a Qualidade tais como o *Plano para a Matemática*, o *Plano Nacional de Leitura*, a *Recuperação e Acompanhamento dos Alunos*, o *Plano da Tecnologia nas Escolas* e o *Plano de Reconstrução e Valorização das Escolas*. Mas também de programas para a Equidade tais como a *Escola a Tempo Inteiro*, o *Ensino Profissional nas Escolas Públicas* e a *Educação Pré-Escolar Universal*. E ainda programas para a Eficiência tais como as *Aulas de Substituição*, a *Avaliação do Desempenho Docente* e a *Avaliação Externa das Escolas*.

A consciência dos problemas que é necessário enfrentar quando se pretende contribuir para que todos os alunos aprendam atinge todos os intervenientes (e.g., professores, alunos, pais, técnicos, gestores) e exige-lhes que desenvolvam um outro sistema de conceções relativamente à retenção, ao abandono, às aprendizagens, ao ensino, à avaliação e, em geral, às práticas curriculares. Por isso, não deixa de ser interessante analisar as perspectivas sobre estas questões defendidas pela ministra da Educação do período em análise, Maria de Lurdes Rodrigues:

O tópico do insucesso escolar enfrenta, na política educativa, dificuldades relacionadas com a perceção pública da repetência e do chumbo. A ideia, muito divulgada - no interior da comunidade educativa e fora dela -, de que chumbar faz bem ao «carácter» das crianças e dos jovens, tem sido impeditiva do desenvolvimento de uma atitude mais exigente para com os resultados escolares dos alunos. Esta visão esquece que a alternativa à repetência e ao «chumbo» não é passar sem saber. Pelo

⁵³⁹ Portugal participou nas edições de 2006 e de 2009 daquele estudo.

contrário, a alternativa é exigir tempo de trabalho e de estudo para que os alunos aprendam o que não sabem, a alternativa é a diversificação dos métodos pedagógicos de ensino; a alternativa é exigir bons resultados escolares. É necessário que o objetivo da melhoria dos resultados escolares entre na agenda e nas preocupações de todas as escolas e do trabalho dos professores. Trata-se de garantir não apenas o ensino para todos, mas também a qualidade das aprendizagens de todos. (Rodrigues, 2012, 182)

Fernandes (2014) advoga que «parece ser legítimo considerar que houve uma relação mais ou menos estreita entre as políticas e as medidas delas decorrentes e a avaliação externa das aprendizagens preconizada pela OCDE através do PISA». E indica que:

o que, de algum modo, pode ser considerado surpreendente nas políticas públicas que então foram postas em prática é o facto de a participação numa avaliação externa internacional ter sido um motivo deliberadamente assumido para melhorar o ensino e a aprendizagem e o desempenho do sistema educativo. Ainda que não seja legítimo estabelecer relações de causa e efeito entre as medidas postas em prática e os resultados dos alunos nas edições de 2009 e 2012 do PISA, a verdade é que tais resultados melhoraram significativamente. De igual modo, ao contrário das expectativas menos positivas que se poderiam ter em relação aos resultados dos alunos nos exames de Matemática e de Língua Portuguesa no final do ensino básico, a verdade é que, entre 2008 e 2011, a maioria dos alunos teve notas positivas nesses mesmos exames (PORDATA, 2014).⁵⁴⁰

Os resultados dos alunos portugueses no PISA, como está evidenciado em todos os seus relatórios dos últimos anos, foram melhorando

⁵⁴⁰ Fernandes, «Avaliações externas e melhoria das aprendizagens», 36-37. O autor indica que a taxa bruta de escolarização do 1.º ciclo do ensino básico desce para 115,3%; ou seja, os alunos repetentes representavam 15,3% dos alunos matriculados neste ciclo de ensino (Pordata, 2014). A taxa de escolarização real no 2.º ciclo do ensino básico era de 84,4% e a taxa bruta de 119,7% (Pordata, 2014). No 3.º ciclo do ensino básico a taxa de escolarização real era de 83,5% e a taxa bruta de 116,9% (Pordata, 2014). A taxa de escolarização real no Ensino Secundário era de 54,2% e a taxa bruta de 99,5% (Pordata, 2014). Concluíram o 12.º ano com sucesso 44 218 alunos (52,9% dos alunos matriculados nas vias de ensino e cursos tecnológicos) (dados do GEPE e do INE, 2009).

sucessivamente e, nalguns casos, de forma bastante significativa. Apesar das significativas melhorias que se podem constatar, sobretudo quando se analisam cronologicamente, não se deixa de registar problemas graves relacionados com as retenções e com o abandono. Por isso mesmo, em função do que se pôde constatar neste período, uma nova geração de políticas, baseadas em medidas concretas, que contribuam para lidar com a complexidade dos sistemas educativos atuais tais como a diversidade, a dificuldade em assegurar que os alunos aprendam e a dificuldade em garantir que todos os alunos cumpram a escolaridade obrigatória. São caminhos que foram traçados nestes anos tendo em vista a construção de uma escola pública com mais qualidade a todos os níveis, com melhores resultados e mais democrática.

3. O estatuto do aluno

Com a *Lei n.º 3/2008*, de 18 de janeiro de 2008, o XVII Governo Constitucional introduz a primeira alteração à *Lei n.º 30/2002*. Os objetivos não diferem sensivelmente dos da lei anterior, salvo quando se acrescenta o desenvolvimento da formação cívica. No entanto, parece haver uma mudança cultural na nova proposta no sentido em que se preveem medidas corretivas e disciplinares sancionatórias, embora de caráter punitivo mitigado. Os pais/encarregados de educação continuam a ser chamados a participar, agora numa linha mais ativa de intervenção, como garantes de que o seu educando beneficia dos direitos que lhe são devidos e cumpre os deveres assignados: a preservação da disciplina e o apuramento dos factos em processo disciplinar.

Quando se prevê que seja aplicada uma medida corretiva ou sancionatória, indica-se que se deve garantir o reforço da formação cívica do aluno e a sua plena integração na comunidade educativa, ações para as quais é requerida a participação dos encarregados de educação. Para tal, os pais/encarregados de educação devem conhecer o estatuto do aluno, o regulamento interno da escola, que devem subscrever e garantir que o mesmo ocorre com o seu educando, significando tal um compromisso ético com o cumprimento dos seus princípios.

O XVIII Governo Constitucional, como vimos, segue a mesma linha, para o ensino básico e secundário, definida pelo executivo anterior, na lógica mais geral de consolidar as medidas propostas e iniciadas na

legislatura precedente. No entanto, acresce agora a questão da valorização da função docente, com a ambição de alterar a representação social face ao trabalho e à classe profissional dos professores. Aponta-se, então, na linha do reforço do poder e da autoridade das escolas: cabem-lhes mais decisões e o reforço das suas competências. Esse reforço terá lugar num quadro de preconização do mérito, da exigência e da responsabilidade perante o sucesso nas aprendizagens, desejado para todos.

Tal perspetiva conduz a uma modificação nas competências de aplicação das medidas disciplinares, quando necessárias, que transitam dos professores, em sala de aula, para o diretor da escola, a quem cabe a prerrogativa de decidir a pena a aplicar.

Parece, no seu conjunto, que o ideal humanista, tradicionalmente inspirador dos governos socialistas, se vê mitigado ou substituído por uma conceção de educação mais repressiva, controladora e punitiva, habitualmente mais atraente para os governos de direita.

4. A avaliação

O *Despacho n.º 1 438/2005*, de 21 de janeiro, que «estabelece a metodologia a adotar para o apoio educativo, com vista à superação das dificuldades de aprendizagem» e que incide sobre a situação de alunos com dificuldades ou capacidades «excecionais», a frequentar o ensino básico, indicando que o Professor Titular ou o Conselho de Turma deve analisar a situação e definir as medidas de apoio educativo a adotar, de entre: a) Pedagogia diferenciada na sala de aula; b) Programas de tutoria para apoio a estratégias de estudo, orientação e aconselhamento do aluno; c) Programas de compensação em qualquer momento do ano letivo ou no início de um novo ciclo; d) Programas de ensino específico da língua portuguesa para alunos oriundos de países estrangeiros. Este Despacho será revogado pelo *Despacho Normativo n.º 50/2005*, de 9 de novembro, que «define, no âmbito da avaliação sumativa interna, princípios de atuação e normas orientadoras para a implementação, acompanhamento e avaliação dos planos de recuperação, de acompanhamento e de desenvolvimento como estratégias de intervenção com vista ao sucesso educativo dos alunos».

A avaliação é perspetivada como «integrante do processo de ensino e de aprendizagem», como meio de verificação do «cumprimento do currículo,

diagnosticar insuficiências e dificuldades ao nível das aprendizagens e (re)orientar o processo educativo». Tem dimensões formativa e sumativa, nas quais «a retenção deve constituir uma medida pedagógica de última instância, numa lógica de ciclo e de nível de ensino, depois de esgotado o recurso a atividades de recuperação desenvolvidas ao nível da turma e da escola». O trabalho escolar deve ser reorganizado para otimizar a aprendizagem e «a elaboração de planos de recuperação, de desenvolvimento e de acompanhamento». Neste despacho, relativamente ao anterior, são acrescentadas as aulas de recuperação como estratégia de remediação das dificuldades.

O *Despacho Normativo* 18/2006, 14 de março de 2006, vem alterar o *Despacho Normativo* n.º 1/2005, de 5 de janeiro, que enquadra «os princípios orientadores e os procedimentos a considerar na avaliação das aprendizagens do ensino básico». Agora, sendo uma aposta do governo a promoção de «uma cultura de qualidade e rigor, tendo em vista o sucesso escolar de todos os alunos», serão feitos alguns ajustes, já regulados pelo *Despacho Normativo* n.º 50/2005 (avaliação formativa, caráter da retenção, lógica de ciclo): introduz os exames nacionais de Língua Portuguesa e de Matemática, no final do 3.º ciclo e define os critérios de acesso aos exames de equivalência à frequência dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

Por outro lado, o *Decreto-Lei* n.º 213/2006, de 27 de outubro, Lei Orgânica do Ministério da Educação, trata da Avaliação do Sistema Educativo e dos seus resultados: define os parâmetros da autoavaliação (artigo 15.º) e da avaliação externa das escolas e assume a **avaliação aferida**/criterial. De acordo com esta nova legislação⁵⁴¹, o Ministério da Educação «tem por missão definir, coordenar, executar e avaliar a política nacional relativa ao

⁵⁴¹ Integra-se nas medidas de modernização da Administração Pública que o Programa de Governo anunciara, tendo o Governo aprovado (Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto), o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, que visava «a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afetos». A Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de março, define a reestruturação dos Ministérios com «a introdução de um novo modelo organizacional que tem por base a racionalização de estruturas, o reforço e a homogeneização das funções estratégicas de suporte à governação, a aproximação da Administração Central dos cidadãos e a devolução de poderes para o nível local ou regional». Com esta Lei Orgânica são criados o Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, o Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação e o Conselho das Escolas. O Decreto Regulamentar n.º 32/2007, de 29 de março, fixa-lhe as competências de aconselhamento na definição de políticas educativas.

sistema educativo» do Pré-Escolar, Ensino Básico e Ensino Secundário, «articular, no âmbito das políticas nacionais de promoção da qualificação da população, a política nacional de educação e a política nacional de formação profissional» (artigo 1.º); «definir e promover a execução das políticas», «definir as competências do currículo nacional e o regime de avaliação dos alunos e aprovar os programas de ensino e as orientações programáticas para a sua concretização, incluindo o ensino de português no estrangeiro»; «promover a autonomia das escolas, apoiar a execução dos seus PE e a sua organização pedagógica» (artigo 1.º).

À Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular cabem as «políticas relativas à componente pedagógica e didática da educação» para a educação Pré-escolar, e Ensino Básico, o Ensino Secundário e a educação extraescolar, fornecendo «apoio técnico-normativo à formulação daquelas políticas», orientadas para a «inovação e desenvolvimento do currículo e dos instrumentos de ensino e de avaliação e dos apoios e complementos educativos» e, ainda, acompanhar e avaliar as mesmas (artigo 14.º). Juntamente com Gabinete de Avaliação Educacional, levará a cabo estudos sobre currículos, programas e orientações para as áreas curriculares não disciplinares. Do mesmo modo, procederá à realização de estudos técnicos de desenvolvimento e inovação curricular, organização e avaliação pedagógica e didática do «sistema educativo, da inovação educacional e da qualidade do ensino e das aprendizagens». Do ponto de vista da orientação didática e pedagógica, compete-lhe a «promoção do sucesso escolar e do abandono escolar», a identificação das necessidades de material escolar, a sua avaliação e certificação.

Define-se também que a adoção da **avaliação aferida para o Ensino Básico**, como avaliação do desenvolvimento do currículo nacional e da «aquisição de competências essenciais e estruturantes» pelos alunos: provas nacionais que fornecem «informação relevante» aos professores, escolas e administração educativa sem efeitos na progressão.

Em 26 de julho é publicado o *Decreto-Lei n.º 272/2007*, tendo em conta que o governo «no âmbito dos objetivos prioritários da política educativa [...] consagra no seu Programa a avaliação do processo de aplicação dos novos currículos do ensino secundário e a implementação dos ajustamentos considerados necessários» por motivo de «alguns constrangimentos, designadamente no que diz respeito à excessiva flexibilidade dos percursos formativos, a qual se traduziu numa falta de identidade dos cursos e numa deficiente formação científica, à operacionalização da componente

prática e experimental das disciplinas científicas e artísticas e à viabilidade do curso de Línguas e Literaturas, o qual tem vindo a registar um nível de procura cada vez mais reduzido» (Preâmbulo).

Assim, são indicadas as alterações aos planos de estudos do Ensino Secundário: o curso científico-humanístico de Línguas e Humanidades funde-se com o curso de Ciências Sociais e Humanas e o curso de Línguas e Literatura. Apresenta-se a redução da carga horária de Educação Física para 1 tempo letivo e é extinta a disciplina de Tecnologia da Informação e Comunicação que passa do 10.º ano para o 8.º: pois é «a esse nível que deve ser adquirida a formação essencial nessa área, apostando-se na transversalidade da utilização das tecnologias de informação e comunicação no nível secundário da educação» (Preâmbulo).

Por sua vez, a Portaria n.º 1322/2007, de 4 de outubro, fixa as possibilidades de flexibilização de percursos do Ensino Secundário e, ao nível da Avaliação, indica as especificações relativas aos exames nacionais que cada aluno deve realizar (artigo 17.º).⁵⁴² O Decreto-Lei n.º 357/2007, de 29 de outubro, vem regular a conclusão e certificação do nível secundário de educação.

5. O regime jurídico de autonomia das escolas

Com a Portaria n.º 1 260/2007, 26 de setembro, o governo «estabelece o regime do contrato de autonomia a celebrar entre as escolas e a respetiva Direção-Regional de Educação em regime de experiência pedagógica».⁵⁴³ São requisitos para as escolas (do pré-escolar ao ensino secundário): «dispositivos e práticas de autoavaliação»; integração no «Programa de Avaliação Externa das Escolas»; «plano de desenvolvimento da autonomia que vise melhorar o serviço público de educação, potenciar os recursos da unidade de gestão e ultrapassar as suas debilidades, de forma sustentada»

⁵⁴² O Decreto-Lei n.º 357/2007, de 29 de outubro, vem regular a conclusão e certificação do nível secundário de educação para os adultos com percursos incompletos. Para o XVII Governo Constitucional, a Iniciativa Novas Oportunidades, «que representa um novo impulso no caminho da qualificação dos Portugueses, tendo como referência o nível secundário de educação», é um programa que pretende «superar os défices de qualificação da população portuguesa», uma iniciativa bastante acarinhada pelo executivo em causa.

⁵⁴³ Ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 47 587, de 10 de março de 1967, rege-se pelo estatuído no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, alterado pela Lei n.º 24/99, de 22 de abril.

(artigo 3.º). Ou seja, inesperadamente, no contexto de um governo do Partido Socialista, a perspectiva gerencialista afirma-se com toda a clareza.

Esta peça legislativa define o «serviço público de especial relevância» prestado pelas escolas: «acesso à escola, o sucesso dos alunos, a formação para a cidadania, os cuidados de apoio e guarda, a organização e o funcionamento da escola, designadamente no que respeita aos processos de participação interna e externa» (artigo 4.º).

Mas será com o *Decreto-Lei n.º 75/2008*, de 22 de abril, que fica estabelecido o regime jurídico de **autonomia das escolas**, conforme à necessidade identificada, pelo programa do XVII Governo Constitucional, de «revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes». Este articulado tem três objetivos: reforçar a abertura das escolas ao exterior, com o reforço da participação da Comunidade na constituição do Conselho Geral; reforçar as lideranças, com criação da figura do diretor de escola; e reforçar a **autonomia**, com maior capacidade de intervenção do órgão de gestão e instituindo o **regime de avaliação e prestação de contas da escola**, ao «reforçar a autonomia e a capacidade de intervenção dos órgãos de direção das escolas para reforçar a eficácia da execução das medidas de política educativa e da prestação do serviço público de educação».

Nos **conselhos executivos** vão ser delegadas competências da administração educativa (contratação e avaliação de desempenho do pessoal docente) e a celebração de **contratos de autonomia** faz-se na sequência de um procedimento de avaliação externa das escolas. No reforçar das lideranças destaca-se o cargo de **diretor**, unipessoal, com competências de gestão administrativa, financeira e pedagógica, aumentando substancialmente o seu poder e destruindo décadas de uma abordagem democrática e interpares da gestão escolar.⁵⁴⁴

Do sempre sensível ponto de vista da carreira docente, preconiza-se um corpo docente com mais experiência e autoridade reconhecida, através de mais formação e de maiores responsabilidades. A categoria de **professor titular** é criada, com funções de coordenação e de supervisão,

⁵⁴⁴ Com a Portaria n.º 1260/2007, de 26 de setembro, tinham ficado definidos os requisitos para a celebração dos contratos de autonomia entre o Ministério da Educação e as direções das escolas e agrupamentos. Em 2008 - na sequência do processo de avaliação externa - foram celebrados 24 contratos.

esperando-se que possa dar um importante contributo para a capacidade de organização das escolas.

Do ponto de vista do regime jurídico da administração educativa e gestão escolar, surge a figura do **Conselho Geral**, órgão colegial de participação estratégica das famílias e comunidades: assim, pretende-se a abertura das escolas ao exterior e melhorar o sistema⁵⁴⁵ de prestação de contas. Tem por funções aprovar o Regulamento Interno, o Projeto Educativo e o Plano Atividades, assim como eleger e destituir o diretor. Também a relação com a comunidade e com os Conselhos Municipais de Educação. As escolas são:

estabelecimentos aos quais está confiada uma missão de serviço público, que consiste em dotar todos e cada um dos cidadãos das competências e conhecimentos que lhes permitam explorar plenamente as suas capacidades, integrar-se ativamente na sociedade e dar um contributo para a vida económica, social e cultural do País. É para responder a essa missão em condições de qualidade e equidade, da forma mais eficaz e eficiente possível, que deve organizar-se a governação das escolas.

O **Projeto Educativo** é definido como documento que «consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada [...] para horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais [...] se propõe cumprir a sua função educativa» (artigo 9.º).

O **Conselho Pedagógico** «torna-se o órgão central, pois compete-lhe definir critérios gerais de **avaliação dos alunos**» (artigo 33.º) e também faz a coordenação pedagógica de cada ano, ciclo ou curso, e de organização, acompanhamento e avaliação das atividades de turma ou grupo de alunos» (artigo 42.º). Por sua vez, os **Departamentos Curriculares** tornam-se as principais estruturas de coordenação e supervisão do processo de ensino-aprendizagem.

O **Estatuto da escola** é definido no contexto de um regime de autonomia, administração e gestão (da educação pré-escolar ao ensino secundário): pretende-se estimular o desenvolvimento da autonomia, com base na iniciativa da escola, para o que devem ser-lhe reconhecidos diversos níveis de competências e responsabilidade de acordo com a capacidade

⁵⁴⁵ Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

demonstrada. Os objetivos da autonomia são a **equidade**, a **qualidade**, a **eficácia** e a **eficiência** (artigo 56.º).

Os **Princípios subjacentes** são o serviço público de educação e a qualidade das aprendizagens, o compromisso do Estado, a responsabilização dos órgãos administrativos e de gestão (avaliação do desempenho), a adequação dos recursos às condições da escola, «garantia da equidade do serviço prestado e no respeito pela coerência do sistema educativo», ancorados no funcionamento dos órgãos da escola e nos procedimentos da avaliação externa (artigo 57.º).

A autonomia da escola tem, agora, um valor instrumental, resultando na melhoria do serviço público de educação e no acréscimo de responsabilidade, o que inclui o regime de **avaliação e prestação de contas**, **autoavaliação**, **a avaliação externa** e o papel dos órgãos de inclusão da comunidade. Decorre da capacidade de organização da escola: funcionamento dos Departamentos Curriculares, do Conselho Pedagógico ou Conselho de Docentes e dos Diretores de Turma. Segundo o artigo 58.º, as competências de autonomia incidem na gestão flexível do Currículo, de proposta local/regional, «respeitando os núcleos essenciais definidos a nível nacional». Também na gestão e execução do orçamento, nas possibilidades de autofinanciamento e de aquisição de bens e serviços.

Na linha «de uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade [...] no caminho de uma efetiva descentralização de competências para os municípios», o governo legislou, através da *Lei n.º 144/2008*, de 28 de julho, a transferência de competências para as autarquias, uma «transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente em matéria de educação, e no quadro do disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo e do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário» e com a alocação dos recursos correspondentes.

Se a educação é «fator insubstituível de democracia e desenvolvimento», tal opção «traduz-se na adoção de práticas que visem obter avanços claros e sustentados na organização e gestão dos recursos educativos, na qualidade das aprendizagens e na oferta de novas oportunidades a todos os cidadãos para desenvolverem os seus níveis e perfis de formação». São competências a descentralizar nos domínios da educação, incidindo no ensino básico: «as relativas ao pessoal não docente do ensino básico, ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo

do ensino básico, à gestão do parque escolar e à ação social⁵⁴⁶ nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico». Também se torna possível «a celebração de um contrato específico com o Ministério da Educação» para o ensino secundário, quando ministrado em escolas básicas e secundárias.

6. O currículo

A procura de soluções para o **insucesso** e o **abandono escolar** levou à definição de várias soluções de **flexibilização curricular**, dos quais se destacam os percursos curriculares alternativos (desde 1996, *Despacho n.º 22/ /SEEI/96*) que vigorou até 2006, e que prosseguiram com o *Despacho Normativo n.º 1/2006*, de 6 de janeiro, que vem propor turmas com percursos diferentes, para alunos até 15 anos, com um diagnóstico de:

ocorrência de insucesso escolar repetido; existência de problemas de integração na comunidade escolar; ameaça de risco de marginalização, de exclusão ou abandono escolar; registo de dificuldades de aprendizagem, nomeadamente: forte desmotivação, elevado índice de abstenção, baixa autoestima e falta de expectativas relativamente à aprendizagem e ao futuro, bem como o desencontro entre a cultura escolar e a sua cultura de origem.

Estas turmas, com um número máximo de dez alunos, mantêm a estrutura curricular de base, acrescida de «formação artística vocacional, pré-profissional ou profissional que permita uma abordagem no domínio das artes e ofícios, das técnicas ou das tecnologias». São currículos próprios, com redução de disciplinas, através de agrupamentos em áreas disciplinares mais abrangentes, lecionadas em par pedagógico, para acompanhamento individualizado e contínuo de todos os alunos. Procura resolver os casos de insucesso escolar repetido, problemas de integração na comunidade escolar, risco de exclusão ou abandono escolar, direcionado a alunos com quem se esgotaram todos os apoios possíveis. Incidiu mais a aplicação nos anos de transição de ciclo.

Também a reformulação do programa de **Territórios Educativos de Intervenção Prioritária**, TEIP II, consagrado no *Despacho Normativo*

⁵⁴⁶ Medidas de apoio socioeducativo, como transportes, refeições e seguro escolar.

n.º 55/2008, de 23 de outubro, como medida de combate ao insucesso e abandono escolar, que atua sobre a organização dos recursos escolares e atua «como principal medida de discriminação positiva no sistema educativo e formativo» desta legislatura⁵⁴⁷. É um tipo de intervenção que visa adequar-se a territórios com índices abaixo da média nacional de sucesso educativo, fomentando a elaboração de projetos educativos centrados na otimização dos resultados e na articulação de intervenções de vários parceiros – famílias e comunidades locais – promovendo sinergias entre programas e medidas de política social e educativa. Tem uma lógica de territorialização e define critérios de prioridade, privilegiando contextos socioeconómicos com risco de exclusão social e educativa. Contribuem para a redução do abandono escolar precoce, da indisciplina e conflitualidade, gerando estratégias de inclusão escolar e social, invertendo a tendência de estigmatização, segregação e agravamento das condições para a promoção do desenvolvimento das aprendizagens.

São ações preconizadas pelos TEIP II a diversificação das ofertas educativas e formativas e programas de orientação pedagógica, aumentando o leque de escolhas aos alunos e disponibilizando modalidades de aprendizagem com abordagens pedagógicas distintas, assentes no acompanhamento contínuo e personalizado. O reforço destes agrupamentos com conjunto alargado de profissionais – psicólogos, mediadores culturais, técnicos de serviço social – mostrou-se válido na disponibilização de competências e valências às escolas. Os TEIP constituem um campo de inovação, experimentação e adaptabilidade ao meio, com estratégias inovadoras, dedicação aos alunos e focalização individualizada nos percursos de aprendizagem.

Também o **Programa Português Língua não Materna** (*Despacho n.º 7/2006*, de 6 de fevereiro) foi o recurso dominante nos processos de integração dos imigrantes e seus descendentes, incrementando a eficácia dos processos, fornecendo instrumentos pedagógicos adequados. Teve origem num relatório Eurydice (2004) que verificou a presença de 90 000 alunos nestas circunstâncias no sistema educativo português (120 nacionalidades, 80 diferentes línguas), dos quais, 25% revelava muitas dificuldades com a língua portuguesa e 5% não entendia nada. Foi um

⁵⁴⁷ Álvares & Calado, «Insucesso e Abandono Escolar», 223.

programa cuidadoso, definindo o perfil dos professores, a sua formação e elaboração conjunta de materiais⁵⁴⁸.

Já a **Escola Móvel** constitui um projeto-piloto lançado em 2005/06, como uma modalidade de ensino à distância para filhos de trabalhadores itinerantes. Inicialmente só para o 3.º ciclo, em 2007/08 também para o 2.º ciclo. As suas vertentes incidiram no trabalho de grupo específico de professores; na manutenção de uma plataforma tecnológica e na cedência de equipamento aos alunos; na implementação de Projetos Curriculares Alternativos; na produção e utilização de materiais pedagógicos adequados ao ambiente virtual. Em 2009 foi enquadrada legalmente como modalidade permanente de educação-formação (*Portaria n.º 835/2009*, de 31 de julho) mas foi extinta pela *Portaria n.º 812/2010*, de 26 de agosto. A sua extinção criará uma lacuna no sistema, apesar dos bons resultados obtidos em termos de sucesso escolar e desenvolvimento de competências dos alunos envolvidos e o desenvolvimento de um *know-how* dos professores participantes.

Por outro lado, a promoção do sucesso escolar teve, no ministério de Maria de Lurdes Rodrigues, uma centração especial no **1.º ciclo**, de integração e de valorização, a que a própria dá um significado especial, já que, nas suas próprias palavras, «entra pela primeira vez na agenda das políticas de educação», através de medidas que visam a promoção da integração organizacional e pedagógica, melhorias nas condições de ensino e aprendizagem e a valorização das responsabilidades e competências autárquicas, através de um acordo do Ministério da Educação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, em setembro de 2006, criando as condições de envolvimento das autarquias na organização das AEC, nomeadamente no ensino do inglês.⁵⁴⁹

O *Despacho n.º 12 591/2006*, de 16 de junho, e o *Despacho n.º 19 575/2006*, de 31 de agosto, tratam da implementação da «escola a tempo inteiro», para melhorar a qualidade das aprendizagens, com uma alteração do currículo nacional do 1.º ciclo, através da introdução do Programa de Atividades de Enriquecimento Curricular: desportivo, artístico, científico, tecnológico, de ligação escola-meio, solidariedade, voluntariado e dimensão europeia da educação. São de gestão partilhada com as

⁵⁴⁸ Eurydice (ed.) *Integrating immigrant children into Schools in Europe*. June 2004. Eurydice Survey. Brussels: Eurydice, 2004.

⁵⁴⁹ Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», 76.

autarquias. Incluem atividades de Apoio ao Estudo, a generalização do ensino de inglês (3.º e 4.º ano), o ensino de outras línguas estrangeiras, atividade física e desportiva, ensino da música, outras expressões artísticas (ponto 8, *Despacho n.º 12 591*).

O *Despacho n.º 16 149/2007*, de 25 de julho, trata das atividades curriculares não disciplinares. Genericamente, pretende-se criar condições para que, «nos primeiros anos de escolaridade, as vinte e cinco horas letivas de trabalho semanal sejam orientadas para o reforço dos saberes básicos e para o desenvolvimento das competências essenciais nas áreas da Língua Portuguesa, Matemática e Estudo do Meio».⁵⁵⁰ Assim, numa mudança sem precedentes, as «disciplinas» de Língua Portuguesa, Matemática e Estudo do Meio dispõem de uma carga horária que ocupa 80% do tempo semanal obrigatório do currículo. Para a Área das Expressões e outras áreas curriculares restam cinco horas semanais, com sendo a área curricular das Expressões remetida para as Atividades de Complemento Curricular.

Ainda segundo Rodrigues (2014), o encerramento das escolas isoladas entre 2005-09, a celebração de acordo com a Associação Nacional de Municípios Portugueses para a elaboração das cartas educativas e a fixação da rede escolar (*Portaria n.º 127-A/2007*, de 25 de janeiro e *Despachos n.º 14460/2008*, de 26 de maio, e *n.º 14759/2008*, de 28 de maio)⁵⁵¹, assim como o processo apoiado pelo programa nacional de requalificação da rede 1.º ciclo (financiado Quadro de Referência Estratégico Nacional QREN) e o reforço da rede de transportes escolares «permiti[ram] acelerar o trabalho de reorganização da rede de escolas do 1.º ciclo e favorece[ram] a adoção de novas orientações quanto ao número mínimo de alunos necessários para o funcionamento destas escolas».⁵⁵² Mais tarde, a *Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010*, de 14 de junho, dará as orientações necessárias à adaptação do reordenamento da rede à escolaridade obrigatória de 12 anos, fixada em 2009. E a *Portaria n.º 1118/2010*, de 16 de novembro, ao fornecer os critérios de ordenamento da rede escolar

⁵⁵⁰ *Despacho n.º 19 575/2006*.

⁵⁵¹ O Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, transfere, por contratualização, as competências de gestão dos edifícios escolares dos 2.º e 3.º ciclos, do pessoal não docente e refeitórios escolares (115 contratos). A Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, transfere a titularidade da propriedade dos prédios das escolas que estavam sob gestão municipal (nos termos do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril).

⁵⁵² Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», 77.

e o encerramento de escolas com menos de 21 alunos, leva à extinção dos agrupamentos de escolas horizontais.

Com o *Decreto-Lei n.º 15/2007*, 19 de janeiro, sobre o Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, é interessante notar que «os educadores e professores são os agentes fundamentais da educação escolar» e constituem «o principal recurso de que dispõe a sociedade portuguesa para promover o sucesso dos alunos, prevenir o abandono escolar precoce e melhorar a qualidade das aprendizagens», numa escola ao serviço das aprendizagens dos alunos.

Na valorização do Educador/Professor, este deve:

a) **Respeitar a dignidade pessoal e as diferenças culturais dos alunos, valorizando os diferentes saberes e culturas, prevenindo processos de exclusão e discriminação;** b) **Promover a formação e realização integral dos alunos, estimulando o desenvolvimento das suas capacidades, a sua autonomia e criatividade;** c) Promover o desenvolvimento do rendimento escolar dos alunos e a qualidade das aprendizagens, de acordo com os respetivos programas curriculares e atendendo à diversidade dos seus conhecimentos e aptidões; d) **Organizar e gerir o processo ensino-aprendizagem, adotando estratégias de diferenciação pedagógica suscetíveis de responder às necessidades individuais dos alunos;** e) Assegurar o cumprimento integral das atividades letivas correspondentes às exigências do currículo nacional, dos programas e das orientações programáticas ou curriculares em vigor; f) Adequar os instrumentos de avaliação às exigências do currículo nacional, dos programas e das orientações programáticas ou curriculares e adotar critérios de rigor, isenção e objetividade na sua correção e classificação; g) Manter a disciplina e exercer a autoridade pedagógica com rigor, equidade e isenção; h) Cooperar na promoção do bem-estar dos alunos, protegendo-os de situações de violência física ou psicológica, se necessário solicitando a intervenção de pessoas e entidades alheias à instituição escolar; i) Colaborar na prevenção e deteção de situações de risco social, se necessário participando-as às entidades competentes; j) Respeitar a natureza confidencial da informação relativa aos alunos e respetivas famílias (artigo 10.º-A).

Retomando o seu desígnio de promoção da igualdade de oportunidades e a intenção de valorizar a educação e melhorar a sua qualidade, o governo considera determinante a «promoção da escola democrática e inclusiva, orientada para o sucesso educativo de todas as crianças e jovens» e, com esse desígnio em mente, publica o *Decreto-Lei n.º 3/2008*, de 19 de janeiro de 2007.⁵⁵³

Trata-se de planear um **sistema de educação flexível**, partindo de uma política global integrada para responder à diversidade de características e necessidades de todos os alunos que «implica a inclusão das crianças e jovens com necessidades educativas especiais» – dimensão essencial da qualidade para o sucesso para todos. Partindo da adoção dos Princípios da Declaração de Salamanca (1994) – escola inclusiva «capaz de acolher e ter grupos de crianças e jovens tradicionalmente excluídos», com uma dimensão eminentemente social, de acolhimento profissional, da comunidade científica e dos pais – a «educação inclusiva» visa a «**equidade educativa**», que garante a igualdade de acesso e nos resultados; o sistema e as práticas educativas asseguram a gestão da diversidade, por diferentes estratégias capacitadas para responder às necessidades educativas dos alunos.

Tal objetivo pressupõe a individualização e a personalização das estruturas educativas «enquanto método de persecução dos objetivos de promover competências universais que permitam a autonomia e o acesso à condução plena da cidadania por parte de todos». De facto, «todos os alunos têm necessidades educativas, trabalhadas no quadro da gestão da diversidade». Por vezes, há casos em que as necessidades têm «contornos muito específicos, exigindo a ativação de apoios especializados». Definem-se, pois, as Necessidades Educativas Especiais: significam a existência de limitações significativas da atividade e da participação, num ou mais domínios da vida; alterações funcionais ou estruturais, permanentes; dificuldades continuadas de comunicação, aprendizagem, autonomia, relacionamento interpessoal e participação social. Então, necessita-se de serviços especializados para «promover o potencial de funcionamento biopsicossocial».

⁵⁵³ Revoga um conjunto amplo de peças legislativas que dispersavam instruções parcelares em áreas de intervenção concomitantes sobre matérias sensíveis que pareciam nunca ter sido pensadas na sua globalidade e relevância: Decreto-Lei n.º 319/91, de 23 agosto; Decreto-Lei n.º 6/2001, 18 de janeiro (artigo 10.º); Portaria n.º 611/93, 29 de junho; Portaria n.º 1 102/97, 3 de novembro (artigo 6.º); Portaria n.º 1 103/97, 3 de novembro (artigo 6.º); Despacho Normativo n.º 30/2001, 22 de junho; Despacho n.º 173/99, 23 de outubro; Despacho n.º 7 520/98, 6 de maio.

Para responder às Necessidades Educativas Especiais, criam-se os apoios especializados, «adaptação de estratégias, recursos, conteúdos, processos, procedimentos e instrumentos», tecnologias de apoio – para os alunos e a mudança no contexto escolar – assim como ações com diferentes graus de apoio e de especialização. Então, a:

educação especial tem por objetivos a inclusão educativa e social, o acesso e o sucesso educativo, a autonomia, a estabilidade emocional, bem como a promoção da igualdade de oportunidades, a preparação para o prosseguimento de estudos ou para uma adequada preparação para a vida profissional e para uma transição da escola para o emprego das crianças e dos jovens com necessidades educativas especiais nas condições acima descritas.

Indicam-se como princípios orientadores da educação especial (artigo 2.º) os princípios da justiça e da solidariedade social, da não discriminação e do combate à exclusão social, da igualdade de oportunidades no acesso e sucesso educativo, da participação dos pais e da confidencialidade da informação; as escolas (todas as escolas) não podem rejeitar a matrícula ou a inscrição de qualquer criança ou jovem com base na incapacidade ou nas necessidades educativas especiais que manifestem, e estes alunos gozam de prioridade na matrícula, tendo «o direito, nos termos do presente decreto-lei, a frequentar o jardim-de-infância ou a escola nos mesmos termos das restantes crianças», no reconhecimento da «sua **singularidade e à oferta de respostas educativas adequadas**». Toda a informação que resulta da intervenção técnica e educativa está protegida por confidencialidade e a comunidade educativa vinculada ao dever de sigilo.

Os pais e/ou encarregados de educação «têm o direito e o dever de participar ativamente», mas se não o fizerem, «a escola desencadeia as respostas educativas adequadas», e se não estiverem de acordo com as decisões, podem recorrer» (artigo 3.º).

Quanto à Organização (artigo 4.º), esta peça legislativa prevê que os Projetos Educativos incluam:

as **adequações** relativas ao processo de ensino e de aprendizagem, de carácter organizativo e de funcionamento, necessárias para responder adequadamente às necessidades educativas especiais de carácter permanente das crianças e jovens, com vista a assegurar a sua maior

participação nas atividades de cada grupo ou turma e da comunidade escolar em geral.

Para garantir estas adequações continuarão em funcionamento as escolas de referência para a educação bilíngue de alunos surdos e para a educação de alunos cegos e com baixa visão. Um processo de ensino adequado inclui as respostas específicas diferenciadas para alunos com perturbações do espectro do autismo e com multideficiência, designadamente através da criação de unidades de ensino estruturado, de apoio especializado para a educação de alunos com multideficiência e para a surdo-cegueira congénita.

O documento centralizador das decisões pedagógicas a tomar quando um aluno apresente «necessidades educativas especiais de carácter permanente que o impeçam de adquirir as aprendizagens e competências definidas no currículo deve a escola complementar o programa educativo individual com um plano individual de transição destinado a promover a transição para a vida pós-escolar», sempre que possível, para o exercício de uma atividade profissional com adequada inserção (artigo 14.º).

As medidas educativas propostas são a adequação do **processo de ensino e de aprendizagem** (artigo 16.º) e as adequações curriculares individuais (artigo 18.º). Depois, conforme o nível de educação e ensino, o Conselho de Docentes ou o Conselho de Turma definem as opções curriculares, considerando que «têm como **padrão o currículo comum**, no caso da educação pré-escolar as que respeitem as orientações curriculares, no ensino básico as que não põem em causa **a aquisição das competências terminais de ciclo** e, no ensino secundário, as que não põem em causa **as competências essenciais das disciplinas**».

Está também prevista a adequação do processo de matrícula (artigo 19.º) e do processo de avaliação (artigo 20.º), assim como o currículo especial individual (artigo 21.º). Quanto às «Modalidades específicas de educação», as inovações centram-se nos alunos com autismo, incidindo na promoção da participação com enriquecimento curricular nas turmas, um modelo de ensino estruturado, com aplicação de princípios e estratégias com base em informação visual, para organização do espaço, tempo, materiais e atividades. As metodologias de intervenção preconizadas são interdisciplinares, para aprendizagem, autonomia e adaptação ao contexto escolar, e sugerem-se opções educativas flexíveis, individualizadas,

dinâmicas, uma avaliação constante do processo de ensino e o envolvimento e a participação da família.

Também é uma proposta nova a concentração, por concelho, de docentes de ensino especial, de unidades de ensino estruturado e de estruturas para terapias. Também se indica a criação de espaços de reflexão e formação sobre estratégias de diferenciação pedagógica, numa lógica de trabalho transdisciplinar e cooperativo, incluindo a cooperação com instituições especializadas, também para lazer como para a «inclusão social». O artigo 27.º é dedicado à intervenção precoce, na articulação com serviços de saúde e segurança social e na execução de atividades de enriquecimento curricular e ações de apoio à família.

O *Despacho n.º 19 308/2008*, 2.ª série, de 21 de julho, retoma a organização das atividades curriculares não disciplinares, para o ensino básico, como espaços de autonomia curricular da escola e dos professores, orientados para a melhoria da qualidade das aprendizagens, incluindo atividades curriculares não disciplinares: **área de projeto, estudo acompanhado, formação cívica**. Para o estudo acompanhado recomendam-se planos individuais de trabalho e uma orientação diferenciada, de tutoria para estratégias de estudo, compensação e recuperação nas aprendizagens. É igualmente contemplada a Língua Portuguesa para alunos estrangeiros. A área de projeto, na educação básica, deve dedicar-se à educação para a saúde e sexualidade, a educação ambiental, o consumo, a sustentabilidade, as profissões e o empreendedorismo, a igualdade, a solidariedade, a educação rodoviária, a educação para os *media* e a dimensão europeia da educação.

A *Lei n.º 85/2009*, publicada a 27 de agosto, altera pontualmente a Lei de Bases do Sistema Educativo, pois estabelece «o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade», uma das mais populares promessas deste governo. A escolaridade passa a cessar com a conclusão do ensino secundário ou o 18.º aniversário dos alunos e a frequência da educação pré-escolar torna-se universal. São medidas tomadas após generalizada a oferta de cursos profissionais nas escolas públicas, de adequadas as regras da Ação Social Escolar e o apoio às famílias, generalizados os currículos alternativos e os CEF nas Escolas Básicas, isto é, promovendo a melhoria do sucesso escolar e condições de concretização da escolaridade obrigatória de 9 anos.

Assim, como para este alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos, era necessário adequar o quadro intervenção da ASE, com o *Decreto-Lei n.º 55/2009*, de 2 de março, garante-se o alargamento dos seus beneficiários, em correspondência com os escalões do abono de família (de 208 488 para 500 096, em dois anos), um crescimento de 140%. Já o *Decreto-Lei n.º 201/2009*, de 28 de agosto, promove bolsas de estudo para o ensino secundário, a fim de ajudar as famílias a suportar o adiamento na entrada no mercado de trabalho. E com o *Decreto-Lei n.º 186/2008*, de 19 de setembro, é criado o passe escolar para os alunos não beneficiários do transporte escolar.

A requalificação e a modernização do 1.º ciclo levarão a intervenções em 600 centros escolares e a requalificação de 76 escolas de 2.º e 3.º ciclos. O Programa de Modernização das Escolas Secundárias, como a intervenção da Parque Escolar EPE, inicia obras de vulto em 300 escolas. Por sua vez, o Plano Tecnológico da Educação (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2007*), de 18 de setembro, no âmbito do «choque tecnológico» prometido pelo então primeiro-ministro, dotará as escolas de recursos em tecnologia (Internet BL, redes de área local e sistemas de videovigilância; reforço do parque informático com PC, videoprojetores e quadros interativos). A nível dos conteúdos digitais, promove a sua dinamização e produção, como o Portal Escola, e no âmbito da formação e certificação, trabalhará as competências docentes em TIC, desde o pré-escolar ao ensino secundário (*Portaria n.º 731/2009*, de 7 de julho), inspirando-se «com a estratégia de Lisboa» na qual, «a União Europeia reconhece a mudança significativa resultante da globalização e responde aos desafios da nova economia baseada no conhecimento. No âmbito dos objectivos estratégicos estabelecidos para 2010, a União Europeia propõe-se criar condições para uma efectiva preparação dos cidadãos para a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC), reconhecendo nas competências TIC um factor decisivo de integração na economia do conhecimento».

7. Outras áreas de intervenção

Relativamente à formação de professores, o *Decreto-Lei n.º 43/2007*, de 22 de fevereiro, estabelece o novo regime de habilitação profissional para a docência (com manutenção dos cursos de formação inicial de professores

definidos no *Decreto-Lei n.º 344/89*, de 11 de outubro) mas alterando os perfis de formação na sequência do Acordo de Bolonha⁵⁵⁴ relativo à organização e homogeneização da oferta de ensino superior e introduzindo o sistema de créditos, e um 2.º ciclo de estudos para habilitação de todos os profissionais.

Quanto ao Estatuto da Carreira Docente, através do *Decreto-Lei n.º 15/2007*, de 19 de janeiro, e do Decreto Regulamentar n.º 2/2008, de 10 de janeiro, foram introduzidas alterações no dito estatuto, nomeadamente quanto ao novo regime de avaliação de desempenho, e à estruturação vertical da carreira, então dividida em duas categorias. Pela intensa contestação social e a ação persistente dos sindicatos, ainda neste ciclo serão suspensos e a estrutura vertical revogada.

Relativamente ao Ensino Particular e Cooperativo, estas legislaturas propuseram a quarta alteração do Estatuto do EPC, com o *Decreto-Lei n.º 138-C/2010*, de 28 de dezembro, ao nível da avaliação da rede de escolas com contrato de associação, e a sua renovação associada à insuficiência da rede pública (um estudo da Universidade de Coimbra, liderado por António Rochette, recomendara a redução do número de contratos) e a simplificação das regras de financiamento. O princípio geral aplicado aos estudos consistiu em considerar que «a rede educativa portuguesa sofreu, no último século, uma significativa e evolução, marcada não só por nuances políticas e ideológicas entretanto observadas, mas também pelas transformações que foram ocorrendo na demografia e na mobilidade, em especial na segunda metade do século XX. Estas transformações tornaram desajustada a rede educativa deste princípio de século XXI, uma vez que os próprios edifícios escolares, muitos deles herdados do “Plano dos Centenários”, não respondem aos desafios educativos que a escola atual exige. Impôs-se, assim, a reorganização do parque escolar nacional, no sentido de o tornar consentâneo não só com a realidade atual, mas fundamentalmente com as necessidades previstas para as próximas décadas,

⁵⁵⁴ O Processo de Bolonha, assim nomeado pela Declaração de Bolonha (19 de junho de 1999), assinada pelos ministros responsáveis pelo ensino superior de 29 países europeus, entre os quais, Portugal, é um processo de reforma intergovernamental a nível europeu que se inscreve nos objetivos da Estratégia de Lisboa e que visa concretizar o Espaço Europeu de Ensino Superior, pensado para ser um espaço aberto que permita ao estudantes, aos graduados e ao pessoal especializado que trabalha na área do ensino superior beneficiar de uma mobilidade e de um acesso equitativo, sem obstáculos, a um ensino superior de alta qualidade. As suas bases essenciais assentam no reconhecimento mútuo de graus e outras qualificações do ensino superior, a transparência (graus legíveis e comparáveis organizados numa estrutura de três ciclos) e a cooperação europeia na garantia da qualidade.

numa lógica de planeamento estratégico.»⁵⁵⁵ A *Portaria n.º 1324-A/2010*, de 29 de dezembro, fixa o montante a subsidiar por turma, os procedimentos contratuais e de renovação (80 080 euros, a partir do ano letivo de 2011/12, o que representa uma significativa redução). É estabelecido um Acordo com a AEPP em 2011 sobre a metodologia de aplicação da recomendação da avaliação, mas que será alterado no ciclo político seguinte.

8. Para qualificar a democracia: a evolução dos valores (1995-2011)

Conforme se aproxima o final do milénio, o sistema educativo português também se abeira de uma descontinuidade gritante que terá um primeiro impulso, apesar de tudo, no ciclo legislativo de 2002-2005. A Lei de Bases do Sistema Educativo promovera a universalidade, a obrigatoriedade e a gratuidade da educação, no contexto humanista da Constituição da República Portuguesa (1976), com o direito à educação e a democratização do ensino. Mas as décadas de 80 e de 90 já foram marcadas por **valores economicistas**, de «**modernização**», embora os seus projetos de **expansão** e de **qualificação** tenham ficado limitados pela própria economia e os seus períodos de crise e recessão. É, no contexto internacional, o impacto dos problemas económicos e sociais da reestruturação dos países industrializados, a crítica ao Estado-providência e os seus enormes gastos em educação, que no ciclo português de 1991-1995 já mostra receios quanto à **sustentabilidade do sistema educativo**.

Naturalmente, os esforços de resolução dos vários períodos de **crise económica**, que o país tem vivido desde a Revolução de Abril, autorizaram os governos a desenhar a educação em conformidade com as entidades empregadoras, naquilo que se pode designar por «culturalização das empresas», pois as conjunturas críticas têm sido sempre de **desemprego** e, sobretudo, de desemprego juvenil. Há também que ter em conta as alterações culturais que atingem e conformam o cidadão adolescente e a necessidade de usar os muros da escola para o proteger dos apelos da marginalidade e do crime das ruas, forçando juventudes mais do que rebeldes a manterem-se encerradas por algumas horas do dia.

⁵⁵⁵ Cordeiro, António Rochette, Lúcia Santos & Paulo Caridade. «A Reorganização do Parque Escolar Nacional e a importância das componentes geográficas na metodologia adotada». *Cadernos de Geografia*, September 2013. Abstract.

As políticas de educação, neste sentido, e em quase todos os governos, estão associadas a políticas sociais ou política económicas e de emprego. Há aqui um **pragmatismo relevante**, mas que tem consequências na formação dessas políticas, nas suas escolhas, nas suas fontes de legitimação e na forma como o papel da escola é visto, o que tem tido um impacto maior, sobretudo nos professores, e na sua progressiva perda de relevância social. Alguns governos tentam recuperá-los (supostamente clamando por mais autoridade docente) e à escola (nomeando-a como centro da reforma e como território educativo) mas os efeitos da economia da educação parecem imparáveis, principalmente quando, a certa altura, se alia à conceção modernizante de «Estado a mais» e os docentes são tratados como recursos humanos desse Estado demasiado grande, influente e caro.

Esta **associação estrutural entre a função da escola e o emprego** conduziu a transformações substanciais da cultura da escola, nomeadamente a nível curricular (nos mecanismos de planificação e de gestão pedagógica) quando, por exemplo, determinados tipos de conhecimento são mais valiosos do que outros, mais competitivos, ou as disciplinas são consideradas mais relevantes, de reforço curricular disciplinar ou invocação transversal: a sempre nomeada língua portuguesa, a matemática e as ciências, as tecnologias da informação e da comunicação, e o inglês. A língua materna surge no âmbito da afirmação cultural do país nos contextos internacionais, uma necessidade em grande parte derivada da integração de Portugal na Comunidade Europeia, a matemática e as ciências pela sua suposta eficácia social na criação de oportunidades de emprego, e as tecnologias da comunicação pelo acesso à sociedade do conhecimento⁵⁵⁶ e a antecipação dos riscos da infoexclusão. Quem não se lembra do famoso portátil Magalhães?

Esta tendência para o predomínio da influência empresarial – sendo que as próprias empresas necessitam de uma reconversão cultural interna para poderem fazer face à transição de pequenas empresas familiares para projetos empresariais de globalização – faz-se sentir nas formações oferecidas em parceria com os contextos de trabalho, com início remoto em 1984. Esta opção educativa visava a obtenção de carteiras profissionais e a obtenção de um grau escolar, com a crescente participação da comunidade na vida das escolas. Sendo que o ambiente de trabalho tem, por

⁵⁵⁶ Andy Hargreaves *Teaching in the Knowledge Society: Education in the Age of Insecurity* (New York: Teachers College Press, 2003).

vezes, um potencial dignificador da pessoa a que a escola nem sempre consegue responder⁵⁵⁷, acontece que as desigualdades regionais ingressaram ainda com mais força no sistema educativo, atendendo a que os jovens das zonas rurais tinham menor acesso a estas formações escolares.

Como a preparação dos jovens para uma vida adulta, integrada e responsável, passa pelo seu acesso ao mundo do trabalho, de facto, o que vemos acontecer ao longo da última década do século xx e a primeira década do novo milénio, é um conjunto de rearranjos do sistema educativo, cada vez mais definido em relação às políticas económicas, que acentuam a vulnerabilidade dos docentes⁵⁵⁸ e a desresponsabilização do próprio sistema perante os seus fracassos. Cada vez mais se «responsabilizam» os professores pelos afamados «resultados» e mais a sociedade declina neles todas as áreas educativas que competem à formação de um cidadão, desde o combate à obesidade, a educação da sexualidade ou com o comportamento rodoviário, como se a escola fosse uma espécie de «endireita» social.

Este movimento é acompanhado pela «**ideologia da inclusão**», a qual surge através de dois pilares: a criação dos dispositivos institucionais que são os **espaços educativos alternativos** (a escola desdobra-se em espaços satélite de adequação às necessidades mais marginais dos alunos) e a necessidade de **formação dos professores** (que devem operar o milagre da diferenciação pedagógica). Na prática, o que se observa é a institucionalização de currículos alternativos e a tendência para o «pedagogismo dos problemas sociais», marcado pelo alargamento quase compulsivo das

⁵⁵⁷ São de ter em conta os resultados da etnografia crítica do estudo de Stephen R. Stoer & Helena Costa, «Educação e Democracia num país Semiperiférico (no Contexto Europeu)», in Stephen Stoer (org.), *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa - uma Abordagem Pluridisciplinar* (Porto: Ed. Afrontamento, 1991).

⁵⁵⁸ Não podemos ignorar que a chegada da «escola de massas», com o progressivo aumento da escolaridade obrigatória, chamará ao sistema inúmeros docentes que não têm uma formação profissional adequada. Depois de uma fase de estabilização e de aprofundamento, com as iniciativas continuadas da formação em serviço e a criação das licenciaturas em ensino, uma nova vaga de debilitações do sistema de formação de professores acontece sob a égide do primeiro governo de José Sócrates quando, a reboque da implementação do Processo de Bolonha, e apesar do nível de formação passar a ser, para professores e educadores, o mestrado, se reduz drasticamente a dimensão prática e de inserção organizacional dos futuros docentes, quando estes deixam de ter as suas próprias turmas, com todas as responsabilidades inerentes, e passam a lecionar nas turmas dos professores cooperantes. Correia, «As Ideologias», refere que, ao tornar contínua e intensiva essa formação, se contribuiu para a sua desqualificação simbólica e, consequentemente, para a redução do investimento pessoal dos docentes. É possível que com, as medidas do Ministério Brandão Rodrigues, se tenha operado algum tipo de alteração, a, estudar.

obrigações da escola, nesse registo de acumulação, como sejam todo o tipo de «promoções» do interesse cultural do momento, das datadas pressões dos grupos sociais ou da necessidade de encontrar uma «agência» próxima, barata, cómoda e já instituída, para promover políticas sociais difíceis de alcançar, através de uma visão ampla da formação dos cidadãos de amanhã⁵⁵⁹ mas à custa de transformar a missão da escola numa enormidade de requerimentos desmultiplicados à exaustão.

Nesta lógica, pode incluir-se a medida da «**escola a tempo inteiro**», que quer responder à insuficiência da escola e da sua qualificação com mais escola, numa lógica de introdução de medidas de descentralização progressiva, desejando, também, fomentar a participação das famílias e da comunidade local na gestão das escolas, sendo que nada garantindo do lado da descentralização curricular⁵⁶⁰,

«a escola a tempo» inteiro pode, de facto, representar uma medida de democratização no acesso a aprendizagens, saberes e atividades culturais, desportivas e artísticas, que antes estavam arredadas dos espaços e dos tempos escolares e apenas preenchiam o dia a dia de alguns grupos sociais.⁵⁶¹

Ainda assim, como muitas medidas políticas com a mesma finalidade, a médio prazo poderá conduzir à «expressão de novas formas de desigualdade educativa e cultural, que a instituição escolar não conseguirá

⁵⁵⁹ Note-se que a sua inoperacionalidade, ou a cíclica incapacidade da sua fixação projetual no tempo, não se deve apenas ao facto de não se integrarem ou constituírem como disciplinas - isto é, de não partilharem o mesmo espaço organizacional dos outros tipos de saber curricular - mas pela falta de especialização/vocação dos professores para estes campos específicos do debate social. Um exemplo particularmente crítico e paradigmático é o de se reenviar a educação da sexualidade, que é, essencialmente, uma educação ético-moral, para o domínio dos professores de ciências naturais. De facto, este ato de fé, ilógico e epistemologicamente inusitado, pertence à mesma esfera de crença que suporia acreditar que conhecer o funcionamento do aparelho digestivo permitiria resolver os problemas de obesidade mórbida.

⁵⁶⁰ Pires advoga que este desafio aos municípios para diversificar a organização e oferta educativa é mais uma atuação política centralizadora, uma vez que, verdadeiramente, se trata de um *outsourcing* municipal. Isso não implica que não tenha permitido que muitos alunos acedessem a formas de educação que nunca lhes poderiam ser proporcionadas pelas famílias (Carlos Pires. «A “Escola a Tempo Inteiro” - monopolização de um serviço público de educação pela escola pública e formas de privatização». VII Simpósio de Organização e Gestão Escolar. Em <https://core.ac.uk/download/pdf/47131156.pdf>, consultado a 13 de abril de 2020).

⁵⁶¹ J. Palhares, «Reflexões sobre o não-escolar na escola e para além dela», *Revista Portuguesa de Educação*, 22, 2, (2009), 53-84, 72.

contrariar como medidas de escola a tempo inteiro e ocupação plena de tempos livres».⁵⁶²

Naturalmente, num país a viver, primeiro, uma democracia jovem, recém-estreada, a procurar ressurgir do isolamento cultural e da precariedade económica, e, não muito mais tarde, uma democracia ameaçada pelos fenómenos políticos decorrentes da globalização, o princípio da igualdade de oportunidades de sucesso educativo ou, pelo menos escolar, tem de ser frequentemente invocado. Mas tal meta será árdua, já que a igualdade de acesso é desigualmente experimentada, sobretudo quando se impõem valores não necessariamente concorrentes com esse nobre objetivo: a **problemática da utilidade da educação no combate ao desemprego e na modernização da economia** não parece, por si só, eliminar a problemática da reprodução social e não gera, igualmente, os mecanismos de combate à exclusão social que a educação deveria proporcionar.

Muitas destas «medidas» ou «alterações» são promovidas sob a égide da ética pelo respeito das diferenças – embora mais não sejam do que o alargamento de um cardápio para consumo rápido, de «flexibilização» da oferta. As desigualdades sociais perante a escola permanecem, já que o núcleo curricular e as derivas da sua organização em propostas académicas de sala de aula permanecem mais ou menos imutáveis.

Neste sentido, o discurso da **acessibilidade aos bens escolares** parece ter evoluído marcadamente para as preocupações da acessibilidade e, em troca, imputa-se aos indivíduos a responsabilidade perante o aproveitamento, ou não, das oportunidades, como a **discriminação positiva**, por exemplo. Esta noção de «positive action policies», destinadas a minorias desfavorecidas ou a escolas ou zonas com situações sociais e económicas particularmente problemáticas, têm uma **lógica compensatória**, em que a diferenciação é, de facto, uma reconversão de padrões a dimensões alegadamente práticas e/ou de nível menos elaborado, perpetuando o sistema de desigualdade de acesso e do conhecimento considerado socialmente valorizado e necessário para a plena integração na sociedade.

A desilusão perante a ineficácia da história educativa das últimas décadas é, estruturalmente, marcada pelo claro desajuste entre objetivos, conceções políticas e resultados limitados⁵⁶³, o que, de resto, é sempre

⁵⁶² Palhares, «Reflexões», 76.

⁵⁶³ António Sousa Fernandes, «A Problemática Social da Educação Escolar», in *A Construção Social da Educação Escolar*, Col. Biblioteca Básica de Educação e Ensino, Edições ASA/Clube do Professor, Rio Tinto, 1991, 50.

repscado como ponto de partida e diagnóstico para cada novo governo, e metodicamente inserido no preâmbulo do seu programa. Assim,

as reformas passam e os problemas ficam. Esta afirmação que, de um modo sintético, pode retratar as realidades educativas desde os anos 60, explica a relativa intemporalidade do discurso sobre a crise da escola e exprime o repetido insucesso dos processos de reforma.⁵⁶⁴

No global, entre 1986 e 2011 (de facto, até 2017), a **centralização da administração e gestão** das escolas e da **apropriação do currículo** pela escola nunca se pôs, verdadeiramente, em causa, e o «sistema» progrediu sempre em torno da integração, centralidade e unificação. O freemim legislativo – exposto no Anexo I – que supõe mais de quarenta anos de políticas públicas de educação, promoveu um extenso conjunto de mudanças conjunturais, identificáveis com a sua indexação às opções ideológicas dos governos, se bem que sem um alinhamento claro entre propostas de esquerda e de direita. A maior influência, ou o denominador comum, parece ser a influência política transversal, como a entrada na Comunidade Económica Europeia e o impacto definidor da OCDE⁵⁶⁵. Está identificado como esta atua através da «**formação da opinião**», pondo a circular informação sobre modelos, conceitos e valores que emergem de especialistas independentes, escolhidos com critérios não referendáveis politicamente e mobilizando dados maciços que as universidades têm dificuldade em verificar por falta de **financiamento à altura**.⁵⁶⁶

Cada um dos ciclos políticos que referimos parece identificar-se pela estabilidade política, por programas e credos governativos, pelos efeitos da globalização nas ideologias, imprimindo lógicas que, com a ênfase nos resultados e o uso consistente das **palavras simples**, de valor utilitário, com que os governos comunicam as suas intenções ou delatam as suas escolhas, parecem ir contra os valores fundamentais dos vários partidos, mas «who cares?», é a máquina do *marketing* a forçar a via da «qualidade», da «eficiência» e da «accountability».

⁵⁶⁴ Rui Canário, «O professor e a produção de inovações», *Colóquio Educação & Sociedade*, n.º 4, (1993), 98.

⁵⁶⁵ Cf. Lemos, *A influência da OCDE*.

⁵⁶⁶ Replica-se aqui o mesmo modelo da indústria farmacêutica: os novos medicamentos são tão caros que os laboratórios independentes da indústria não têm meios para rever a sua aplicação e contrariar as estratégias dessa indústria ou estão dela dependentes no acesso aos mesmos.

Ao longo do tempo, a OCDE foi tendo um forte impacto nas concepções de escola e de currículo, uniformizando e estandardizando a nível global, mas também no interior de cada país, reduzindo o tempo e o impacto das humanidades, por exemplo, alegando que o que importa é aquilo que preparara para o emprego e aquilo que é/parece mais mensurável. Os modelos de custo-benefício e a redução da escola a **produtos escolares transacionais** – tão «transacionáveis» como uma *commodity* – é o que parece ter levado partidos de ideologias diversas a seguirem ideias quase iguais, com referenciais ao estabelecido internacionalmente. São mudanças «pensadas» a nível supra e transnacional que se ancoram em legislações com as quais se mostra crer no poder da palavra normativa para transformar as realidades e sem que se obtenham resultados práticos conformes.

De facto, tanto o Partido Social Democrata como o Partido Socialista mostraram uma crescente reverência às políticas públicas de educação neoliberais, de mercantilização da educação, embora o último adote geralmente uma linguagem com maior *spleen*. Trata-se das reformas «viajantes»⁵⁶⁷, quando as perspetivas dos referenciais estandardizados colidem com as ideias de descentralização e flexibilização e as primeiras vencem por força do paradigma subjacente à avaliação externa dos sistemas nacionais de avaliação das aprendizagens. Essa recontextualização da visão nacional acontece, também, no contexto em que essas avaliações têm elevados custos financeiros na implementação dos seus dispositivos, provavelmente justificados pela batalha competitiva global da imagem do país e, nalguns casos, na perspetiva de se venderem para fora também os serviços educativos dispensados às crianças e adolescentes nacionais, junto com um sol e um *surf* em versão mini.⁵⁶⁸

9. Do currículo à avaliação, a escola da uniformidade

Assim se constrói a **escola da uniformidade** – apesar de a Lei de Bases do Sistema Educativo preconizar a autonomia dos estabelecimentos de ensino (aliás, contratualizada a partir de 2011) – dada como «coesão» e

⁵⁶⁷ Gita Steimer-Khamsi, «Understanding policy borrowing and lending. Building comparative policy studies», in G. Steimer-Khamsi & F. Waldow, eds., *World yearbook of education 2012. Policy borrowing and lending in education* (London: Routledge, 2012), 5-17.

⁵⁶⁸ Pois encontramos a versão «maxi» nos alunos em programas Erasmus e na internacionalização das populações estudantis universitárias.

promovida pelo cumprimento de metas estratégicas em torno dos resultados académicos. Esta «coesão» é amparada pelo aumento da credibilidade social da avaliação externa, reforçada em 1995. A centralização nas decisões curriculares (e avaliativas) robustece o comportamento hierárquico e autoritário do Ministério da Educação, aumentado em 2002 com a constituição *ad hoc* dos agrupamentos escolares, através da imposição de critérios administrativos de reordenamento da oferta escolar, da racionalização de recursos e da competição, o que se constituiu na «construção» de mais um escalão da administração central.

O normativo que perdura para a gestão e a administração das escolas⁵⁶⁹ valoriza a **autoavaliação** e a **avaliação externa** como mecanismos de autorregulação e melhoria do desempenho pedagógico e organizativo, mas a opção dos últimos governos vem na linha dos dispositivos de controlo curricular. Deste modo, a escola acede a uma autonomia organizativa *de jure*, mas terá de fazer, *de facto*, uma gestão sem autonomia curricular. Esta incongruência normativa tem uma raiz cultural, já que a escola sem autonomia curricular é determinada para que a escola mantenha um âmbito nacional, uniforme centralizado, o que leva a que as enunciadas componentes regionais e locais sejam um mero «adereço legislativo»⁵⁷⁰.

Um **currículo nacional** que não é - legal ou tecnicamente - interpretável localmente pelos professores, portanto, ao nível escola/turma, sugere sempre um desígnio de controlo e prescrição, na longa história do centralismo educativo português. Tal aconteceu na nossa história recente, apesar da reforma de 1989 se orientar, com os seus planos curriculares, para uma escola pluridimensional (Área-Escola, Atividades de Complemento Curricular, mas também os programas), tendência que se deveria ter reforçado em 2001, com a introdução das competências.

A introdução das **competências** no ensino básico deveu-se a uma avaliação da ineficácia da escola em termos de **preparação para a vida** e uma constatação - antiga, também - do **pendor teorizante do conhecimento escolar** (o que, quando há uma centralização curricular e uma dependência local para o uso absolutizado do manual, não se pode estranhar). Tal facto apelava a um **currículo flexível e construído pelos professores** e, nesse caso, as competências são também um bom instrumento técnico, uma vez que devem ser desenvolvidas mediante modalidades de ensino

⁵⁶⁹ Decreto-Lei n.º 75/2008, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012.

⁵⁷⁰ Pacheco & Sousa, «Políticas curriculares», 138.

diversificadas. Mas rapidamente foram transformadas em «objetivos», isto é, objeto da mesma lecionação e da mesma avaliação⁵⁷¹ de sempre, num ensino baseado no discurso do professor – quer se lhe acrescentem os meios audiovisuais e os computadores, ou não –, na escuta pelos alunos e sancionado com os testes de avaliação. Assim, a história do Sistema Educativo português foi o de uma **instrumentalização do conhecimento**, ao serviço da aquisição de algumas **habilidades**, ainda assim, quase sempre de natureza intelectual/teórica.

O Pacto Educativo de 1996 constituiu uma oportunidade de mudança relevante para a efetiva flexibilização curricular.⁵⁷² Com o *Despacho n.º 4848/97*, emitido pela Secretaria de Estado da Educação e Inovação, procurava-se a **reflexão participada** sobre o ensino básico, com envolvimento das escolas, apelando a uma «capacidade coletiva de identificação dos problemas de gestão curricular», e no sentido de se construírem mudanças efetivas. Procurava-se ajudar as escolas a construir a sua autonomia e a ensaiar novos caminhos, através da possibilidade de gerir autonomamente o processo de ensino-aprendizagem, com referência a saberes e competências nucleares, pela adequação à diferenciação de contextos e componentes locais e regionais no currículo. Neste quadro, encontravam ancoragem o Estudo Acompanhado, o Projeto Interdisciplinar e a Educação para a Cidadania.

Esta **gestão flexível** encontrou a sua consagração, como vimos, em 2001⁵⁷³, mas o XVII Governo Constitucional (2005-2009), embora também seja um governo do Partido Socialista, desvaloriza a gestão flexível, talvez pela própria descrença e desmotivação dos professores, que será propulsionada a uma escala eleitoralmente épica com a batalha pela avaliação do desempenho docente e as impopulares propostas do Estatuto

⁵⁷¹ Não foi possível levar os professores a assumir que a avaliação de competências, enquanto conhecimento processual, não só exige uma situação de ensino-aprendizagem diferente, na linha da instrução direta, nalguns casos, e noutros, da aprendizagem centrada em problemas. Mais, tão-pouco se tornou aceitável que a avaliação de competências seja uma avaliação em referência ao ponto de partida do aluno, determinado por uma cuidadosa avaliação diagnóstica.

⁵⁷² Ministério da Educação, *Pacto educativo para o futuro* (Lisboa: Ministério da Educação 1996); Ministério da Educação, *Educação, Integração, Cidadania. Documentos orientadores das políticas para o ensino básico* (Lisboa: Departamento da Educação Básica, 1997); Ministério da Educação, *Desenvolver, Consolidar, Orientar. Documento de Orientação das políticas para o ensino secundário* (Lisboa, Departamento do Ensino Secundário, 1998).

⁵⁷³ Decreto-Lei n.º 6/2001, para o Ensino Básico, e Decreto-Lei n.º 7/2001, para o Ensino Secundário.

da Carreira Docente (o «grau» de professor titular, extinto em 2010⁵⁷⁴). E quanto às Áreas Curriculares não disciplinares, aquele pequeno espaço de autonomia das escolas, ainda relativamente intocado, acaba por minguar mercê da sua «disciplinarização»⁵⁷⁵, principalmente o Estudo Acompanhado, à boleia de se lhe aumentar a eficácia. Aliás, no sistema educativo português, o par conceptual eficácia-disciplinarização constitui um paradigma de ampla ancoragem cultural.

Quanto à própria **noção de currículo**, esta está, como vimos, ausente da formulação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que usa o termo «desenvolvimento curricular», apesar da Comissão da Reforma do Sistema Educativo ter apresentado uma noção ampla, como recordam Pacheco e Sousa (2018)⁵⁷⁶: «modo de traduzir a ligação da teoria educativa à prática pedagógica», a primeira no «plano das ideias», a segunda no «plano da realidade». Segundo estes autores, a Comissão fala de currículo, no sentido restrito, como o conjunto das atividades letivas e, no sentido lato, coincidindo com o conjunto das atividades programadas pela escola, de caráter obrigatório, facultativo ou livre, letivas e não letivas. E defende o sentido lato, «completo e integrando a formação integral e a realização pessoal dos educandos», e um currículo entendido como «um plano de ação que define o quadro geral de desenvolvimento dos projetos educativos».⁵⁷⁷

No entanto, em 2001, a nova Reforma do Sistema Educativo opta pelo termo **currículo**, e este é nacional, e define-se como o conjunto das aprendizagens e competências que já referimos. Em 2012 a opção será diametralmente oposta, pois o currículo corresponde ao conjunto dos conteúdos e objetivos propostos pelos programas. Em 2017, como veremos, será definido como o «conjunto dos conhecimentos, capacidades e atitudes». De qualquer modo, entre 1986 e 2011 (e 2017), a mudança que afeta o currículo, mais consistentemente, surge do lado das **alterações à avaliação**. De resto, as normas da avaliação, como vimos anteriormente, são muito relevantes porque não só acompanham o desenvolvimento do currículo como determinam até que ponto as escolas e os professores podem colocar em prática o espaço – seja amplo ou restrito – de autonomia curricular.

⁵⁷⁴ Decreto-Lei n.º 75/2010, de 23 de junho.

⁵⁷⁵ Como vimos, não efetivada uma vez que os conteúdos curriculares não foram homologados.

⁵⁷⁶ Pacheco & Sousa, «Políticas curriculares», 148.

⁵⁷⁷ Pacheco & Sousa referem-se ao texto da Comissão da Reforma do Sistema Educativo, *Da escola curricular à escola cultural: relatório de seminário*. Lisboa: Ministério da Educação/GEP, 1987.

De 1986 a 2011 (e 2017) observa-se um **nítido reforço da avaliação**. Por alturas da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, a avaliação é preponderantemente sumativa, segundo uma regra informal de grande peso, isto é, a sugestão de dois testes por trimestre, acompanhada pelo peso social e administrativo da classificação de 0 a 20 (mesmo quando se avalia por intervalos, como é o caso do ensino básico, de 1 a 5, uma «escala» considerada pouco discriminatória). Ao introduzir-se a avaliação formativa (1992) havia a expectativa de se ressituair a avaliação no ciclo do processo ensino-aprendizagem, tornado este instrumento de indagação e redireccionamento da planificação e lecionação um instrumento central de sucesso educativo.

A consideração da **avaliação formativa** é, ainda, um traço do Estado-providência, enquanto perspectiva de promoção do ensino básico bem-sucedido para todos os grupos sociais, um pequeno espaço de resistência à perspectiva meritocrática neoliberal que está para chegar, com a sua métrica por padrões. Mas em termos da igualdade de oportunidades, insiste que os alunos não transitem sem terem aprendido os objetivos mínimos, quando a transmissão de conhecimento e a promoção das competências cognitivas não são as únicas funções do ensino básico: ficam de fora a socialização, a estimulação, quando na Lei de Bases se apontam funções sociais e educativas muito diversas, para populações declaradamente heterogêneas, orientadas para a igualdade de oportunidades.

Mas a avaliação formativa nunca se tornou a principal modalidade de avaliação no ensino básico, e a sala de aula e a escola mantiveram-se sempre sumativas. A avaliação formativa mantém-se entre 2005 e 2011, sendo que assumirá um papel de remediação e de recuperação e, ainda, de regulação nas situações de capacidades excecionais para a aprendizagem.⁵⁷⁸

De qualquer modo, o discurso do início da década de 90 leva a que o normativo indique que «o regime de avaliação dos alunos deve estimular o sucesso educativo de todos os alunos, favorecer a confiança própria e contemplar os vários ritmos de desenvolvimento e progressão»⁵⁷⁹, princípio relevante que se realiza nos normativos para o ensino básico (*Despacho Normativo n.º 98-A/92*) e para o ensino secundário (*Despacho Normativo*

⁵⁷⁸ Despacho Normativo n.º 50/2005.

⁵⁷⁹ Decreto-Lei n.º 286/89, que inicia o ciclo da reforma curricular e aponta logo as escolhas essenciais da linha política a adotar.

n.º 338/93). No entanto, em **três décadas de avaliação**⁵⁸⁰, as ideias-chave, tal como para o currículo – pois tanto politicamente do ponto de vista político como lógico estão intimamente ligadas –, emergem marcadas pelo centralismo, por decisões políticas fragmentadas e dispersas e a sua quota de influência transnacional.

Do ponto de vista histórico, o *Despacho Normativo* n.º 98-A/92 vale a pena ser destacado pela sua **orientação para o sucesso** – ao considerar a **retenção** como tendo um **caráter pedagógico e excecional** e as dificuldades de rendimento escolar dos alunos obrigarem a um **plano de recuperação**, logo desde o início do segundo trimestre, uma pedrada no charco de uma escolarização muito eivada de meritocracias várias e a convicção, popular e não só, de que qualidade do sistema significa um estreitamento e uma obstaculização das progressões. Há, aqui, pois, um discurso político de uma escola menos seletiva – que não igualizadora – de uma meritocracia tépida:

num período político marcado pela fragilização crescente de estruturas típicas desta forma política do Estado, a introdução da avaliação foi acompanhada da provisão de uma série de medidas educacionais, fortemente promotoras de uma escolaridade básica bem-sucedida para todos os grupos sociais, seria sem dúvida, face às propostas de inspiração neoliberal, um indicador expressivo da resistência do Estado-providência na educação em Portugal.⁵⁸¹

A introdução da **avaliação sumativa externa** vai aumentar a pressão no sistema, através das Provas Globais do Ensino Básico (1994/95) e da reintrodução dos exames do Ensino Secundário (1995/96)⁵⁸². Em 1999/00 são introduzidas as Provas de Aferição nos 4.º e 6.º anos de escolaridade a

⁵⁸⁰ Recorde-se que no ciclo da Gestão Flexível do Currículo esta, como já referido, corresponde aos normativos Decreto-Lei n.º 6/2001 e Decreto-Lei n.º 7/2001, e para a avaliação – separadamente para o Ensino Básico, o que é inusual, o Despacho Normativo n.º 30/2001. O Despacho Normativo n.º 7/2001 contempla tanto o currículo do Ensino Secundário como a avaliação.

⁵⁸¹ Afonso, *Políticas educativas*, 268.

⁵⁸² O normativo indicava para o Ensino Secundário que os exames nacionais de 12.º ano teriam também um efeito certificativo (30% da nota) e que o acesso ao Ensino Superior se faria contabilizando a 50% a nota final do ciclo e 50% com as notas dos exames das disciplinas específicas de acesso, indicadas pelas universidades.

Português e a Matemática, e em 2002/03, as Provas de Aferição a Língua Portuguesa e a Matemática no 9.º ano transformam-se em exames⁵⁸³.

Em 2007/08 surgem os **testes intermédios** para o ensino secundário, uma excentricidade avaliativa que consistia na preparação dos exames a meio do ano letivo, como um treino, e que se tornaria extensível ao ensino básico em 2010/11, num entusiasmado avaliativo sem precedentes: atendendo à estrutura do ano letivo e à mobilidade relativa das férias da Páscoa, os professores passam a quase só se dedicar a preparar os alunos para as várias provas, as quais, pela sua nobreza e a necessidade prática de se evitarem possíveis fraudes, ocupam amplo espaço no calendário escolar à custa de encurtarem os dias necessários para uma adequada lecionação.

No ano letivo de 2011/12 são introduzidas as provas finais de 6.º ano⁵⁸⁴ e no ano seguinte, as de 4.º ano. A título de exemplo, pode indicar-se o estudo «Performance escolar: os exames do 4.º ano na TV», de 2018, que mostra como a **ideologia da performatividade** produz uma contaminação total da vida escolar e familiar, no esforço de «fabricação de alunos» capazes de lidar eficazmente com este género de políticas de avaliação.⁵⁸⁵ Esta análise evidencia como a preponderância, às vezes agressiva, da avaliação nos processos de ensino-aprendizagem, não só torna a escola um espaço de intrincada e intrínseca **competição** como desvaloriza diretamente os próprios processos de aprendizagem. Naturalmente, esta desvalorização, própria da **ideologia do mérito**, é acompanhada de outra, pragmática e

⁵⁸³ Decreto-Lei 209/2002, 17 de outubro: «A avaliação sumativa externa, da responsabilidade dos serviços centrais do Ministério da Educação, que compreende a realização de exames nacionais no 9.º ano, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática». Foi regulamentado pelo Despacho Normativo 1/2005, 5 de janeiro: «A avaliação sumativa interna, no 9.º ano de escolaridade, inclui, também, a realização de uma prova global ou de um trabalho final, em cada disciplina ou área disciplinar, incidindo sobre as aprendizagens e competências previstas para o final do ensino básico, à exceção das disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática, relativamente às quais os alunos estão sujeitos a exames nacionais».

⁵⁸⁴ Decreto-Lei n.º 94/2011, de 3 de agosto: «Constituindo preocupação do XIX Governo Constitucional a promoção do sucesso escolar, a redução da dispersão curricular nos 2.º e 3.º ciclos, o reforço da aprendizagem em disciplinas estruturantes, como a Língua Portuguesa e a Matemática, bem como a eficaz avaliação do ensino básico»; «Alarga-se [...] a avaliação da aprendizagem e o processo de desenvolvimento do currículo nacional pela implementação de provas finais no 2.º ciclo do ensino básico». E no ano seguinte, surgem as Provas de 4.º ano (*Despacho Normativo n.º 24-A/2012*, de 6 de dezembro). Seguir-se-ão as Provas de Aferição dos 2.º, 6.º e 8.º anos, em diferentes áreas e disciplinas, tendo eliminado os exames de 4.º e 6.º ano.

⁵⁸⁵ Manuela Ferreira, Ana Matias Diogo & Benedita Portugal e Melo, «Performance escolar: os exames de 4.º ano na TV», *Análise Social*, LII, 2.º, n.º 227 (2018), 280-307. Em <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2018227.02>. Acedido em 13 de abr. de 20.

utilitarista: o processo de seleção darwinista dos objetos e conteúdos do ensino enquanto os objetos e os conteúdos que podem ser avaliados de forma padronizada, isto é, testados por um teste «objetivo», isto é, medidos, e evitando ou suprimindo processos educativos fundamentais que, a curto prazo, se transforma num mecanismo de pressão dominante e uniformizadora dos programas.

No entanto, esta ótica de performatividade e de financeirização do sistema educativo ainda não tinha chegado ao seu ápice na sua mentalidade de seletividade e, portanto, de exclusão, e que ainda lhe seria possível conquistar uma boa percentagem de espaço vital à escola, como veremos no ponto seguinte,

como método padrão das reformas sociais. Essas políticas incluem descentralização, escolha, privatização, uso ampliado de mecanismos de mercado, centralização da definição de metas e currículos e avaliações regulares de auditoria. A explosão da auditoria está a reformular a educação pública como uma organização essencialmente burocrática, sujeita aos imperativos de eficiência, calculabilidade, previsibilidade e controle, e regida por números e tabelas classificativas. [...] deixou o nexó mercado-educação em grande parte para os economistas analisarem a educação como «capital humano».⁵⁸⁶

10. O descontentamento

Assegurar o direito à diferença, mercê do respeito pelas personalidades e pelos projetos individuais da existência, bem como da consideração e valorização dos diferentes saberes e culturas; [...] Desenvolver a capacidade para o trabalho e proporcionar, com base numa sólida formação geral, uma formação específica para a ocupação de um justo lugar na vida ativa que permita ao indivíduo prestar o seu contributo ao progresso da sociedade em consonância com os seus interesses, capacidades e vocação; [...] Assegurar a igualdade de oportunidade para ambos os sexos [...] Contribuir para desenvolver o espírito e a prática

⁵⁸⁶ Heinz-Dieter Meyer & Aaron Benavot, «PISA and the Globalization of Education Governance: some puzzles and problems», in Heinz-Dieter Meyer & Aaron Benavot, eds., *PISA, Power and Policy, the emergence of global educational governance* (Oxford: Symposium Books, 2013), 9-26, 12-13.

democráticos, através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias.

Lei de Bases do Sistema Educativo, Artigo 3.º.

Uma leitura transversal dos estudos dedicados às políticas públicas de educação desde a publicação da Lei de Bases, no nosso país, mas certamente um pouco por todo o mundo ocidental, percebe as falhas e as omissões encontradas nos processos de construção dos sistemas educativos desde o pós-guerra, agravando-se com a perda das esperanças colocadas no Estado-providência pela crise do petróleo dos anos 70 do século xx. Consumindo muitos fundos e albergando exércitos de funcionários públicos quase sempre insatisfeitos, a crise parece ser o «incessante normal» da escola e da educação. Aquilo que diferencia a chamada *etapa do descontentamento* não diz respeito aos problemas, mas à crise das soluções, da procura das soluções, e que já persiste há duas décadas, sendo recente e dura, e prolongadamente, posta à prova pela crise pandémica oficializada em março de 2020.

Nos pontos que se seguem não vamos reanalisar as opções políticas dos governos deste século - tratadas no Anexo I - mas destacar algumas questões - que nos impressionaram mais e que nos parecem mais relevantes - na perspetiva que nos possam conduzir ao coração do Capítulo 3 e às políticas públicas de educação do Ciclo da Inovação e da Inclusão, iniciado em 2015.

10.1. Era uma vez a escola

Em 2017, tal como referido por Pacheco em 2019, parece dar-se uma **mudança de paradigma** nas políticas de educação em Portugal. Esta análise, que resulta da exploração das principais peças legislativas publicadas entre 2017 e 2018, assim como de alguns documentos que foram construídos para as acompanhar, acontece, ainda assim, no contexto das políticas internacionais da produção do conhecimento e do comportamento a desenvolver em função da economia e da sociedade do saber.

Será, pois, que a inovação pedagógica proposta consegue libertar-se do enquadramento que o ciclo internacional dos últimos 25-30 anos tem dado às políticas públicas de educação um pouco por todo o lado, com as consequências apontadas por Lessard e Carpentier? Ou este é, efetivamente, um momento novo e bom para o país porque acontece, como novo e bom, na escola?

Em Portugal, como em qualquer outra sociedade moderna, a escola é, em grande medida, **uma organização única**, dotada de **objetivos ambíguos** e, por vezes, **incompatíveis**, oscilando entre centrar-se «na educação» ou «nas educações», e quase sempre dividida entre uma missão de **formação humana** e uma outra, de **formação académica**, porventura mais instrucional do que educativa. É também um local onde a presença é obrigatória para os seus «clientes» e, por isso, geração a geração, estes inventam mil formas de escapar, de escapar até às tentativas de motivação dos professores e onde, hoje, se escapa até dos colegas e dos amigos, presos como estão as crianças e adolescentes aos ecrãs e às comunicações virtuais. Também é um espaço de trabalho para crianças, jovens e adultos que tem uma grande visibilidade política e que se constitui como uma organização que, sendo uma **microsociedade multigeracional**, luta por se tornar uma **comunidade de partilha de interesses e de experiências**, enquanto equilibra os pedidos, às vezes excessivos e desabridos, de uma burocracia que fantasia em torno da «qualificação», face à exigência dos objetivos comuns e do respeito mútuo que faz falta para os atingir.

Do lado dos professores e, sobretudo, do lado da sua visibilidade política, deu-se a evolução de um paradigma, longamente estável, para outro, nunca estabilizado. Falamos do paradigma do professor tradicional, um profissional isolado que se revia como instrutor, colocava a ênfase no ensino, aplicava recursos didáticos numa lógica unidirecional, ancorada na «verdade», e oferecendo muito pouca autonomia ao aluno, chamado a ser avaliado pela reprodução razoavelmente mecânica do discurso docente. Neste contexto, as tecnologias da informação e da comunicação estavam à margem do processo educativo, salvo no caso de pedagogias inovadoras que nunca se tornaram tendência dominante⁵⁸⁷, e quando se disseminaram mais amplamente, foram vistas, não como cooperantes, mas como concorrentes da escola.

⁵⁸⁷ Um bom exemplo é o do Movimento da Escola Moderna e do seu uso da imprensa na qualificação social do processo de ensino-aprendizagem da leitura e da escrita.

Também à **margem da escola** se encontrava uma larga faixa da população e, por isso mesmo, os que procuravam a educação eram quase sempre filhos de famílias educadas, movidos pela cultura familiar e, quando não, apoiados na sua capacidade de mobilizar diversas alternativas educativas quando se avizinhava o risco de desatino escolar. Era, pois, uma população escolar homogênea e capaz de aceitar o discurso dominante da escola já que era partilhado pelos próprios progenitores e porque não tinha muitas outras distrações e a escola era o espaço ideal para socializar.

Ainda assim, como a **evolução da tecnologia** não parou, assistimos ao surgimento de um professor renovado, reconvertido à escola paralela e aos seus vídeos e televisões. Durante um período historicamente curto, pois as tecnologias rapidamente saltaram para os bolsos dos alunos e a própria burocracia se digitalizou, as populações estudantis modificaram-se e complexificaram-se paulatinamente, e durante um momento histórico, de uma certa acalmia social e esperança escolar, no qual vamos encontrar um professor convertido em mediador da aprendizagem, que aprende a colocar a ênfase no processo de aprender, que concebe os seus recursos ou os compra às editoras, extasiadas com a oportunidade crescente de vender fichas para ensinar, para avaliar, para preparar a avaliação e, até, com as «escolas virtuais», que anunciaram, de modo claramente precoce, a morte do professor.

Tal professor, entretanto, e apesar de inundar as salas de aula com cópias de papel, começa a conceber a didática como bidirecional e a usar o erro como fonte da aprendizagem ativa e significativa. Este professor fomenta a **autonomia**, o uso integrado das **tecnologias no currículo** e adapta-se surpreendentemente bem ao trabalho em equipa, embora provavelmente à custa de uns acertos culturais entre grupos disciplinares e no contexto do enfraquecimento de algumas disciplinas face a outras, voluntária ou involuntariamente secundarizadas, quer por via das ideologias do momento ou da vivacidade dos lóbis disciplinares, eventualmente, editoriais.

Por fim, hoje esperamos conviver com o professor reflexivo, numa etapa da história da educação e da escola em que as políticas públicas de educação não conseguem nem contornar o maciço envelhecimento dos docentes nem atrair novas gerações de profissionais. A **reflexividade**, que tem características distintas de acordo com a etapa profissional dos professores, significa basicamente que o professor é capaz de recolher dados de observação dos processos de ensino-aprendizagem em que está

envolvido, e aprender com eles a resolver os problemas/insucessos que vão surgindo no percurso educativo ou prática baseada em inferências.

Quando alguém reflete-em-ação, torna-se investigador no contexto da prática. Não depende das categorias da teoria e da técnica estabelecidas, mas constrói uma nova teoria de um caso único. Não mantém meios e fins separados, mas define-os interativamente à medida que enquadra uma situação problemática. Não separa o pensamento da ação. [...] A sua experimentação é uma espécie de ação, a implementação está embutida na sua investigação.⁵⁸⁸

Este processo, de analisar dados significativos para retirar inferências para novas intervenções, ocorre no contexto de um quadro de referência sobre o que é a escola, para que serve e o que significa ensinar, tendo por base as finalidades e as consequências da educação escolar. Neste sentido, o professor reflexivo é, não só, um intérprete ativo das políticas públicas de educação, um professor «curricularizado»⁵⁸⁹, mas também um cidadão interessando nas grandes problemáticas sociais e culturais do seu tempo, e um adulto responsável, que quer educar pessoas livres e conscientes.

O professor reflexivo é uma espécie de **sobrevivente da escola de massas** e das suas múltiplas disrupções – desde o insucesso, ao absentismo, ao abandono, à violência, à recusa da escola, à chegada contínua de todas as diversidades e a atenção social e política que estas merecem – que procura combinar a instrução com a mediação para potenciar a aprendizagem, e se esforça por equilibrar a ênfase colocada tanto no ensino como na aprendizagem. É um professor que aplica recursos didáticos concebidos pelo próprio, talvez seduzido pelo regresso valoroso do artesanato, ou numa tentativa, ainda débil, de trabalho colaborativo. Este último é incentivado pelas políticas de educação que visam a responsabilização dos professores, e por esforços formativos, generosos e criativos, mas que ficam ainda há margem do sistema, tendendo, sobretudo, a melhorar o trabalho dos melhores.

⁵⁸⁸ Schön, *The Reflective Practitioner*, 68.

⁵⁸⁹ M. Zabalza, *Diseño y Desarrollo curricular* (Madrid: Narcea: 1987), cit. *apud.* José Augusto Pacheco, «A Reforma do Sistema Educativo. Alguns aspetos da reorganização dos planos curriculares dos ensinos básico e secundário em Portugal e Espanha», *Revista Portuguesa de Educação*, 4, 2 (1991), 77.

O professor sobrevivente, ameaçado de *burnout*, socialmente desvalorizado e politicamente **responsabilizado** por tudo o que acontece na escola – que é cada vez mais do sexo feminino – procura usar uma didática multifocal, incentivado tanto pelas teorias da inteligência múltipla como pela observação de quão impossível é manter todos os alunos conectados com todas as matérias e com todas as atividades, o tempo letivo completo.

Este é um docente também mais familiarizado com a **supremacia social da ciência** face a outras fontes e formas de conhecimento e que tenta aplicar o ciclo erro – verdade como base da construção do conhecimento e que, por convicção ou desespero, se focaliza na autonomia e responsabilização do aluno. Mais habituado às tecnologias, percebe que estas são, apenas, um instrumento que melhora a sua programação e que a vida na escola se ancora ainda no ciclo planificação – gestão de sala de aula – avaliação – planificação, mas que deve avançar para novas lógicas, das quais, a diversificação das situações pedagógicas requerem uma resposta de diferenciação na situação de ensino-aprendizagem. Assim,

a instituição escolar tornou-se cada vez mais reflexiva, no sentido que um sociólogo como Anthony Giddens dá ao termo. Tem sido organizado cada vez mais metodicamente de acordo com uma ideia da sua missão, seja ela a psicologia da criança e do adolescente, os métodos educativos ou o conhecimento dos mecanismos sociais.⁵⁹⁰

No entanto, cada vez é maior a falta de clareza quando se pensa no **processo educativo à escala de uma sociedade**, e se nunca o discurso quanto aos fins e aos meios foi tão sensível, jamais a incerteza sobre o que fazer foi tão grande. Pede-se à escola o impossível e demais, «talvez seja, estruturalmente, o último refúgio do “tudo é possível”; tudo é possível, pois opera com seres “que originalmente não são nada” e que serão aquilo que os fizermos ser ou o que eles se fizerem ser».⁵⁹¹ Mau grado esta «idolatria» das possibilidades escolares na transformação do mundo, a reflexão que o professor fará é invocada como o instrumento necessário à construção desta «nova escola», que emerge, nas políticas públicas, na **etapa do descontentamento**.

⁵⁹⁰ Marie Claude Blais, Marcel Gauchet & Dominique Ottavi, *Pour une philosophie politique de l'éducation. Six questions d'aujourd'hui* (Paris, Pluriel: 2013), 19.

⁵⁹¹ Blais, M. Gauchet & Ottavi, *Philosophie politique*, 20.

10.2 Um cenário: a magia que se evapora

As escolas e as turmas são comunidades de alunos, reunidos para explorar o mundo e aprender como navegar nele de forma produtiva. Temos grandes esperanças para estas pequenas unidades da nossa sociedade. Esperamos que os seus membros se tornem altamente letrados, que leiam omnivoramente e escrevam com habilidade e delicadeza. Esperamos que compreendam o seu mundo social, se dediquem à sua melhoria e desenvolvam a dignidade, a autoestima e o sentido de eficácia para gerar vidas pessoais de elevada qualidade.⁵⁹²

Do muito que o mundo espera da escola, a avaliar pela enérgica síntese de Joyce e dos seus colegas (2009), tudo leva a crer que as sociedades avançadas vão manter os **sistemas de aprendizagem académica**, acolhidos num **espaço físico** «escola» – porque, por exemplo, o número crescente de famílias que recusa levar as suas crianças à escola nos questiona sobre as virtudes insubstituíveis do convívio que proporciona a **socialização escolar** e, agora, a pandemia e os seus efeitos de reclusão forçada mostram o impacto desse afastamento nos processos de desenvolvimento infantil e na saúde mental dos adolescentes – e na comunidade escolar –, o *locus* humano de partilha e construção de culturas através da interação direta e segura com outros seres humanos.

Blais, Gauchet e Ottavi (2013) falam, a esse respeito, da relação entre o institucional e o pessoal, «au sens où elle joue sur le mystérieux et tout-puissant ressort de la présence», isto é, da sensibilidade humana ao outro, o enraizamento da comunicação na copresença dos seres humanos, antes e para além de toda a verbalização. A proximidade fala, afirmam, e é por aí que, principalmente, passa a transmissão. As coisas mais abstratas e mais complexas tornam-se sempre mais acessíveis e claras no exercício da razão pelo toque do outro, da sua voz, do seu corpo, da sua vida: da **presença**. A relação professor-aluno tem, dizem-nos, este lado físico e carnal, que a televisão ou outro qualquer ecrã não pode substituir. Procura-se o melhor professor do mundo para aquele tema específico e retransmite-se (com grande economia de meios):

⁵⁹² Bruce Joyce, Marsha Weil & Emily Calhoun, *Models of Teaching* (Boston: Allyn and Bacon, 2009), 9.

Cruel desilusão: a magia evapora-se à distância. [...] Não podemos prescindir dos nossos semelhantes para nos instruir. O ensino joga-se, em todo o caso, principalmente em presença. [...] É-lhe essencial desenrolar-se em grupo, e não somente, a esse nível, por motivos funcionais que decorrem das necessidades de socialização a sua parte cognitiva tem aí os seus interesses. Em grupo, num quadro e segundo as regras impessoais de uma instituição. [...] a condição de uma liberdade pessoal na aquisição. [...] a distância do sujeito que o deixa intimamente dono da sua implicação.⁵⁹³

Também parece evidente que os **sistemas de informação** (e, quem sabe, a Inteligência Artificial) já começaram a modificar a organização e a burocracia da escola, assim como o significado e os meios de promoção da aprendizagem, com reflexos positivos no papel da comunidade envolvente, mas a alteração mais drástica é, certamente, a da natureza da população discente, em claro contraste, quando não em choque, com as expetativas dos professores.

Hoje, a **globalização** levou-nos a viver numa sociedade multirreligiosa e multicultural, da «suposição demográfica», colocando em destaque a força dos confrontos identitários e as variáveis populacionais, as vagas de migrantes, a questão essencial da língua (não só no acesso ao conhecimento mas na construção das identidades), na forma como a precariedade e a miséria afetam a «escola para todos», a inadmissível desvantagem clássica dos filhos de pais não escolarizados e os filhos das culturas minoritárias, os novos conceitos em torno das necessidades educativas especiais e a escola inclusiva.

Trata-se de uma **escola para todos**, que deve fornecer as mesmas oportunidades moduladas por uma motivação social e económica eventualmente fragilizadora, facultando atenção e sucesso às minorias e as respostas necessárias para superar os *handicaps* permanentes e os eventuais. A **diversidade** na escola é uma diversidade divergente e desarmonica, feita de pobreza variadas, de estruturas familiares mais ou menos funcionais, de problemas pessoais, próprios dos ciclos e crises do crescimento ou resultantes da desadaptação ou da doença.

Ensinar no século XXI significa possuir um **repertório de soluções, estratégias e métodos**, e ser um professor competente nas adaptações

⁵⁹³ Blais, Gauchet & Ottavi, *Philosophie politique*, 48.

curriculares face não só às dificuldades, mas também à «irrelevância» daquilo que se propõe no contexto das experiências dos alunos, das diferentes expectativas sobre a escola – que são múltiplas e, por vezes, conflituais, nas sociedades complexas e diversificadas como as nossas –, do acesso fácil à informação proporcionado pelas tecnologias da informação e da comunicação.

Do mesmo modo, a escola não se pode resguardar da sua **relação com a democracia**. Desde a criação de oportunidades reais de **mobilidade social** até às alterações nas **carreiras** que se avizinham e que põem em dúvida a experiência de trabalho e de adulto que conhecemos. Como refere Nóvoa (2017), a mobilidade social é uma meta relevante:

[...] a escola tem dois pilares centrais: o conhecimento e a mobilidade social. O conhecimento é indissociável de lógicas pessoais e colegiais, de um conhecimento que reside também na experiência e nas «comunidades profissionais» que o produzem e o difundem. A mobilidade social tem, sobretudo, uma dimensão pessoal, mas prolonga-se por expectativas que abrangem os grupos e as comunidades em que cada um está inserido.⁵⁹⁴

A questão da **construção do significado** também é crucial, porque quando se entende que o conhecimento é algo que o próprio constrói, não que lhe é dado «pronto», tende-se para alterar a mediação do conhecimento. Do mesmo modo, a aprendizagem ativa – envolver-se, criar, comunicar – altera o papel da reprodução e questiona os modelos de avaliação, fomentando a função diagnóstica e formativa e procurando, por isso, novos instrumentos de recolha de dados, experiências avaliativas que são experiências de aprendizagem, e vice-versa. E, de acordo com um novo conceito de aptidão, a **multiplicidade** altera a perceção do que é a inteligência, do que são as capacidades dos indivíduos e para o que é que estas servem.

Ajudar os alunos a tornarem-se **independentes e autorregulados**, capazes de aprender mais facilmente e melhor, por causa dos conhecimentos e das competências que adquiriram e do seu crescente domínio dos processos de aprendizagem, parece ser uma finalidade abrangente, sob a qual as

⁵⁹⁴ António Nóvoa, «Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente», *Cadernos de Pesquisa*, 47 166 (2017), 1120.

finalidades académicas e sociais da escola podem ser colocadas a partir de duas premissas subjacentes, conforme indica Arends: «o conhecimento não é completamente fixo e transmissível», mas algo que a pessoa «deve construir ativamente através de experiências sociais e pessoais»; «a coisa mais importante que os alunos devem aprender é como aprender».⁵⁹⁵ Nesta segunda premissa não há que cair em nenhum tipo de purismos pois conhecemos perfeitamente, a partir dos mecanismos de aprendizagem, que aprender como aprender se faz, necessariamente, com base em conhecimentos concretos, pois ninguém pensa no vazio. Esta premissa, talvez um pouco exageradamente cognitivista, combina-se perfeitamente com a ideia, legítima e relevante, de que a escola também tem a função de promover a **inserção numa cultura** e de transmitir, dentro de certos limites, uma **herança cultural**.⁵⁹⁶

Mas uma boa educação é uma **educação situada**, contextualizada, e não pode esquecer os desafios que os alunos enfrentam: as alterações na estrutura familiar e a sua fragilização; a violência e o abuso; o consumo de drogas e as adições ao sexo digital, ao jogo, às plataformas digitais; uma vida sexual precoce e imatura e a gravidez e a parentalidade na adolescência; o suicídio, a depressão; a acomodação de uma crescente diversidade étnica, religiosa, económica, cultural; a redução dos mecanismos protetores que são a ambição e poder contar com um adulto confiável para falar; a descrença no futuro e a indiferença que se gera quando se é hiperestimulado.

Por outro lado, a análise dos contextos de aprendizagem conduz-nos a uma outra necessidade crucial, relevante para o bem dos indivíduos e a saúde dos coletivos e das sociedades, isto é, só uma **escola segura** conduz à aprendizagem. Para tal, é preciso saber o que ensinar e ter condições para ensinar, os dois grandes objetivos das políticas públicas de educação e que tanto têm falhado, como os programas obesos, a hierarquização mais ou menos errática dos conhecimentos «úteis», a forma como as várias versões de «aprendizagens essenciais» são tratadas e a forma como se determinam e ensinam, os excessos de avaliação, e de avaliação mecanizada, em nome da objetividade.

⁵⁹⁵ Arends, *Aprender a ensinar*, 17

⁵⁹⁶ Arends, *Aprender a ensinar*, 17.

As «**aprendizagens essenciais**»⁵⁹⁷ merecem alguma reflexão e não apenas porque são um instrumento de trabalho e de transposição política central nas políticas públicas do **Ciclo da Inovação**. Um currículo, não podendo conter nem todas as áreas do conhecimento nem todos os desenvolvimentos que cada saber foi acumulando ao longo da sua história, é já um instrumento tácito ou explícito e reconhecido como os «essenciais a adquirir», numa sociedade, num dado tempo e contexto. Não sofrendo de qualquer tipo de neutralidade, constitui uma escolha que se consubstancia sempre com alguma forma de uma cultura dominante ou, pelo menos, resulta do consenso dominante «que caracteriza, num momento histórico, o equilíbrio não pacífico e quase sempre pouco justo, que é possível encontrar»⁵⁹⁸ entre as culturas presentes na sociedade que o concebe e à qual se destina, veiculando interesses, conhecimentos, perspetivas, atitudes e valores.

A questão da escolha é absolutamente central na construção do currículo, pois «todo o conhecimento disponível» é necessariamente alvo de um crivo seletivo – o que é essencial, o que é nuclear – o que constitui, não apenas uma operação técnica, mas uma opção política. Para a **escola de**

⁵⁹⁷ «As escolas e os agrupamentos são obrigados a respeitar as “aprendizagens essenciais” que, construídas a partir dos programas em vigor, elencam os conhecimentos, as capacidades e as atitudes a desenvolver por todos os alunos, de acordo com o “perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória”. As “aprendizagens essenciais” são o Denominador Curricular Comum para todos os alunos, mas não esgotam o que um aluno deve fazer ao longo do ano letivo. Não são os mínimos a atingir para a aprovação de um aluno, são a base comum de referência. Permitem libertar espaço curricular para que, em cada escola, seja possível promover trabalho articulado entre as aprendizagens essenciais e as outras aprendizagens previstas nos demais documentos curriculares, com aprofundamento de temas, explorações interdisciplinares diversificadas, mobilização de componentes locais do currículo, entre outras opções, no âmbito dos domínios de autonomia curricular. A aprovação do aluno dependerá sempre das aprendizagens realizadas, decorrentes da articulação entre a base comum de referência e o aprofundamento de outros conteúdos e temas, articulação que é orientada pelas áreas das competências inscritas no perfil do aluno». Barroso, «A Transversalidade das Regulações», 1993. As aprendizagens essenciais servem para as escolas criarem o seu próprio currículo: «Estes passos iniciais de um currículo que forme cidadãos para as décadas próximas do século XXI implicarão, a prazo, uma reformulação global do currículo nestes moldes, integrando ou reconvertendo gradualmente os múltiplos e sobrepostos referentes que se têm acumulado, dificultando uma melhor racionalização do trabalho dos professores e escolas e a mais efetiva aprendizagem de todos os alunos. Esta transformação no plano curricular assume-se como gradual e participada, existindo o cuidado de manter os referentes curriculares existentes enquanto se processa uma reconstrução curricular a prazo». M. C. Roldão, Peralta & I. P. Martins, *Curriculos do ensino básico e do ensino secundário – para a construção de aprendizagens essenciais baseadas no perfil dos alunos* (Lisboa: República de Portugal, 2017), 4.

⁵⁹⁸ Roldão, *Diferenciação Curricular*, 26.

massas, este conjunto de escolhas curriculares está, já, constrangido ao processo de massificação pois deseja-se, quase sempre, que o currículo seja assimilado sem ruturas: de outro modo, para que serviria?

Mas as políticas públicas – sobretudo depois do choque do «**descontentamento**» e do seu vazio de soluções imediatas – devem ser pensadas tendo em conta a influência das novas crenças sobre o que é o ensino, uma ação com o sentido de produzir, possibilitar, a aprendizagem a alguém, de alguma coisa, que tem sempre um objeto (o conteúdo) e um fim (a aprendizagem). Um **ensino de qualidade** deve orientar-se para dar maior ênfase à **integração curricular**, para ensinar para a construção do sentido, para ensinar o/com o diálogo interativo, para fomentar novos padrões de discurso docente, numa pedagogia que propõe um ensino mais participativo, produtos menos antecipados, currículos integrados (e menos sequenciais) a partir, também, das questões geradas pelos alunos. E como os recursos – humanos e materiais – estão longe de serem infinitos, há que fazer escolhas criteriosas, sustentadas e sustentáveis, não a partir de modas educativas nem de urgências eleitorais, mas indo, parece-nos, ao cerne da questão humana, da ideia de pessoa que está subjacente a uma sociedade aberta e democrática.

Nas sociedades democráticas a solução não está nos milagres tecnológicos, mas a diversidade obriga a **liderar** e é necessário promover aprendentes autónomos para um ciclo de vida que exige competências para inventar o futuro e conteúdos para manter o enraizamento no passado. Promover a autonomia, treinar a autodisciplina, desenvolver a consciência de si, garantir a autoavaliação e o espírito crítico, incentivar a responsabilidade, a iniciativa, a colaboração e a autorregulação, são condições para garantir uma cidadania ativa e virtuosa, no respeito pelos valores democráticos e as instituições em que se firma a democracia.

E quando um professor cria uma **comunidade de aprendentes** – porque a aprendizagem é um processo social – oferece um clima que valida as necessidades psicológicas, emocionais, socioculturais e académicas de todos os alunos, modelando os valores democráticos e a capacidade de ser congruente com os próprios valores. Ora, tudo isso é algo mais e mais complexo do que um conjunto de procedimentos e habilidades, mas uma competência elevada, que decorre deliberadamente de um código de conduta ético e filosófico de um docente – e de uma escola – que é capaz de examinar as consequências éticas, sociais e políticas da sua prática,

alinhando com os propósitos últimos da escolarização. Quer-se, então, uma escola inclusiva, mas que inclua, também, os professores.

11. A arquitetura do sistema de avaliação das aprendizagens

Pacheco diz-nos que «**a prescrição curricular** observa-se de modo mais efetivo ao nível da **avaliação escolar** e da avaliação das aprendizagens»⁵⁹⁹. A entidade reguladora central, o Ministério da Educação, possui um conjunto de instrumentos que, do âmbito da avaliação, determinam ou conformam as escolhas das escolas e dos professores, numa prática de legitimação e um desejo de uniformização: orientações curriculares gerais sobre o entendimento de avaliação selecionado, princípios pedagógicos da sua aplicação, procedimentos recomendados, modalidades e periodicidade das avaliações e as normas para a retenção dos alunos.

Os (quase) 40 anos da Lei de Bases do Sistema Educativo mostram uma melhoria do sistema de educação-formação e de um sucesso escolar alargado, colocando Portugal entre os países que melhoraram mais significativamente em vários indicadores de sucesso escolar e educativo.⁶⁰⁰ **A avaliação externa das escolas** cobra relevo nessas conquistas, e com uma assinalável diversidade de propósitos: moderar as avaliações internas, assegurar o cumprimento de programas, monitorizar os resultados

⁵⁹⁹ José Augusto Pacheco, «Estrutura curricular do sistema educativo português», in J. A. Pacheco, org., *Organização Curricular Portuguesa* (Porto: Porto Editora, 2008), 11- 52, 20. E Canário afirma que «as diferenças ou nuances institucionais, entre diferentes níveis de ensino, diferentes períodos ou diferentes regiões não permitem ocultar a universalidade de uma solução organizacional, claramente aparentada com o modo taylorista de organizar a produção industrial», operando como um obstáculo a uma gestão flexível do currículo e à prática de uma pedagogia diferenciada. Rui Canário, *O que é a escola? Um olhar sociológico* (Porto: Porto Editora: 2005), 77.

⁶⁰⁰ A redução de taxas de retenção e desistência mostram a consistência dos resultados nos vários ciclos políticos. Mas uma maior taxa de expansão da escolarização (de meados de 2000), com a concretização dos 9 anos de escolaridade, respondeu com um período de estagnação das taxas de retenção e desistência no ensino básico e o seu aumento no ensino secundário. Certamente são «feitos» da construção e expansão do sistema, ajustando-se a níveis mais elevados de ensino e a uma maior diversidade na procura. Algumas dificuldades iniciais de acomodação são sempre espectáveis face às novas populações escolares e às suas necessidades concretas. A partir de 2003, na fase da expansão da escolaridade obrigatória até aos 18 anos, com um forte investimento nas políticas de promoção do sucesso escolar, regista-se uma quebra mais acentuada nas taxas de abandono e de retenção. Os programas de aumento de oferta e de diversificação das estratégias revelaram-se oportunas.

obtidos pelos alunos e pelas escolas, contribuir para a equidade, tornar a avaliação mais justa. Refere Fernandes (2014) que, de facto,

o domínio da chamada avaliação dos alunos tem sido palco de controvérsias mais ou menos intensas, associadas, naturalmente, às perspectivas políticas, sociais e ideológicas [...] entre uma apologia incondicional das avaliações externas e a sua ostracização [...] ignoram-se as suas limitações, que podem ser significativas, quer as suas reconhecidas potencialidades.⁶⁰¹

Fernandes insiste que «é preciso ter em conta qual é o **“projeto de educação e de inteligência”** que existe para um país, ou seja, qual é o currículo que se julga dever ser ensinado e aprendido pelos docentes e pelas crianças e pelos jovens».⁶⁰² Assim, é preciso considerar qual a utilização dos dados das avaliações e «pensar em que medida existe uma equilibrada e até integrada visão das avaliações internas e externas das aprendizagens» e que tipos de programas vão ser desenvolvidos para apoiar as práticas curriculares dos professores.⁶⁰³ Ou seja, ter em conta os **valores e projetos** sociais, políticos e económicos que se pretendem para uma **determinada sociedade** na sua relação com a definição de uma **política de educação** e de formação e, só depois, mau grado os desafios assim criados, tratar as questões técnicas.

A **avaliação**, cuja inquestionável relevância no processo pedagógico e a sua intrínseca associação ao processo de ensino-aprendizagem nunca devem ser negligenciadas, quando adequadamente enquadrada, é um investimento na **clarificação** das conceptualizações, propósitos e utilizações, formas, conteúdos e tarefas da educação. Essa clarificação depende, também, da compreensão e uso das suas várias modalidades. Assim, mesmo as avaliações externas, «em certas condições», podem contribuir

⁶⁰¹ Fernandes, «Avaliação das Aprendizagens», 232. São propósitos políticos, poderosos, que se legitimam com uma certa facilidade entre os vários públicos do sistema, que olham a avaliação como uma intervenção educativa/escolar objetiva, de informação quantificada, logo, menos inconsistente e vaga do que outro tipo de dados. Ainda assim, desde os anos 70 se questionam os fundamentos teóricos e as características pedagógicas da avaliação: que efeitos têm no processo ensino-aprendizagem, qual a tecnologia de conceção, administração e análise, que apresentação da informação se deve seguir e tanto relativamente aos estudos nacionais como aos internacionais.

⁶⁰² Fernandes, «Avaliação Pedagógica», 74.

⁶⁰³ Fernandes, «Avaliação Pedagógica», 74.

para induzir práticas inovadoras de ensino e de avaliação interna, constituir uma motivação para que professores e alunos redobrem os esforços e ter um efeito moderado nos resultados da avaliação interna.⁶⁰⁴

Deste modo, não há que pedir às várias modalidades de avaliação aquilo que não podem dar nem se deve cair na tentação de as tornar panaceias para os problemas da educação ou levá-las a substituir a decisão política de escolher os caminhos possíveis. Ainda assim, há que ter em conta que «os resultados da investigação mostram que os desempenhos dos sistemas educativos não são indiferentes às opções de política educativa no domínio da avaliação das aprendizagens dos alunos». A avaliação formativa produz benefícios, uma melhoria clara das aprendizagens, mas tem limitações de validade, fiabilidade, credibilidade. As avaliações externas promovem o «estreitamento de currículo» pelo treino que os professores fazem dos alunos em sua função e, ainda assim, recebem muito mais investimento das Políticas Públicas de Educação, talvez pela forte aceitação que têm nas sociedades as ideias de rigor, qualidade e controlo, prestação de contas. Ou porque facultam a recolha de grandes massas de dados, relativamente baratas, e produzem números e estatísticas que permitem variadas comparações, ao encontro dos valores dos cidadãos e dos sectores dominantes das sociedades.⁶⁰⁵

A «explosão libertadora» na sociedade portuguesa, nos anos que se seguiram à revolução, com o sistema educativo em convulsão, as iniciativas de gestão democrática nas escolas, a pretensão de acabar com o «livro único», os novos conteúdos e as novas metas, pediam novas formas

⁶⁰⁴ Segundo Kellaghan e Madaus, é possível identificar um conjunto de características comuns nas políticas educativas de um elevado número de países que as colocam em causa ou, pelo menos, legitimando-as na opinião pública, as limitam na sua proficiência. Os autores identificam as seguintes: 1/ os exames são externos, isto é, preparados e controlados por uma ou mais entidades externas às escolas a que os alunos pertencem; 2/ a administração dos exames é normalmente controlada pelo governo ou, no mínimo, por si supervisionada; 3/ os exames são construídos a partir dos conteúdos constantes nos currículos; em geral, isto significa que a ênfase é maior no conhecimento dos conteúdos do que, por exemplo, na sua integração e mobilização para resolver situações problemáticas; 4/ as provas de exame são iguais para todos os alunos, administradas segundo procedimentos estandardizados, fora do ambiente normal da sala de aula e realizados por um grande número de alunos; 5/ a maioria dos exames tem várias funções, tais como certificar, controlar, seleccionar ou motivar; 6/ normalmente o conteúdo, os critérios de correção e os resultados dos exames são tornados públicos. Cf. T. Kellaghan, G. Madaus «External (Public) Examinations», in T. Kellaghan, D. L. Stufflebeam, eds., *International Handbook of Educational Evaluation*. Kluwer International Handbooks of Education, vol. 9 (Dordrecht: Springer, 2003). Em https://doi.org/10.1007/978-94-010-0309-4_34.

⁶⁰⁵ Fernandes, «Avaliação das Aprendizagens», 234.

de avaliação mas esta, de facto, esteve à deriva. E, quanto à avaliação das aprendizagens, a Lei de Bases é praticamente omissa.⁶⁰⁶ Fernandes (2014) argumenta que tal se deve ao facto de, na etapa anterior à Lei de Bases, haver «uma falta de visão e agenda no domínio da avaliação, que a nível interno, das aprendizagens, tinha uma função de atribuição classificativa, sem apoiar as suas aprendizagens», o que se traduziu «na ausência de medidas de política e de programas que, colocando a avaliação ao serviço da aprendizagem, promovam a inclusão de todos os alunos no sistema educativo».⁶⁰⁷

Ao explicitar a «**arquitetura do sistema de avaliação das aprendizagens**», Fernandes (2014) indica que, nos anos de 1986 a 2004, a aplicação da agenda da Lei de Bases e aprovando os planos curriculares, o *Decreto-Lei n.º 286/89*, de 29 de agosto (substituído pelo *Decreto-Lei n.º 98-A/92*, de 19 de junho, acompanhado pelo *n.º 338/93*, de 21 de outubro, para o ensino secundário) abre as portas a uma perspetiva da avaliação dos alunos para «garantir o controlo da qualidade do ensino» e «estimular o sucesso educativo de todos os alunos», estando concentrada nos professores e nas escolas. Esta legislação, e o seu debate, colocou a avaliação no centro da agenda política. Este autor afirma que o *Decreto-Lei n.º 98-A/92*, um «normativo progressista», marcou a história da avaliação por consagrar

⁶⁰⁶ «No número 2 do artigo 12.º (acesso ao ensino superior) há uma breve referência a “prova ou provas” nacionais que os alunos terão de prestar para, junto com o diploma do ensino secundário, poderem aceder ao ensino superior. Tal referência abrirá a porta à reintrodução dos exames nacionais neste ciclo de ensino. Para além disso, a Lei de Bases não faz quaisquer referências a outras avaliações, externas ou internas, e noutros níveis de ensino. Do mesmo modo, entre 1976 e 1986 as avaliações internas e externas das aprendizagens não foram propriamente objeto de políticas deliberadas (articulação com o currículo, melhoria do ensino e do desempenho dos alunos). As prioridades centraram-se em contrariar a desregulação generalizada e em dotar o sistema de uma agenda para as políticas públicas de educação, motivada pela vontade de adesão à União Europeia (1986).»

⁶⁰⁷ Domingos Fernandes refere que, «no início dos anos 80, Cortesão e Torres (1983, 1984) publicaram dois livros que constituíram um marco relevante no desenvolvimento do pensamento pedagógico português de então sobre a avaliação das aprendizagens. São livros claramente marcados pela preocupação das autoras em combater o insucesso escolar com base no papel que a avaliação formativa pode e deve ter nesse combate e em princípios tais como: a) todos os alunos podem aprender; b) as escolas podem contribuir para melhorar as aprendizagens, apesar de estarem integradas num macro sistema social; e c) a avaliação é um processo de natureza eminentemente pedagógica. São ideias fortes e significativas que poderiam ter sido importantes elementos de uma agenda para a avaliação». Fernandes, «Avaliação das Aprendizagens», 249. [Cortesão, Maria Luísa & Maria Arminda Torres. *Avaliação Pedagógica I - Insucesso Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência. Gabinete de Estudos e Planeamento (Porto, Fluminense), 1981; Cortesão, Maria Luísa & Maria Arminda Torres. *Avaliação Pedagógica II - Perspetivas de sucesso*. Porto: Porto Editora, 1983.]

princípios, conteúdos e métodos que orientam a avaliação interna para a melhoria do ensino e da aprendizagem. E a partir de 1995/96, os exames de 12.º ano balizarão a agenda.⁶⁰⁸

Com o alargamento da escolaridade obrigatória de 9 para 12 anos de escolaridade (*Lei n.º 85/2009*), novos desafios se colocam em matéria de políticas educativas e de práticas escolares, como seja a reformulação do «sistema de avaliação das aprendizagens». Apesar das notáveis evoluções das taxas de escolarização, de retenção, de abandono e de aprovação, mostram que há problemas persistentes e graves. O passar do tempo mostrou, também, a persistente «retórica» da avaliação formativa – onnipresente nos normativos correspondentes – e a dificuldade em criar na escola essa cultura, psicologicamente intuitiva, face à mais ideologicamente arrefeida função sumativa, de avaliar para classificar e para selecionar.

Por sua vez, juntou-se às provas verificadas a avaliação externa, para acompanhamento e controlo e, no caso do ensino secundário, para a certificação dos alunos (e o elemento de seleção dos alunos para acesso ao ensino superior). Apesar da reintrodução dos exames nacionais, a avaliação da aprendizagem dos alunos continua a ser predominantemente interna, ou seja, da responsabilidade integral dos professores e das escolas, pelo que é urgente melhorar o seu desempenho nesta área.

Em geral, parece haver um equilíbrio entre as avaliações externas e internas, tanto no domínio da ponderação das classificações resultantes, como no domínio da salvaguarda da autonomia das escolas e professores.⁶⁰⁹ A prioridade legislativa tem sido quase sempre a da melhoria da aprendizagem em sala de aula e o desenvolvimento de práticas sistemáticas de avaliação formativa. Para que tais propósitos não se deturpem, a avaliação da aprendizagem dos alunos não pode ser tratada como uma mera solução política, às vezes uma falsa solução, para os problemas dos sistemas educacionais. Também não é um mero instrumento de responsabilização dos docentes, antes, um processo poderoso que serve para

⁶⁰⁸ Fernandes, «Avaliação das Aprendizagens», 255. A que se seguiram os exames de 9.º ano (2004/05) e, mais tarde, no ciclo político Passos Coelho/Crato, os exames de 4.º e de 6.º ano (2012/13 e 2011/12).

⁶⁰⁹ No entanto, é importante continuar os esforços para encontrar processos cada vez mais articulados e consistentes entre essas duas formas importantes e complementares de avaliação. Por exemplo, parece urgente que se faça algo no domínio da credibilidade das avaliações internas e no desenvolvimento de processos que contribuam para garantir mais fiabilidade e validade aos exames e respetivas correções.

aprender e para ensinar melhor.⁶¹⁰ Se atendermos à história, é um grande desafio do sistema educativo português nos próximos anos.

Os pontos fortes e fracos das avaliações externas e internas parecem ser complementares. Portanto, a adesão exclusiva a um ou a outro pode ser problemática. Assim, usar os dois tipos de avaliação, ao invés de aderir a um deles, em exclusivo ou clara preponderância, vai ao encontro da ideia de que é importante triangular para obter informações mais confiáveis e tomar decisões mais alinhadas com a melhoria da aprendizagem.

Conforme sublinha Fernandes (2005), embora não existam resultados de pesquisas que mostrem que aumentar o número de exames, ou outras avaliações dessa natureza, efetivamente melhora a aprendizagem dos alunos, os governos em muitos países, com argumentos diversos, insistem neste curso de ação. O debate sobre o uso de avaliações externas nas políticas públicas é realmente um debate sobre o que queremos nas escolas. É um debate sobre valores educacionais, filosofias educacionais e sobre meios e fins. Não se trata, portanto, de um debate sobre questões técnicas relacionadas com os testes ou a administração de exames.⁶¹¹

De qualquer forma, a avaliação externa das escolas acaba por determinar o que será ensinado e, portanto, aprendido, condicionando, assim, o sistema. Nesse sentido, a qualidade da sua implementação deve ser tão elevada que justifique este estreitamento pedagógico (quase) deliberado: consistência e alinhamento curricular, relevância e significado das questões e qualidade psicométrica da prova. Depois, todo o investimento deve ser direcionado para a sala de aula, onde se vive, ou não, a igualdade de oportunidades de aprendizagem: ao nível das finalidades do currículo e das situações de ensino-aprendizagem, incluindo uma (nova) relação com as retenções dos alunos e os caminhos possíveis para as evitar.⁶¹²

⁶¹⁰ A avaliação pode melhorar a qualidade da aprendizagem e, conseqüentemente, a qualidade do sistema educacional como um todo. Nessas condições, é necessário garantir que, por um lado, a coexistência de avaliações internas e externas seja o mais equilibrada e inteligente possível e que, por outro lado, mais do que nas avaliações externas se invista em programas que envolvem diretamente as escolas e os professores.

⁶¹¹ Domingos Fernandes, «Avaliação das Aprendizagens: Refletir, agir e Transformar», in Futuro Congressos e Eventos, ed., *Livro do 3.º Congresso Internacional Sobre Avaliação na Educação* (Curitiba: Futuro Eventos, 2005) 65-78, 76-77. Fernandes (2014) recorda também que as avaliações externas têm um comportamento paradoxal uma vez que produzem resultados positivos – embora não por si só – e resultados indesejados e efeitos colaterais, com conseqüências negativas e até prejudiciais.

⁶¹² Um artigo do jornal *Público*, ao que se seguiram outros, na comunicação social, com alguma diferença nos cálculos, afirma que são 6000 euros por aluno/retenção. Rita Marques Costa, «Chumbar um aluno custa 6000 euros, ensiná-lo a estudar só 87», *Público*, 21-11-2018. Em

Capítulo 7

A Rutura dos Consensos nas opções políticas em tempo de austeridade

1. A Educação no XIX Governo Constitucional

Como recorda a memória histórica, o governo presidido por Pedro Passos Coelho (2011-2015) e sendo ministro da educação Nuno Crato, lidará com a grave crise das dívidas soberanas, as enormes dificuldades de financiamento que obrigaram a um pedido de ajuda para financiar o Estado e o programa de austeridade que o acompanha, com a redução da despesa pública e o intento de concretização de reformas estruturais. O novo governo CDS/PSD estabelece um conjunto de compromissos com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, constantes do Memorando de Entendimento sobre as Condiionalidades de Política Económica.

Do Memorando constava: reduzir a despesa em educação em 195 milhões (racionalização da rede escolar, criação de agrupamentos escolares, redução da contratação de Recursos Humanos e racionalização e redução das transferências financeiras para escolas com contrato de associação); o combate ao baixo nível de escolaridade atingida pelos alunos e ao abandono escolar precoce; melhorar a qualidade do ensino secundário e do ensino e da formação profissional; um plano de ação para melhorar a qualidade do serviço no ensino superior; a generalização dos acordos de confiança entre o Estado e as escolas públicas, definindo a autonomia e mudando as regras de financiamento, incluindo os critérios de desempenho e de responsabilização; um plano de ação para garantir a qualidade,

<https://www.publico.pt/2018/11/21/sociedade/noticia/chumbar-aluno-custa-6000-euros-ensinalo-estudar-so-87-1851820>, consultado em 28 de junho de 2021.

Sobre a questão dos efeitos e custos da retenção, Conselho Nacional de Educação, *Relatório Técnico, Retenção Escolar nos Ensinos Básicos e Secundário* (CNE, Lisboa: 2015), com a assessoria técnico científica de A. Lima Ferreira, P. Félix e R. Perdigão. Elenca também as medidas de promoção do sucesso - Programas e Projetos - que foram experimentados mais ou menos localmente ou que subsistem de outras legislaturas e que se confirmaram como úteis e vantajosos.

atratividade e relevância, em termos de mercado de trabalho, do ensino e da formação profissional.

Como se referiu anteriormente, a degradação das condições de vida das famílias foi notória, e as escolas observaram de perto o que significou para as famílias com menores a cargo. No seu dia a dia, verificavam-se as consequências do que parecia ser um aumento da taxa de pobreza infantil, acompanhadas de mudanças de comportamento e de disponibilidade para aprender, sempre com um horizonte de maior insucesso escolar e de abandono. Na memória de alguns estava ainda a resposta dada à anterior crise da dívida pública, durante a qual a opção foi a de se concentrarem esforços na escola e se dar início à construção de um sistema educativo mais moderno e mais forte, na esperança de se conseguir impactar positivamente o desenvolvimento económico e social.

De 2010-2014 o sistema educativo enfrentou fortes restrições orçamentais, que entraram em choque com as Políticas Públicas de Educação. Naturalmente continuou-se a discursar sobre a promoção do sucesso educativo mas o empenho neste saldou-se, essencialmente, no reforço do horário das «disciplinas fundamentais», a supressão das áreas curriculares não disciplinares e a desvalorização do trabalho de prevenção do insucesso (Planos de Recuperação e Acompanhamento, anteriormente implementados).

Conforme refere Rodrigues, o XIX Governo indicou, no seu programa, querer aplicar e cumprir o programa de ajustamento, mas, na prática, retomou a agenda PSD e CDS, «afastando-se das preocupações contidas no MECPE e introduzindo ruturas com as políticas anteriores consensualizadas na Reforma do Sistema Educativo em concretização desde a aprovação da Lei de Bases»⁶¹³.

De facto, durante os quatro anos desta legislatura, observou-se a interrupção dos programas para a melhoria da qualidade já citados, e redefiniu-se a forma de tratar a melhoria dos resultados escolares dos alunos, por exemplo, alterando o apoio às escolas do sector privado e cooperativo e o seu lugar no sistema educativo, diminuindo a autonomia das escolas para definirem ofertas educativas (como cursos CEF ou profissionais), alterando o modelo de avaliação dos alunos e o equilíbrio estabelecido entre a avaliação interna e a avaliação externa. A simpatia pelo modelo dual de escolarização vocacional precoce também pareceu colocar em causa o

⁶¹³ Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», 83.

princípio da educação básica de 9 anos e da unificação das vias de ensino, caras à Lei de Bases do Sistema Educativo. Dá-se o regresso à organização de programas disciplinares por «metas de ensino» devidamente acompanhada por processos de avaliação orientados para os conteúdos disciplinares, numa rejeição explícita da orientação para competências que não está particularmente de acordo com uma ótica vocacional do ensino.

Na perspetiva dos seus proponentes, o programa do XIX Governo Constitucional foi construído sob a égide da «Confiança. Responsabilidade» e da abertura, donde uma «maioria coerente e estável», que se comprometeu com o Memorando de Entendimento entre Portugal e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, aponta para superar uma cultura de paternalismos e de dependências, procurando desse modo responder à indicada responsabilização e à dita abertura. Trata-se de optar por uma via reformista, «centrada em pessoas concretas», sem falácias ideológicas, mas um projeto frugal e realista, tal se afirma. As prioridades para as políticas públicas de educação enquadram-se no «desafio do futuro», acompanhadas da ciência e da cultura.

A propósito do «Ensino Pré-Escolar, Básico e Secundário», onde se observa que pré-escolar já não é uma «educação», terminando abruptamente com a sua especificidade, o programa do XIX Governo Constitucional sublinha, ainda assim, que a «Educação é uma área que determina, de forma indelével, o nosso futuro coletivo». Para tal, será necessário encontrar «determinação e rigor» para se obterem «resultados», sendo necessária «a criação de um ambiente de civilidade, trabalho, disciplina e exigência», para, «face à realidade das escolas portuguesas, qualificar os nossos alunos e desenvolver a sua formação cívica». A cooperação de pais, professores e alunos é convocada para tal empresa.

A educação é definida «como serviço público universal» e o governo chama a si a missão de «substituição da facilidade pelo esforço, do laxismo pelo trabalho, do dirigismo pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina, do centralismo pela autonomia». Para tal é necessária uma «estratégia» - até 2030 - para a qual se pretendem «consensos alargados em torno das grandes opções de política educativa» e isso só será possível se nas escolas houver «um clima de estabilidade e de confiança», como «objetivos estratégicos».

Nas opções políticas essenciais, encontramos os «contratos de autonomia, para garantir a diversidade e o prémio do mérito nas escolas»; «uma nova cultura de disciplina e esforço» que responsabilize os alunos e pais;

«reforço da autoridade efetiva dos professores e do pessoal não docente»; «iniciativas de liberdade de escolha para as famílias». No âmbito da prevenção e do abandono escolar, que todos os governos elencam atendendo à dificuldade de erradicação desta fragilidade do nosso Sistema Educativo, propõe-se o lançamento de «novas iniciativas que permitam reduzir assimetrias, potenciando os recursos humanos já existentes nas escolas, autarquias e redes sociais locais».

Este governo dará continuidade a alguns programas de combate ao insucesso escolar (TEIP e Programa Mais Sucesso), mas com redução das despesas e focalização de todos os objetivos nas medidas de austeridade, com retração no investimento em educação (24% do orçamento), com redução do número de professores e recursos humanos nas escolas, diminuição do tempo de professores com alunos em insucesso e suspensão do Plano de Ação da Matemática, do Plano Nacional de Leitura e dos pares pedagógicos nos PIEF⁶¹⁴.

As demais medidas propostas são iniciativas avulso e de influência variável e/ou remota, na vida na escola e nos processos de ensino-aprendizagem, a saber, o «empréstimo de manuais escolares»; o processo digital do aluno; o reforço do Programa Escola Segura em zonas urbanas de maior risco. Pela sua abrangência e escolhas implicadas, devem, ainda, destacar-se a proposta de proceder «a uma intensa desburocratização e à avaliação das práticas e dos processos administrativos aplicados à gestão da Educação» e a implementação de «modelos descentralizados de gestão de escolas».

Para se atingirem tais propósitos, são indicados como medidas: «uma cultura de transparência orientada para resultados», que supõe a tradicional definição de metas para reduzir o abandono escolar, promover o sucesso escolar e aumentar a empregabilidade dos jovens, destacando-se, para isso, os «**princípios de rigor na avaliação**, de exigência nas provas e de mérito nos resultados». Essa avaliação implicará um «sistema nacional

⁶¹⁴ O Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF) é uma medida socioeducativa, de caráter temporário e excecional, a adotar depois de esgotadas todas as outras medidas de integração escolar, que visa favorecer o cumprimento da escolaridade obrigatória e a inclusão social, conferindo uma habilitação escolar de 2.º ou 3.º ciclo. O Programa foi criado no âmbito do Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI), regulamentado pelo Despacho-Conjunto n.º 882/99, de 28 de setembro, posteriormente revisto pelo Despacho-Conjunto n.º 948/2003, de 25 de agosto, publicado em 26 de setembro. O seu *Regulamento de constituição e funcionamento de turmas* foi revisto em 2017. Em http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/EPIPSE/regulamento_pief_2017_18_v1.pdf, acedido em 1 de fevereiro de 2025.

de indicadores de avaliação da Educação, em linha com as melhores práticas internacionais», orientado para a «transparência e confiança aos cidadãos e incentivando as famílias a tomar decisões mais informadas no exercício da sua liberdade de escolha». Deste modo se fará a «generalização da avaliação nacional» (provas para o 4.º ano; provas finais de ciclo no 6.º e 9.º anos, com um peso na avaliação final; exames nacionais no 11.º e 12.º ano).

A «revisão do modelo de contratualização da autonomia das escolas» significa que as escolas adotem «projetos educativos diferenciados e credíveis», acompanhado do desenvolvimento dos «recursos humanos da educação», um modo novo de designar a classe profissional docente. Assim, será lançado «um programa de formação para os recursos humanos» com o qual se pretende simplificar o Estatuto da Carreira Docente e reforçar «as competências dos diretores de escola», tal como fazer uma «seleção inicial de professores» por recurso a «prova de avaliação de conhecimentos de acesso à profissão» e, deste modo, escolher os candidatos mais bem preparados e com maior vocação. Estabilidade e dignificação da profissão docente.

Já a «melhoria dos processos de ensino e aprendizagem» carece da valorização do papel dos professores e educadores, nomeadamente a sua «autoridade», da formação contínua e da elaboração de um «modelo de seleção e de profissionalização, em exercício, dos novos professores e educadores». No entanto, a resposta chave reenvia, de novo, para a avaliação, nomeadamente a «avaliação do desempenho dos docentes» que deve estar inserida num «regime exigente, rigoroso, autónomo e de responsabilidade», inspirado nos modelos do ensino particular e cooperativo. O grande objetivo consiste em instaurar «uma cultura de avaliação a todos os níveis do sistema de ensino».

Deste modo, «**uma política de avaliação global**» (professores, escola, alunos e currículos) assenta na «estabilidade, autonomia técnica e funcional ao serviço de provas e exames nacionais», a criação de uma «unidade autónoma e independente, capaz de se relacionar com entidades internas e externas ao Ministério, com competências científicas em várias áreas, de forma a conceber e aplicar provas e exames nacionais validados, fiáveis e comparáveis».

Além da avaliação, o outro pilar destas políticas públicas de educação consiste na «**racionalização da rede de oferta de ensino**», isto é, a «organização dos agrupamentos de escolas» numa lógica de «verticalização

pedagógica e organizacional de todos os níveis», à qual se associa ou justapõe a «autonomia da sua organização e funcionamento». Esta define-se pela «descentralização de competências», que visa uma municipalização dos serviços de educação. Mas a racionalização, e no que também é uma inovação deste governo, passa igualmente pela «articulação e cooperação entre a oferta de ensino pública e privada» em ordem à sua «complementaridade», isto é, a «defesa da política de contratos de associação» com o Estado, «em situações de carência ou rutura da rede de oferta de ensino», o que não parece ter em conta a evolução demográfica.

O próprio Ministério da Educação merece ser refundado, visando a «excelência» e orientando-se para os «resultados», isto é, «criação de valor e na correção de assimetrias do sistema educativo», através de uma «cultura do mérito e de gestão por objetivos e resultados» e «contratualizando com parceiros da sociedade civil» projetos e parcerias «com elevado valor acrescentado para as escolas». Ter-se-á em conta o reforço da rede em educação especial e a «articulação entre a educação, a cultura e ciência», visando as metas de promoção do sucesso e combate ao abandono escolar.

Para a educação pré-escolar, doravante designado «ensino», propõe-se o alargamento da rede, bem reconhecido como «um fator de equidade no progresso educativo dos alunos», e a sua articulação com o Ensino Básico. Nas propostas para os demais ciclos, note-se que a linguagem, que nos anteriores ciclos políticos se centrada na situação de ensino-aprendizagem, se nucleariza na «aprendizagem». Assim, as «aprendizagens» do 1.º ciclo melhorarão pelo reforço das «duas disciplinas estruturantes: Língua Portuguesa e Matemática». Os Planos Nacional de Leitura e de Ação para a Matemática deverão ser reavaliados assim como as Atividades de Enriquecimento Curricular e a Componente de Apoio à Família.

O apoio às famílias é contemplado pelo *Despacho n.º 9265-B/2013*, de 15 de julho, que define as normas para o funcionamento das escolas do ensino pré-escolar e do 1.º ciclo. A oferta de Atividades de Animação e de Apoio à Família (AAAF), da Componente de Apoio à Família (CAF) e das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) são reconhecidas pela redução dos apoios a estas últimas, nomeadamente o ensino de inglês, que deixa de ser obrigatório em todas as escolas.

A promoção do sucesso da aprendizagem dos 2.º e 3.º ciclos concentra-se em três «vertentes»: «identificação precoce dos fatores de risco e áreas lacunares em cada disciplina para reforço dirigido das aprendizagens»

(2.º ciclo); «intervenção atempada» nas situações de insucesso e «redução da dispersão curricular do 3.º Ciclo». Os alunos menores de 15 anos, em risco de insucesso ou abandono, devem ser sinalizados e deve apostar-se «fortemente no ensino técnico e na formação profissional», com o apoio das empresas.

No ensino secundário «a grande aposta deve incidir num sistema de formação dual que articule a formação teórica das escolas profissionais com a formação prática nas empresas». Estas últimas «devem ser incentivadas a apoiar os perfis profissionais» e contribuir para a «execução da formação prática, assim facilitando a transição para o mercado de trabalho». Esta «rede» terá o financiamento partilhado entre as empresas e os fundos públicos.

O ensino particular e cooperativo também receberá bastante atenção naquilo que é certamente uma parte substancial da marca deste governo. A *Portaria n.º 320/2013*, de 10 de julho de 2013, trata dos subsídios de contratos simples, e o *Decreto-Lei n.º 152/2013*, de 4 de novembro, e a *Portaria n.º 59/2014*, de 7 de março, da autonomia do ensino particular e cooperativo. Neste âmbito, foram melhorados o financiamento e as condições de autonomia pedagógica e organizacional das mesmas (ao contrário do previsto no memorando). E a *Portaria n.º 277/2011*, de 13 de outubro, altera o sistema de financiamento anterior (*Portaria n.º 1324-A/2010*, de 29 de dezembro) e os montantes de subsídio anual por aluno nos contratos simples também serão ajustados (*Portaria n.º 320/2013*, de 24 de outubro). Já a *Lei n.º 33/2012*, de 23 de agosto, altera as bases do ensino particular e cooperativo, em vigor desde 1979, e é publicado um novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo não superior (o *Decreto-Lei n.º 152/2013*, 4 de novembro, que revoga o inicial *Decreto-Lei n.º 533/80*, de 21 de novembro) no sentido de se alargar o financiamento, deixando de depender a celebração do contrato de associação da rede pública local. A *Portaria n.º 59/2014*, de 7 de março, define os termos da gestão flexível do currículo, no âmbito da autonomia pedagógicas destas escolas.

2. O Estatuto do Aluno e da Ética Escolar

Aquando da publicação do Estatuto do Aluno e Ética Escolar (*Lei n.º 51/2012*, de 5 de setembro), o Ministério de Nuno Crato publicou

uma nota de imprensa⁶¹⁵ para explicar algumas das suas opções, nomeadamente que este, «no cumprimento do Programa do XIX Governo Constitucional», vem estabelecer «uma nova cultura de disciplina e esforço, promovendo o **mérito**; promove a responsabilização e comprometimento de alunos, pais ou encarregados de educação pelas suas condutas e deveres; e reforça a **autoridade** dos professores».

O Programa de governo, como vimos, já referia que se pretendia «apostar no estabelecimento de uma nova cultura de disciplina e esforço, na maior responsabilização de alunos e pais, no reforço da autoridade efetiva dos professores e do pessoal não docente» e, ainda, «reforçar o Programa Escola Segura em zonas urbanas de maior risco criando incentivos ao voluntariado da comunidade educativa» como modo de combater a indisciplina e a violência escolar. O mesmo programa defende medidas de estabilidade, dignificação e valorização da profissão docente, tais como o reforço da «autoridade do professor». Pretende-se, pois, uma escola para o rigor, para a excelência, para o mérito, defendendo e reforçando a autoridade do professor, linguagem que denota uma clara afiliação com princípios de **neoconservadorismo**. O texto, em si, vale como uma proposta de Estatuto do Aluno e como referencial para aquilo que se seguirá após a sua publicação, pelo que lhe daremos uma atenção mais detalhada.

Assim, ao publicar-se o Estatuto do Aluno, a autoridade do professor é fortalecida pelo dever de marcação obrigatória de falta injustificada aquando da ordem de saída do aluno da sala de aula, por este apresentar um comportamento inapropriado, e pela remissão para especial proteção, prevista na legislação penal, dos crimes praticados contra professores no exercício da sua profissão ou por causa dela, o que implica o agravamento das penas máxima e mínima em um terço (artigo 42.º), num reforço geral dessa autoridade do professor, dentro e fora da sala de aula.

O papel dos pais é sublinhado, já que, na violação reiterada dos deveres de assiduidade e disciplina por parte dos alunos, se determina uma censura social aos pais ou encarregados de educação, podendo levar à redução de apoios sociais à família ou a contraordenações. É ainda obrigatória a sua comunicação à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens ou ao Ministério Público, tendo em vista, por exemplo, programas de educação parental. No caso de se tratar de pais ou encarregados de educação de

⁶¹⁵ Gabinete de Comunicação do Ministério da Educação e Ciência, 31 de maio de 2012.

alunos apoiados pela Ação Social Escolar, a contraordenação é substituída pela privação do direito a apoio relativamente a manuais escolares.

Quanto a medidas disciplinares sancionatórias, é alargada a possibilidade de suspensão dos alunos em infração, pelo diretor, de 1 para 3 dias, bastando, para isso, a audição do aluno e, nos casos em que este for menor, também do Encarregado de Educação. É obrigatória a comunicação à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), sempre que aplicada medida disciplinar sancionatória superior a 5 dias a aluno menor de idade. As medidas disciplinares sancionatórias e punitivas são semelhantes ao Estatuto anterior, salvo no caso indicado, da suspensão do aluno, que pode ir até 3 dias úteis ou abranger um período entre 4 e 12 dias úteis, e pela introdução da medida de expulsão da escola, aplicável a alunos maiores de 18 anos. Outra introdução deste diploma é a possibilidade de qualquer professor ou aluno contra quem outro aluno tenha praticado ato de violência, poder requerer a transferência desse aluno para outra turma.

Este perfil determina também a equiparação à falta de presença a falta de pontualidade e de material didático, e o fim do Plano Individual de Trabalho, substituído por medidas ao critério da escola - por exemplo, tarefas socialmente úteis para a escola ou comunidade -, a realizar após o horário letivo. Subsistindo a falta de assiduidade, será dada a possibilidade de mudança do percurso escolar; poderá ocorrer a retenção no ensino básico e a exclusão a disciplinas no caso do ensino secundário; é obrigatória a comunicação à CPCJ.

Relativamente aos deveres dos alunos, fica consagrado o respeito de todos os membros da comunidade escolar independentemente da raça, género, condição social e orientação sexual; a reparação e indemnização de danos causados à escola e às pessoas; a obrigatoriedade da não captação ou difusão por qualquer meio de imagens ou sons não autorizados e a não utilização de equipamentos tecnológicos em espaços onde decorrem aulas ou atividades letivas, exceto quando devidamente autorizada. Por outro lado, são reforçadas as medidas de recuperação de aprendizagens em caso de faltas justificadas e dada liberdade de escolha do projeto educativo nos termos da lei.

A *Lei n.º 51/2012* é globalmente semelhante à *Lei n.º 30/2002*, Estatuto do Aluno do Ensino não Superior, do anterior governo social-democrata, o que já prenunciava a sua irrelevância instrumental. No entanto, é notório como as alterações introduzidas têm um carácter essencialmente

sancionatório e punitivo, agravado por uma insensibilidade social relativa «às pessoas concretas» do Portugal a que o programa de governo se dirigira clamando por uma «relação adulta». Desde logo, apesar dos seus objetivos serem semelhantes à Lei anterior, apresenta uma pequena diferença que revela uma visão diferente da defendida pelo governo anterior: defende uma «efetiva aquisição de conhecimentos e capacidades» em vez de uma «efetiva aquisição de saberes e competências».

O Programa do XIX Governo Constitucional observa que «o Governo assume a Educação como serviço público universal e estabelece como sua missão a substituição da facilidade pelo esforço, do laxismo pelo trabalho, do dirigismo pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina, do centralismo pela autonomia», pois, na perspetiva educativa que defende, «só se obtém resultados com determinação e rigor, com a cooperação dos pais, professores e alunos e com a criação de um ambiente de civilidade, trabalho, disciplina e exigência. Assim, as soluções preconizadas visam, face à realidade das escolas portuguesas, qualificar os nossos alunos e desenvolver a sua formação cívica». Por isso, este «Governo assume a Educação como serviço público universal e estabelece como sua missão a substituição da facilidade pelo esforço, do laxismo pelo trabalho, do dirigismo pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina, do centralismo pela autonomia».

No geral, o diploma pode caraterizar-se não só pelas amplamente propaladas referências ao reforço da autoridade do diretor e do professor, mas também pela redução de direitos dos alunos e da punição dos alunos, dos pais e encarregados de educação, pelo incumprimento dos seus deveres. A dimensão punitiva é enfatizada como resposta a condutas consideradas muito graves. E apresenta os direitos e os deveres do aluno em secções individualizadas. Este conjunto de deveres é uma inovação absoluta em relação a documentos semelhantes publicados até à data: não permite a utilização de telemóveis nas aulas ou reuniões, a captação de sons ou imagens sem autorização do professor; a difusão, na escola ou fora dela, nomeadamente via Internet ou nos meios de comunicação, de sons ou imagens captadas nos momentos letivos e não letivos, sem autorização do diretor da escola; e os alunos devem reparar os danos por si causados ou indemnizar os lesados. É de salientar a corresponsabilização dos encarregados de educação pelo incumprimento das medidas disciplinares do seu educando que o diploma define. Também introduz maior celeridade na atuação disciplinar, com a substituição do respetivo procedimento pelo

reconhecimento individual dos factos, no caso de alunos maiores de 12 anos.

No contexto do reforço do papel do professor, surge a possibilidade de este poder intervir de um modo pedagógico nas questões de disciplina, nomeadamente dentro da sala de aula, mas sem que isso signifique o regresso a um regime autoritário. Os mecanismos, pedagógicos e outros, que permitam sustentar a autoridade do professor são articulados com o papel do diretor de turma e do conselho de turma, devendo este ter um papel preponderante na análise das questões disciplinares, bem como na decisão sobre o papel das faltas na retenção do aluno. Também é uma responsabilidade dos pais e encarregados de educação «reconhecer e respeitar a autoridade dos professores no exercício da sua profissão» e inculcar nos seus filhos ou educandos uma atitude de respeito conforme (artigo 43.º).

A «reposição» da autoridade do professor não pode ser, também, pretexto para que se passe a considerar o docente como único, ou principal, responsável pelos atos de indisciplina nas escolas. Para além deste reforço, é importante que as políticas educativas invertam a tendência que tem sido seguida, caracterizada por uma progressiva diluição do conteúdo funcional da profissão docente, através da atribuição de tarefas que pouco ou nada têm a ver com o ensino e do irracional número de exigências profissionais que se colocam aos docentes. O diploma atribui não só a responsabilização dos pais e encarregados de educação no acompanhamento escolar do seu educando, mas também a responsabilidade em caso de incumprimento e que consequências daí poderão resultar, outro ponto em que se distancia do Estatuto do Aluno de 2002. Assim, «o incumprimento pelos pais ou encarregados de educação, relativamente aos seus filhos ou educandos menores ou não emancipados, dos deveres previstos no artigo anterior, de forma consciente e reiterada, implica a respetiva responsabilização nos termos da lei e do presente Estatuto» (artigo 44.º).

Esta responsabilização diz respeito às consequências do incumprimento dos deveres de matrícula, de frequência, de assiduidade e de pontualidade, assim como de comparência na escola para justificar as faltas, quando o seu educando atinja metade do indicado limite. Também diz respeito à presença em situações para as quais se indica como obrigatória a audição dos encarregados de educação, nomeadamente no âmbito de procedimento disciplinar instaurado ao seu educando, ou quando o seu filho deve realizar as medidas de recuperação e integração definidas pela

escola, ou ainda, quando lhes é requerido comparecerem, pais e/ou filhos, em consultas ou terapias prescritas por técnicos especializados. Em consequência, o incumprimento por parte de alunos e de pais/encarregados de educação tem várias consequências possíveis, desde logo, o pagamento de coimas⁶¹⁶, a perda de apoios sociofamiliares concedidos pelo Estado até à comunicação à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, ou ao Ministério Público, dos atos de indisciplina grave, que deverão desencadear os mecanismos necessários para resolver o incumprimento.

O diploma dá muita ênfase ao mérito, mas não revelou consistência ou, mesmo, credibilidade, na sua aplicação efetiva, nem colocou em prática medidas que incentivem o mérito: «o regulamento interno pode prever prémios de mérito», ficando entregue a cada escola a regulamentação devida à avaliação/apuramento do mérito e a sua celebração, e a captação de «fundos necessários ao financiamento dos prémios de mérito».

Este longo articulado, cuja pretensão de exaustividade imediatamente interrogava sobre a sua eficiência educativa, que surge repleto de termos como «responsabilidade», «deveres», «assiduidade», «pontualidade», «autoridade» e «respeito», tornou-se rapidamente um caso político pela quantidade de questões pertinentes que levantou entre especialistas em educação, e na própria sociedade, não só pelo seu conteúdo e forma, especificamente, mas pela excecionalidade das condições sociais em que estava a ser aplicado e a própria visão do Governo sobre a educação em Portugal: para o governo,

a Educação é uma inevitabilidade, que não uma necessidade. Ao mesmo tempo que a OCDE nos arruma na cauda dos países com maiores desigualdades sociais, lembrando-nos que só o investimento precoce nas pessoas promove o desenvolvimento das sociedades, a reduzir a uma lógica melhorada do aprender a ler, escrever e contar.⁶¹⁷

Santana Castilho pronunciou-se igualmente sobre a necessidade de se acrescentar ao Estatuto do Aluno a questão da Ética Escolar, reduzindo-a a uma qualquer regulamentação: «Que aconteceu à ética quando retirou,

⁶¹⁶ No Artigo 45.º, «contraordenações» e «coimas» para os pais e encarregados de educação que tenham tido «recusa» e «não comparência» a «ações de capacitação parental determinadas e oferecidas» a promover pela equipa multidisciplinar do agrupamento de escolas ou das escolas não agrupadas (artigo 44.º).

⁶¹⁷ Santana Castilho, «Carta aberta ao ministro Nuno Crato», *Público*, 21/6/2012.

na véspera de serem recebidos, os prémios prometidos aos alunos? [...] quando obrigou jovens com necessidades educativas especiais a sujeitarem-se a exames nacionais, em circunstâncias que não respeitam o seu perfil de funcionalidade, com o cinismo cauteloso de os retirar depois do tratamento estatístico dos resultados. Ou quando, dias antes das inscrições nos exames do 12.º ano, mudou as respetivas regras, [...] ocorreu a mais de meio do ano-letivo (condições de acesso ao ensino superior por parte de alunos do ensino recorrente)».

Deste modo, este Estatuto do Aluno e da Ética Escolar não escapou a um conjunto fundamentado de críticas – severas – à sua natureza populista, à preferência pelo castigo, à punição das famílias, «retirar os livros escolares a quem falta em excesso ou multar quem não quer ir à escola e não tem dinheiro para pagar a multa, fará tanto pela qualidade da Educação como dar mais meios às escolas que tiverem melhores resultados e retirá-los às que exibam dificuldades. Perdoar-me-á a franqueza, mas vejo-o como um relapso preguiçoso político, que não sabe o que é uma escola nem procurou aprender algo útil neste ano de funções». ⁶¹⁸

Algumas outras críticas fizeram-se sentir na linha do entendimento de atividade pedagógica que a *Lei n.º 51/2012* veicula:

Eis uma lei que tolhe o trabalho dos docentes, profissionais habilitados e muito competentes, e a sua capacidade de, por autonomia própria, serem autores de uma simples decisão. O que é a regra não devia ser a exceção? Aliás, nem proibir, nem obrigar, mas simplesmente admitir seria a solução razoável. É certo que os regulamentos internos reforçam o determinado em lei, mas o paradigma está a mudar, e o uso de gadgets em contexto de sala de aula, nos termos acima referidos, começa a ser habitual, auxiliando quem aprende e quem ensina. ⁶¹⁹

Do mesmo modo, as medidas punitivas não se mostraram moralmente adequadas, ou pedagogicamente exequíveis, pois dificilmente a aplicação de coimas às famílias – a reverter para o orçamento da escola – resolveria os problemas de indisciplina e de negligência parental. O mesmo se pode dizer da complexidade dos procedimentos disciplinares (que retiram

⁶¹⁸ Santana Castilho, *Público*, 21/6/2012.

⁶¹⁹ Filinto Lima, «Estatuto do Aluno, a quem serve?», *Jornal de Notícias*, 10 de abril de 2018.

oportunidade educativa a docentes e funcionários), os prazos, a morosa instrução dos processos. E,

seguramente que as Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, asserberbadas de trabalho e com limitação de recursos humanos, direcionavam o seu acompanhamento para os casos de efetiva complexidade, libertando-se, deste modo, de situações que poderiam ser solucionadas nas escolas.⁶²⁰

3. A estrutura curricular

A Reforma Curricular proposta pelo XIX Governo parte do reforço das «disciplinas fundamentais», com a concomitante extinção das áreas curriculares não disciplinares (Estudo Acompanhado, Área de Projeto e Educação para a Cidadania) e a revogação dos planos de recuperação e de acompanhamento dos alunos (*Portaria n.º 50/2005*) e surge acompanhada pelo novo estatuto do aluno, que atribui a este a responsabilização pelo sucesso. Representa uma tendência de inversão do processo de construção do sistema educativo, em que as escolas se circunscrevem às suas funções de transmissão de conteúdos escolares e à certificação das aprendizagens, quando nas décadas da democracia portuguesa a escola assumira cada vez mais funções e responsabilidades, transformando-se para responder às necessidades de uma procura escolar cada vez mais diversificada no perfil dos seus alunos.

No intento sumariado, o primeiro texto legislativo do XIX Governo Constitucional é, para a educação, o *Despacho n.º 17 169/2011*, de 23 de dezembro, que trata da crítica e supressão das Competências Essenciais no seu papel de regulador curricular do Ensino Básico e promove novas linhas de desenvolvimento curricular. Considera que essa opção continha «insuficiências, questionáveis e prejudiciais para a orientação do **ensino**; também não era suficientemente claro nas recomendações, com ideias ambíguas e insuficiente clareza» e inseria «recomendações pedagógicas que se vieram a revelar prejudiciais»: 1 - «a “categoria de competências” como orientadora de todo o ensino menorizou o papel do conhecimento e da transmissão do conhecimento, que é essencial a todo o ensino»;

⁶²⁰ Filinto Lima, *Jornal de Notícias*, 10 de abril de 2018.

2 - «desprezou a importância da aquisição de informação, do desenvolvimento de automatismos e da memorização»; 3 - «substituiu objetivos claros, precisos e mensuráveis por objetivos aparentemente generosos mas vagos e difíceis, quando não impossíveis de aferir»; assim, «dificultou a avaliação formativa e sumativa da aprendizagem» e «as competências não devem ser apresentadas como categoria que engloba também os objetivos de aprendizagem, devendo estes ser claramente decompostos em conhecimentos e capacidades. Os conhecimentos e a sua aquisição têm valor em si, independentemente de serem mobilizados para a aplicação imediata».

Na linha da crítica ao «pedagogismo» e ao «experimentalismo pedagógico», o texto refere que se «aderiu a versões extremadas de algumas orientações pedagógica datadas e não fundamentadas cientificamente» e que agora se pretende não impor essas visões como orientações oficiais de toda a aprendizagem. Assim, «o Currículo Nacional deve definir os conhecimentos e as capacidades essenciais que todos os alunos devem adquirir e permitir aos professores decidir como ensinar de forma mais eficaz», conferindo-lhes «maior liberdade profissional» para organizar e ensinar. Como se pretende uma «avaliação mais rigorosa» do trabalho docente e da escola, é necessário proceder a alterações que garantam que essa avaliação - o coração das políticas públicas de educação deste governo - se faça «através da avaliação dos conhecimentos adquiridos pelos alunos».

Para centrar o currículo nos conhecimentos, «elementos essenciais» e centrais do currículo, este deve organizar-se por «**conteúdos temáticos**, destacando o **conhecimento essencial** e a compreensão da realidade que permita aos alunos tomarem o seu lugar como **membros instruídos da sociedade**». O desenvolvimento de cada disciplina curricular far-se-á «referenciado pelos objetivos curriculares e conteúdos de cada programa oficial e pelas metas de aprendizagem de cada disciplina». Assim, revoga-se a legislação relativa às competências, os programas existentes continuam a ser os documentos orientadores do ensino, mas as suas referências a competências não se usam e, em contrapartida, serão elaborados «clarificadores das prioridades nos conteúdos fundamentais do programa», designados por Metas Curriculares. Estão lançadas as peças essenciais de um prolixo percurso legislativo de quatro anos.

Alguns meses depois é publicado o *Despacho n.º 5 306/2012*, de 18 de abril, que organiza o processo de elaboração das Metas Curriculares para

as diferentes disciplinas e cria o respetivo grupo de trabalho.⁶²¹ O **Novo currículo nacional** é definido por: padrões de rigor, criando coerência no que é ensinar; permitir a todos oportunidades de adquirir um conjunto de **conhecimentos e de desenvolver as capacidades fundamentais** nas **disciplinas essenciais**; garantir liberdade aos professores de usar conhecimento profissional.

Os «novos» padrões do currículo serão a formação integral e a **relevância do ensino no mundo real (concentrando-se nos conhecimentos e capacidades essenciais) para o sucesso futuro e através da «visão mais objetiva possível do que se pretende alcançar»** e de se **«delinear melhores estratégias de ensino»**. Este currículo será elaborado a partir de documentos clarificadores e que se organizam em programas cuja matriz se estrutura a partir de: *conteúdos fundamentais (a prioridade), sequencialmente ordenados, evidenciando conhecimentos e capacidades, definindo igualmente padrões/níveis de desempenho*, de modo a avaliar o cumprimento dos objetivos⁶²². O despacho introduz uma reformulação da proposta inicial: as Metas Curriculares são a «referência fundamental do ensino» a operar com uma «revisão parcial dos programas», tarefa para a qual é nomeado um grupo de trabalho de especialistas, indicando que se organizarão subgrupos para as diferentes disciplinas.

A *Reforma Curricular Parcial* será explanada no *Decreto-Lei n.º 139/2012*, de 5 de julho, que define os princípios orientadores da gestão e desenvolvimento curricular do ensino básico e do ensino secundário, assim como a avaliação e certificação dos alunos, pretendendo orientar-se para o «aumento da qualidade e sucesso escolar», do que se ensina e do que se aprende. Tem como áreas de incidência preferencial a autonomia das escolas, os agrupamentos de escolas, as Atividades de Enriquecimento Curricular, a componente de apoio à família; conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos; metas curriculares. Os **princípios orientadores** mais destacados são: coerência e sequencialidade entre os três ciclos do ensino básico e o ensino secundário; ensino secundário articulado com o ensino superior e com o mundo do trabalho; diversidade de ofertas educativas, **«exigências decorrentes das estratégias de**

⁶²¹ Com o *Despacho n.º 7 000/2013*, de 30 de maio, o mandato do grupo de trabalho é ampliado. O calendário de implementação das Metas é atualizado pelo *Despacho n.º 9 633/2014*, de 25 de julho.

⁶²² Refere-se a uma modalidade standardizada de avaliação embora não o explicita nem às consequências educativas e políticas de tal escolha.

desenvolvimento do País»; integração das dimensões teórica e prática dos conhecimentos, através da valorização da aprendizagem experimental.

Esta «definição de princípios que permitem uma maior flexibilidade na organização das atividades letivas» parte de três fundamentos: maior **aumento da autonomia das escolas** na gestão do currículo, isto é, uma maior liberdade de escolha das ofertas formativas, pela atualização da estrutura do currículo; a redução da **dispersão curricular**; e o acompanhamento mais eficaz dos alunos, através de uma **melhoria da avaliação** e da deteção atempada de dificuldades. A liberdade dos professores associa-se à possibilidade de implementação de metodologias baseadas nas suas experiências, práticas individuais e colaborativas.

Os princípios da autonomia refletem-se na oferta de disciplinas pela escola (Oferta complementar, 2.º e 3.º ciclos; Oferta de escola, 7.º e 8.º anos), no incremento da margem de gestão da carga letiva, a partir de um *plafond* mínimo de tempo por disciplina e de um total de carga horária por área, de uma maior capacidade de gestão da duração dos tempos letivos, que deixam de ter uma duração padrão (anteriormente de 45 minutos ou seus múltiplos).

A prerrogativa de evitar a **dispersão curricular** corresponde à eliminação das três áreas não disciplinares do 2.º e 3.º ciclos (de 2001) e ao «reforço das disciplinas fundamentais»: Português, Matemática, História, Geografia, Físico-Química e Ciências Naturais. O Inglês é promovido, passando a iniciar-se obrigatoriamente no 2.º ciclo, para um período obrigatório de cinco anos consecutivos, e na área das Expressões domina também a convicção disciplinar. Para melhorar o acompanhamento dos alunos o Apoio ao Estudo é de oferta obrigatória para o 2.º ciclo e os alunos indicados pelo Conselho de Turma ficam obrigados à sua frequência. À Área de Tecnologias de Informação e Comunicação é dado um peso estratégico, pelo que se inicia agora logo no 7.º ano, planificada sequencialmente com uma disciplina de oferta de escola, no 8.º ano (Expressões ou Tecnologias, de acordo com o Projeto Educativo da Escola). É de salientar que a carga horária mínima de Português, para o 1.º ciclo, passou para sete horas semanais, igual à destinada à Matemática. No 2.º ciclo estas disciplinas também passam a ter o mesmo tempo letivo.

O princípio da **melhoria da avaliação**, necessariamente de acordo com a **perspetiva managerialista deste governo**, está associado à pretensão de otimizar os recursos através de medidas que visem «reforçar o espaço de decisão das escolas». E na já referida **linguagem neoconservadora**

expectável a partir da leitura do programa de governo, mas de modo ainda mais incisivo e entusiasmado, declara que o legislador quer «criar uma **cultura de rigor e de excelência**, através da implementação [...] de medidas no currículo dos ensinos básico e secundário [da] revisão da estrutura curricular» tendo como instrumentos as referidas alterações às matrizes curriculares e a maior flexibilidade na organização das atividades letivas. Para tal, a **Avaliação interna**: mais *provas e exames*, resultados fiáveis sobre a aprendizagem, indicadores da consecução das metas curriculares e dos conteúdos disciplinares definidos para cada disciplina.

A autonomia consiste num reportório de práticas possíveis, como as já indicadas: a oferta de disciplinas de escola; a criação de ofertas complementares; a flexibilização da gestão das cargas letivas; a flexibilidade da duração das aulas; o reforço de **disciplinas fundamentais**, tais como o Português, a Matemática, a História, a Geografia, a Físico-Química e as Ciências Naturais, Inglês (obrigatório cinco anos). Adicionalmente, na área das expressões reafirma-se um **reforço da identidade disciplinar**. O ensino das Ciências experimentais, no 3.º ciclo, obedece a um desdobramento de turmas e ao reforço do tempo letivo. No Ensino Secundário; e o ensino do Português do 12.º ano de escolaridade tem agora uma maior carga letiva.

A **educação para a cidadania** é uma área transversal, a todas as áreas curriculares, não sendo necessariamente uma disciplina obrigatória (artigo 15.º: **Formação pessoal e social dos alunos**), consistindo em projetos e atividades de educação cívica, educação para a saúde, educação financeira, educação para os *media*, educação rodoviária, educação para o consumo, educação para o empreendedorismo e educação moral e religiosa, facultativa.

O acompanhamento e a avaliação dos alunos são fundamentais para o sucesso, pelo que surgem medidas para garantir a **igualdade de oportunidades**, como a criação temporária de **grupos de homogeneidade relativa** em disciplinas estruturantes do Ensino Básico⁶²³. No 1.º ciclo é possível a

⁶²³ De Landsheere já em 1976 sublinhara as limitações e os erros do streaming, ou turmas de nível, isto é, «formar classes homogêneas mediante testes de aptidões gerais ou, pior ainda, em função dos resultados escolares globais». O investigador indica que se estará a cometer, assim, «um duplo erro científico. Na grande maioria dos casos, uma pessoa é desigualmente dotada para as diversas disciplinas do programa; além disso, homogeneizar globalmente faz quebrar o rendimento do conjunto. Com este sistema termina-se muitas vezes por uma semi-separação social. Todos estes inconvenientes foram tão bem postos em evidência que o streaming foi interdito por lei na Suécia». Gilbert De Landsheere. *Avaliação Contínua e*

coadjuvação de professores nas áreas das expressões, o reforço do acompanhamento e os apoios específicos.

A escolarização deve proporcionar, a todos os estudantes, opções adequadas e diversificadas, adaptadas a percursos diferentes de educação que possam ser orientados tanto para o prosseguimento de estudos superiores como para a qualificação profissional, tendo em conta a **formação integral do indivíduo**, bem como a sua **inserção no mercado de trabalho**.

O artigo 5.º reformula as ofertas formativas no ensino básico como formação geral comum a todos os portugueses, proporcionando a aquisição dos **conhecimentos basilares** que permitam o prosseguimento de estudos. O artigo 6.º indica que o Ensino Secundário consiste numa «**formação e aprendizagens diversificadas**».

O Capítulo III é dedicado aos Princípios de Avaliação da aprendizagem, que se define (artigo 23.º) como: (1) «processo regulador do ensino, orientador do percurso escolar e certificador dos conhecimentos adquiridos e capacidades desenvolvidas pelo aluno». Os objetivos são indicados como: (2) «melhoria do ensino através da **verificação dos conhecimentos adquiridos e das capacidades desenvolvidas nos alunos** [...] grau de cumprimento das metas curriculares globalmente fixadas para os níveis de ensino básico e secundário»; (3) «melhorar o ensino e suprir as dificuldades de aprendizagem»; (4) «conhecer o estado do ensino, retificar procedimentos e reajustar o ensino das diversas disciplinas aos objetivos curriculares fixados».

Pouco depois da publicação do *Decreto-Lei n.º 139/2012*, é publicado o *Decreto-Lei n.º 176/2012*, de 2 de agosto, e que parece uma adenda ao texto anterior, talvez desejando destacar as medidas contra o abandono escolar que o programa de governo anunciara lacónica e, talvez, mecanicamente. Assim, a partir da *Lei n.º 85/2009*, que decreta a escolaridade obrigatória dos 6 aos 18 anos, o governo de Pedro Passos Coelho pretende combater a velha chaga do Sistema Educativo em Portugal com um conjunto de medidas que já anteriormente tinham sido invocadas ou propondo «inovações» que se mostraram, pelo menos, capazes de produzir reações adversas na maioria dos quadrantes políticos e educativos.

Exames. Noções de Docimologia. (Coimbra: Almedina, 1979), 266. A criação «temporária» dessas turmas poderá diminuir-lhe os efeitos perniciosos, mas a sua replicação deve ser extremamente cautelosa e nunca massiva. Muitas vezes, estas experiências obtêm, pontualmente, resultados positivos pela atenção acrescida que professores e alunos recebem no curso da sua implementação e que se diluirão com o encerramento do processo e dificilmente podem ser transferidos para outros ambientes.

Assim, quando se detetarem «dificuldades na aprendizagem do aluno»⁶²⁴, é obrigatório que: se reforcem as medidas de apoio ao estudo (1.º ciclo), se faça um acompanhamento extraordinário dos alunos estabelecido no calendário escolar (1.º e 2.º ciclos), a «adoção, em condições excepcionais», de «percursos curriculares alternativos e programas integrados de educação e formação, adaptados ao perfil e especificidades dos alunos»; «implementação de um sistema modular, como via alternativa ao currículo do ensino básico geral, para os alunos maiores de 16 anos».

As *pièces de résistance* destas intervenções serão, todavia, a «constituição temporária de grupos de homogeneidade relativa em termos de desempenho escolar, em disciplinas estruturantes», as chamadas turmas de nível, e o «encaminhamento para um percurso vocacional, de ensino após redefinição do seu percurso escolar, resultante do parecer das equipas de acompanhamento e orientação», embora seja necessária a «concordância» da família, o que é louvável mas, ainda assim, que poderá fazer uma família de escassos recursos económicos e sociais perante as equipas de acompanhamento?

As turmas de nível, oriundas da cultura de *streaming* norte-americanas, que propunha a constituição de grupos com base numa avaliação inicial, levando os professores a crer que os ajudava a reduzir a diversidade encontrada nas turmas grandes, e que isso lhes permitiria um maior controlo sobre a gestão.

⁶²⁴ Note-se que, se os alunos do ensino básico e secundário em risco de insucesso escolar e de abandono da escola tivessem, na sua maioria, efetivas dificuldades de aprendizagem, as escolas seriam o paraíso dos psicólogos, já que estas dificuldades, quando existem, podem ser identificadas com clareza e carecem de uma intervenção tecnicamente padronizada e eficaz. A questão central é que a maioria dos alunos que estão nestas circunstâncias sofrem de «dificuldades de escolarização», algumas delas criadas pela própria escola e a sua cultura. Incluindo causas sociais e organizacionais complexas, requerem intervenções que removam os obstáculos provocados pela cultura escolar - a qual aponta para um aluno «classe média» imaginário e no qual os docentes também se projetam e procuram, de forma mais ou menos inconsciente - e, a par de políticas sociais que, efetivamente, favoreçam a integração escolar, se centrem menos nos alunos e mais nas condições reais de ensino-aprendizagem. Naturalmente, os alunos também «cooperam» com estes processos, aprendendo e reproduzindo os mecanismos do insucesso. Estas questões são particularmente decisivas quando um grande número de crianças e jovens vivem na pobreza e a escola também está a receber alunos oriundos de outras culturas, os quais, na sua maioria, não falam português e estão a lidar com circunstâncias existenciais que exigem uma capacidade de adaptação que, deixados a si mesmos, não é suficiente. A remoção destas barreiras requer o devido investimento - de recursos e de formação - pois as consequências provocadas por intervenções tardias ou irrealistas, terão, num futuro próximo, consequências muito mais caras a nível humano e a nível económico. Não podem estar dependestes de ciclos eleitorais.

As desvantagens deste tipo de agrupamento por capacidades foram os seus efeitos negativos em alguns alunos, assim como as tendências dos professores para preparar aulas com base na suposição de níveis únicos de capacidades ou de preparação dentro do grupo da sala de aula.⁶²⁵

Estas «soluções» mais não fazem do que adiar a resolução dos problemas de aprendizagem dos alunos e supõem um risco adicional para os alunos de níveis culturais mais baixos, que poderão atravessar a escolaridade sem adquirir níveis de literacia funcionais e ser, por isso, de novo excluídos à saída para o mercado de trabalho. As políticas de objetivos mínimos, no contexto das necessidades educativas especiais, têm efeitos semelhantes. E que instrumentos terão estas para definir isentamente que alunos devem, ou não, ser retirados para uma zona mais dúbia de um sistema «para todos»? O texto legislativo prevê que os alunos encaminhados para cursos de ensino vocacional poderão retomar os estudos na modalidade básica geral, no final dos ciclos, «mediante a realização das provas ou exames previstos na legislação aplicável», o que supõe uma possibilidade de regresso ao ensino geral muito mitigada.

No Ensino Secundário, as «dificuldades de aprendizagem» também exigem uma intervenção obrigatória, a saber: «reencaminhamento para uma oferta educativa adaptada ao perfil do aluno, após redefinição do seu percurso escolar, resultante do parecer das equipas de acompanhamento e orientação»; «sistema modular, como via alternativa ao currículo do ensino regular» (maiores de 16 anos). A reorientação do percurso formativo do aluno é permitida, e será posteriormente regulamentada.

O incentivo à frequência da escola cujo projeto educativo melhor responda ao percurso e às motivações de aprendizagem do aluno é, também, uma possibilidade. O artigo 14.º define o dever de frequência: frequência das aulas e das atividades escolares obrigatórias; responsabilidade do encarregado de educação.

De referir que, em 23 de maio de 2012, o XIX Governo Constitucional concluiu as longas negociações mantidas com a Conferência Episcopal Portuguesa, iniciadas com Maria de Lurdes Rodrigues, e publicou o *Decreto-Lei n.º 70/2012*, regulamentando o regime jurídico de Educação

⁶²⁵ Arends, *Aprender*, 466.

Moral e Religiosa Católica⁶²⁶ que reconhece a «importância das proclamações de princípios emanadas da Declaração dos Direitos do Homem, na qual expressamente se afirma que “aos pais pertence a prioridade do direito de escolherem o género de educação a dar aos filhos” e ainda os pactos das Nações Unidas, designadamente, o n.º 3 do artigo 13.º do Pacto sobre os Direitos Económico-Sociais e Culturais e o n.º 4 do artigo 18.º do Pacto sobre os Direitos Cívicos e Políticos». Estando em vigor nova Concordata «celebrada entre o Estado Português e a Santa Sé, assinada em 18 de maio de 2004 na Cidade do Vaticano, aprovada, por ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 74/2004, de 16 de novembro», que «consagra o dever da República Portuguesa em garantir «as condições necessárias para assegurar, nos termos do direito português, o ensino da religião e moral católicas nos estabelecimentos de ensino público não superior, sem qualquer forma de discriminação».

Assim, o «Estado garante as condições necessárias para assegurar o ensino da disciplina de EMRC nos estabelecimentos públicos dos ensinos básico e secundário, no âmbito do dever de cooperação com os pais na educação dos filhos» (artigo 2.º), a orientação da disciplina (programas, manuais) e a certificação da idoneidade dos professores, ficam a cargo da Igreja Católica (artigo 3.º). A disciplina faz parte do currículo nacional, «integrando todas as matrizes curriculares, de oferta obrigatória», em paridade jurídica com as demais disciplinas (artigo 4.º) e o Direito à sua frequência é dever das escolas (artigo 5.º). O **recrutamento e seleção** dos professores «obedece ao disposto no *Decreto-Lei n.º 132/2012*, de 27 de junho». «As habilitações profissionais para a lecionação da disciplina de EMRC» decorrem nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 2.º do *Decreto-Lei n.º 43/2007*, de 22 de fevereiro, no prazo de 120 dias a contar da data da entrada em vigor do presente decreto-lei. «A perda de idoneidade para a lecionação da disciplina de EMRC exige comunicação fundamentada do facto, a efetuar pelo bispo da diocese, à autoridade escolar competente» (artigo 10.º).

⁶²⁶ Revoga o Decreto-Lei n.º 323/83, de 5 de julho, que regulou a lecionação da disciplina de Educação Moral e Religiosa Católica nas escolas públicas, «em obediência à diretriz estabelecida no artigo XXI da Concordata, assinada entre o Estado Português e a Santa Sé, em 7 de maio de 1940 e confirmada pelo artigo II do Protocolo Adicional de 15 de fevereiro de 1975, que o Decreto n.º 187/75, de 4 de abril, seguidamente, aprovou para o efeito da sua ratificação», lê-se no preâmbulo.

4. O regime jurídico de autonomia das escolas

O XIX Governo Constitucional considera a autonomia das escolas a sua outra prioridade, além da Reforma do Currículo. Deste modo é publicado o *Despacho Normativo n.º 13A/2012*⁶²⁷, de 5 de junho, relativo aos mecanismos de autonomia pedagógica, administração e gestão organizativa de cada escola. E, assim, legisla no sentido de aumentar a **flexibilidade na organização das atividades letivas** e a **eficiência na distribuição de serviço**, valorizando os **resultados escolares** através de **boas experiências**, da promoção das **práticas colaborativas**, com os **recursos de que as escolas dispõem**.⁶²⁸

A escola deve ser mais exigente nas decisões, mais forte no compromisso de responsabilização pelas opções e **resultados**. A autonomia decorrerá das decisões tomadas, das condições de concretização e da evidenciação da **boa gestão dos recursos**. Futuramente serão previstas em Despacho próprio quais as orientações de organização dos tempos letivos de alunos e de professores, «fomentando-se ritmos próprios no desenvolvimento do seu trabalho». Assim como assim, há que «acautelar unidade nacional» embora se incentive a liberdade para «concretizar a promoção do sucesso escolar».

As escolas encontrarão, todavia, alguns limites dentro dos quais podem organizar a duração dos tempos letivos, a gestão das cargas curriculares, a gestão dos recursos humanos⁶²⁹, as opções da oferta curricular obrigatória ou complementar, sempre no sentido de gerir as **componentes do serviço docente** (letiva e supervenientes).

O **apuramento do crédito de horas** das escolas também sofre uma alteração importantíssima, uma vez que fica indexado aos progressos observados nos resultados escolares, pela aferição da avaliação interna com a externa, e em função do número de turmas. São propostos **prémios de eficiência**, um crédito para alargamento das atividades educativas (consolidar e aprofundar conhecimentos), em ações de formação para a cidadania, artes, cultura, ciência, oferecendo, assim, «melhores condições de trabalho» aos professores. O critério de uso é o de «melhorar a

⁶²⁷ Posteriormente revogado pelo *Despacho Normativo n.º 7/2013*.

⁶²⁸ Esta será uma constante da legislatura, em tempos de austeridade.

⁶²⁹ A partir desta data, a forma como o legislador se refere ao corpo docente das escolas difere consideravelmente da cultura de deferência para com os professores, que até então esteve sempre garantida pelos vários governos da democracia.

aprendizagem» na lógica de «medidas que concorram para o desenvolvimento dos conhecimentos e das capacidades dos alunos», a sua orientação educativa e supervisão.

Relativamente ao serviço docente, destinado à formação integral dos alunos, pretende-se uma gestão eficiente e a sua adaptação aos fins educativos da escola, também pela otimização do potencial de formação dos docentes. Estes passam a poder lecionar qualquer disciplina ou nível, dentro da sua formação científica, o que constitui uma subversão de peso da carreira docente e os seus pilares da formação inicial especializada. Para melhorar a qualidade da aprendizagem prevê-se a possibilidade da coadjuvação e da permuta. Persistem as disciplinas de oferta de escola.

Em 2 de julho de 2012 é publicado o *Decreto-Lei n.º 137/2012*⁶³⁰, que visa a adoção de uma cultura de avaliação de desempenho docente e avaliação da aprendizagem dos alunos, com a finalidade de se conseguir uma «melhoria da qualidade de prestação de serviços». O **Direito à educação** é definido como permanente, orientado para a formação, o desenvolvimento da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade e, de acordo com o Programa do Governo, visa-se substituir a facilidade pelo esforço, o dirigismo pedagógico pelo rigor científico, a indisciplina pela disciplina o centralismo pela autonomia, portanto, desenhando a **linha neoconservadora** que o governo adotará daqui em diante.

Neste novo quadro, a administração e gestão da escola são instrumentos fundamentais para o «aperfeiçoamento do sistema educativo e o reforço da autonomia e a flexibilidade organizacional orientam-se para melhorar o sistema público de educação, através da reestruturação da rede escolar, de contratos de autonomia «consolidados», da «hierarquização no exercício de cargos de gestão», «integração dos instrumentos de gestão», a consolidação da «cultura de avaliação» e o reforço da abertura à comunidade. A autonomia, como já indicado, está indexada à eficácia dos procedimentos e aos resultados. Contém as parcerias com a comunidade, a transferência de competências na organização do Currículo para as escolas, a constituição de turmas e, mais uma vez, a **gestão dos recursos humanos**.

Assim, a presença da **comunidade** ganha peso pelo aumento das competências do Conselho Geral, a hierarquização dos cargos dirigentes pelos

⁶³⁰ Segunda alteração ao *Decreto-Lei n.º 75/2008* (regime jurídico da autonomia; alterado pelo *Decreto-Lei n.º 224/2009*, de 11 de setembro).

ajustes no «processo concursal de diretores» («para reforço da exigência») e como a figura jurídica que «exerce poder hierárquico». Também se indica que o Conselho Pedagógico fica exclusivamente reservado aos docentes, competindo-lhe a coordenação e supervisão pedagógica e a regulação da formação inicial e contínua do pessoal docente. Já os **Departamentos Curriculares** assumem a coordenação das atividades pedagógicas, isto é, com formação especializada em supervisão pedagógica, adquirem competências na avaliação do desempenho docente ou da administração educacional. Os requisitos de formação dos recursos humanos são aumentados com a avaliação do desempenho, visando a melhoria do serviço, uma cultura de autoavaliação, autorreguladora, virada para o desempenho pedagógico e organizacional.

No artigo 6.º explica-se que o agrupamento de escolas é a unidade organizacional do sistema educativo, tendo como metas a qualidade pedagógica, a **racionalização dos recursos humanos**, a promoção de **percursos escolares integrados** e a eficácia e eficiência da gestão recursos. Assim se promoverão os mega-agrupamentos, ancorados na disciplina da verticalidade e sem partilha de culturas escolares, com todas as suas fragilidades de funcionamento e evidenciando uma cultura de eficácia e eficiência, mas não de promoção da qualidade educativa.

Os novos **contratos de Autonomia** também vêm aumentar a responsabilidade da direção da escola, encarregue do «desenvolvimento de instrumentos credíveis e rigorosos de avaliação e acompanhamento do desempenho», de modo a aferir serviço público da educação e obter uma melhoria dos resultados escolares e diminuição do abandono. As escolas (artigo 58.º) poderão optar por **planos curriculares próprios**, «no respeito pelos objetivos do sistema nacional de educação», tal como preconizado pelo *Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho*, publicado três dias depois.

Posteriormente, com a *Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto de 2012*⁶³¹, são conhecidas as condições para os **contratos de autonomia** de agrupamentos e escolas não agrupadas. Pretende-se o reforço e o alargamento dos contratos, a diversidade de projetos, sempre na base do **reconhecimento do mérito das escolas**, de acordo com os objetivos estratégicos do programa do governo, já que estes contratos serão os «instrumentos

⁶³¹ Terá uma primeira alteração através da Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro, relativa às regras a adotar para as escolas com contrato de associação.

essenciais de garantia da diversidade e reconhecimento do mérito das escolas».

Os **instrumentos** essenciais do contrato de autonomia são o Projeto Educativo, o Regulamento Interno, o Plano de Atividades e o **orçamento**. Para a preparação da «candidatura» a escola deve seguir um conjunto de Orientações (artigo 3.º): viabilizar um Projeto Educativo com potencial para o desenvolvimento do Sistema Educativo e as comunidades locais; garantir **equidade** no serviço (cidadania, inclusão, desenvolvimento social); responsabilizar os órgãos de administração e gestão pelo «desenvolvimento de instrumentos credíveis e rigorosos de avaliação e acompanhamento do desempenho» e, assim, contribuir para aferir a qualidade do serviço público de educação. Permitirão diversificar a oferta, com planos curriculares próprios, adaptação do currículo nacional, e promover a cidadania, a inclusão e o desenvolvimento social através da melhoria dos resultados escolares e da redução do abandono escolar.

Esta política de novos contratos de autonomia centra-se, segundo o legislador, na **equidade**, nos objetivos **de eficácia e eficiência** com base na escola que serve uma **ideia de descentralização** do sistema como **serviço responsável pela execução da política educativa nacional** prestando serviço público relevante. Assim (artigo 4.º), a «**autonomia como descentralização de competências**» significa: **excelência, melhoria, inovação** (**elevada eficácia**, resultados escolares, qualidade do serviço adaptado perfil dos alunos); promoção da melhoria do **sucesso escolar**. Esse sucesso escolar **será alcançado por**: prevenção da retenção, absentismo e abandono escolar; as modalidades de gestão flexível do currículo, intervenção precoce, risco de abandono e insucesso; a ligação ao mundo do trabalho (cooperação, encaminhamento vocacional; empreendedorismo); a inclusão de componentes regionais; a oferta de cursos com planos próprios; os procedimentos inovadores de **gestão** pedagógica, estratégica, patrimonial, financeira e administrativa.

A autonomia operacionaliza-se através da gestão do currículo, um crédito global acrescido de horas docentes, a adaptação de normas (horários, turmas, grupos, espaços); recrutamento e seleção de pessoal docente e não docente; serviços técnicos; autofinanciamento e gestão de receitas, aquisição de bens e obras. Deve basear-se numa **cultura de avaliação interna**, desempenho docente e aprendizagem dos alunos. O contrato será avaliado (artigo 10.º) através da evolução dos resultados escolares

na avaliação externa, da eficácia na gestão de recursos, do conteúdo do relatório de progresso e do parecer comissão acompanhamento.

A *Portaria n.º 644-A/2015*, de 24 de agosto, vem, no seguimento do «propósito claro de progressivamente reforçar a autonomia dos estabelecimentos de educação e ensino, designadamente nos planos pedagógico e organizativo», indicado no programa do governo, definir «as regras a observar no funcionamento dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, bem como na oferta das atividades de animação e de apoio à família (AAAF), da componente de apoio à família (CAF) e das atividades de enriquecimento curricular (AEC)». Lê-se no preâmbulo que a «componente de apoio à família no 1.º ciclo é outra componente que importa assegurar», além da componente curricular e das interrupções letivas, estreitando o compromisso da escola com as famílias e a comunidade local. Pretende garantir a qualidade das Atividades de Enriquecimento Curricular e da Componente de Apoio à Família, assim como as atividades de animação, regulando as regras de organização e de organização e funcionamento das escolas e ofertas – mesma qualidade para todo o sistema educativo. O horário de funcionamento das escolas deve ser de pelo menos oito horas, e até às 17 horas e 30.

Reconhecendo a municipalização da maioria dos projetos implementados, a Portaria intervém ao nível do estabelecimento de colaborações e parcerias, da definição dos espaços de funcionamento e, ainda, no perfil dos educadores e das regras de recrutamento, acompanhamento, contratação de profissionais e de planificação das atividades, menorizando o papel do poder local. «No âmbito das ofertas formativas no Ensino Básico e Secundário estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, foram criados cursos vocacionais no Ensino Básico pela Portaria n.º 292-A/2012, de 26 de setembro, e no Ensino Secundário pela Portaria n.º 276/2013, de 23 de agosto, ambos em experiência-piloto», lê-se ao início do preâmbulo. Já a *Portaria n.º 292-A/2012*, de 26 de setembro, cria a experiência-piloto de oferta formativa de cursos vocacionais no ensino básico – **ensino dual** – regulamentando os termos e condições para o seu funcionamento, «estando prevista a possibilidade de os alunos com insucesso escolar serem encaminhados para vias vocacionais de ensino, a partir dos 12 anos de idade».

A *Portaria n.º 341/2015*, publicada a 9 de outubro, refere-se às normas de organização, funcionamento, avaliação e certificação dos cursos vocacionais de nível básico e secundário. Segundo o seu preâmbulo, a

finalidade destes cursos é «oferecer melhores condições para o sucesso do alargamento da escolaridade obrigatória» (*Decreto-Lei n.º 176/2012*), promovendo «uma oferta mais diversificada e adaptada aos alunos» destinada a reduzir o «abandono escolar precoce» e a promover o sucesso escolar através do «desenvolvimento dos conhecimentos e capacidades dos alunos nos planos científico, cultural, social, adicionando um desenvolvimento de natureza prática e profissional, de forma a alcançar uma melhor preparação e integração dos alunos no mercado de trabalho, permitindo-lhes simultaneamente o prosseguimento dos seus estudos e motivando-os nesse sentido», caso «queiram optar por uma vertente de ensino mais prática, com a possibilidade de recuperarem o tempo e investimento realizados em anos anteriores», pela «concentração e intensidade de estudos».

No ensino básico, para alunos com pelo menos 13 anos, a «oferta formativa pretende essencialmente motivar grupos de alunos, desenvolver, em geral, os seus conhecimentos e as suas capacidades, através de um ensino mais prático, e promover a continuidade dos seus estudos». Estes «cursos vocacionais oferecem uma alternativa aos jovens em risco de abandono, precisamente naquela que é uma fase crucial da sua vida, e dão uma coerência curricular e um sentido de progressão a esses jovens, indo muito além de algumas tentativas dispersas que anteriormente foram realizadas».

No ensino secundário, para alunos com pelo menos 16 anos, estes cursos «oferecem uma alternativa profissionalizante a jovens que têm antecedentes acumulados de má adaptação ao currículo do ensino geral e que, após esse percurso, pretendam recuperar de forma mais intensa e acelerada o seu percurso escolar», assegurando que «responda aos interesses vocacionais dos alunos que a frequentam, proporcionando-lhes uma saída profissional concreta, sem que tal prejudique a possibilidade de prosseguimento de estudos de nível superior».

Neste ciclo de ensino, alega-se, «as empresas associam-se aos projetos de formação, contribuindo com recursos humanos e materiais», num quadro de «responsabilidade social», em resposta a «necessidades de qualificação, concorrendo assim para o desenvolvimento económico do país» pelo que «constituem uma modalidade de formação de dupla certificação»⁶³².

⁶³² Nível 4 de qualificação profissional, referenciado ao Quadro Nacional de Qualificações e habilitação escolar de nível secundário, equivalente ao 12.º ano.

Desde o ano letivo de 2012-2013, decorreu uma experiência-piloto de estreitamento «da ligação entre a escola e o mundo social, cultural e empresarial envolvente» para a produção de recursos humanos com uma qualificação específica bem determinada», e «o papel das autarquias» foi «decisivo para o alargamento das experiências-piloto», assim como os Institutos Politécnicos, «que asseguram um apoio e acompanhamento técnico-científico das escolas», promovendo o «prosseguimento de estudos no ensino superior».

A avaliação mostrou que «esta oferta tem tido um impacte positivo no combate ao abandono e na promoção do sucesso escolar, na inclusão de jovens em risco de abandono, no cumprimento efetivo da escolaridade obrigatória e no desenvolvimento de vários sectores de atividade que dela necessitavam». As escolas da rede pública deixaram de ter autonomia para definir as suas ofertas formativas de diversificação curricular, recebendo orientações para abandonar os cursos de educação e formação (profissionais, conferentes de certificação académica profissional de nível II, para alunos maiores de 14 anos) e para adotar a nova modalidade. «É assim abandonado o princípio consagrado na Lei de Bases do Sistema Educativo de uma escolaridade básica unificada até aos 15 anos de idade, sendo reintroduzida a lógica de dualização do ensino básico».⁶³³

5. A Gestão Flexível do Currículo e os Contratos de Autonomia

A forma de legislar deste governo é bastante atípica, no sentido em que as peças legislativas parecem surgir frequentemente avulso, repetindo textos anteriores e procedendo a alterações cirúrgicas e contextuais. Também não há estabilidade no tipo de legislação usada e para que tipo de intervenção vai surgir, sendo que no mesmo texto determinados domínios da intervenção estatal no sistema educativo podem estar aglutinados num texto e, mais tarde, surgir agregados a outro tipo de intervenção. Esta «opção» política não parece ser, exatamente, uma mera questão de literacia jurídica, mas uma estratégia de implementação de alterações substantivas e estruturantes sem a abertura para as promover e discutir com os partidos da oposição, os profissionais, a sociedade em geral.

⁶³³ Maria de Lurdes Rodrigues, «A construção do sistema democrático de ensino», 84.

Certamente o argumento das exigências da chamada Troika poderá ter funcionado pontualmente, mas algo mais substantivo – e se calhar a memória do episódio liderado por Jorge Sampaio quanto à Reforma da Lei de Bases esteve presente – pode ser invocado. De qualquer modo, sendo, por isso mesmo, difícil organizar os referidos textos, destacam-se os textos legislativos que organizam, o ano letivo após ano letivo, a gestão flexível do currículo e os contratos de autonomia.

Em 5 de junho de 2012, o governo publica o *Despacho Normativo n.º 13-A/2012*, sobre as orientações relativas aos **«mecanismos de autonomia pedagógica, administração e gestão organizativa» de cada escola**. Lê-se no preâmbulo que esta nova legislação visa aumentar a **flexibilidade na organização das atividades letivas** e a **eficiência na distribuição de serviço** docente e valorizar os **resultados escolares**. As escolas, pelos seus projetos próprios, deverão valorizar as **boas experiências**, promover as **práticas colaborativas**, utilizando os **recursos de que dispõem** no presente (em tempos de austeridade, esta condição manter-se-á no centro da «reforma» da escola). A escola deve mostrar-se mais exigente nas decisões e ter um forte compromisso de responsabilização pelas opções e resultados. A autonomia supõe tomar decisões, criar condições para as concretizar e promover uma boa gestão, centrada na utilização dos recursos.

Os princípios da «autonomia pedagógica e organizativa são» (artigo 3.º): a definição dos tempos letivos; a oferta complementar (matrizes do 2.º e 3.º ciclos), orientada para a cidadania, a formação artística, a cultural e científica; a disciplina de oferta escolar; a organização de atividades lúdicas, desportivas, culturais e científicas para ocupar os tempos letivos em que não pode haver aula; a promoção da coadjuvação entre professores e a cooperação entre estes; e, ponto f), o incentivo aos projetos que abrangem a criação ocasional de grupos homogêneos de alunos «para colmatar dificuldades de aprendizagem ou desenvolver capacidades e promover a igualdade de oportunidades»; a estabilidade das equipas pedagógicas.

O Despacho dá **orientações específicas para a organização dos tempos letivos** de alunos e professores, «fomentando-se ritmos próprios no desenvolvimento do seu trabalho», e pretende, apesar da autonomia proposta, «acautelar a unidade nacional», embora incentive a liberdade para «concretizar a promoção do sucesso escolar». Alguns limites na gestão são impostos à escola ao nível da duração dos tempos letivos, a gestão das cargas curriculares, a gestão dos recursos humanos – assim passaram a ser designados professores e funcionários –, nas opções de oferta

curricular obrigatória ou complementar. A gestão das **componentes do serviço docente (letiva e supervenientes)** são uma **dimensão relevante**. Para o **apuramento do crédito de horas** de cada escola serão considerados o progresso nos resultados escolares, os resultados das provas de aferição, a comparação da avaliação interna com a avaliação externa, o sucesso «escolar» dos alunos e o número de turmas.

As escolas poderão aceder a **prémios de eficiência**, isto é, tendo bons resultados nos padrões de avaliação indicados, poderão aceder a um crédito para alargamento das atividades educativas, destinado a consolidar e aprofundar os conhecimentos dos alunos em ações vocacionadas para a cidadania, as artes, a cultura, a ciência, com «melhores condições de trabalho» dos professores. O critério de uso desse crédito consiste em «melhorar a aprendizagem».

O despacho ocupa-se longamente da organização das direções das escolas e dos seus tempos e, para o **serviço docente (letivo e não letivo)**, **indica que** deve ser gerido em função da formação integral dos alunos, adotando práticas de **gestão eficiente**, na sua adaptação aos «fins educativos». Deve ter em consideração a «otimização do potencial de formação dos docentes», que passam a poder lecionar qualquer disciplina ou nível, dentro da sua formação científica e tendo idoneidade, nos casos aplicáveis⁶³⁴. A melhoraria da qualidade da aprendizagem é o objetivo e a coadjuvação e permuta de professores são permitidas. Devem tomar-se «medidas que concorram para o desenvolvimento dos **conhecimentos** e das **capacidades** dos alunos», da sua orientação educativa e supervisão. É autorizado o desdobramento de turmas em disciplinas científicas e artísticas. O despacho inaugura um ciclo de gestão da escola através da utilização de complexas fórmulas matemáticas e textos de clareza cristalina, como seja (anexo I do referido Despacho Normativo):

O fator *K* caracteriza o corpo docente em exercício de funções na escola ou agrupamento, ao nível da estrutura etária e do tempo de serviço e por referência à redução da componente letiva prevista no artigo 79.º do ECD, e a dimensão da escola, ao nível do número de turmas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, independentemente da modalidade, com exceção da educação de adultos, do programa integrado de educação e formação (PIEF) e dos cursos de educação e

⁶³⁴ Docentes de Educação Moral e Religiosa Católica.

formação (CEF). Nestes termos, o seu valor corresponde à diferença entre quatro vezes o número das turmas consideradas e o número total de horas de redução ao abrigo do artigo 79.º do ECD de que usufruem os docentes. O valor referente ao número de horas de redução da componente letiva, ao abrigo do artigo 79.º do ECD, é apurado no mês de junho, tendo por base os dados enviados pelas escolas e agrupamentos ao Sistema de Informação da Direcção-Geral de Estatística da Educação e Ciência do Ministério da Educação e Ciência, abreviadamente designado por MISI, através dos programas informáticos de gestão de pessoal e vencimentos. O número de turmas corresponde às existentes na escola ou agrupamento para o ano letivo em curso, de acordo com a informação enviada pelas escolas ao MISI, através dos programas de gestão de alunos. O valor de K pode ser consultado na área reservada à escola ou agrupamento, no MISI.

Esta matematização da vida educativa das escolas percorre um conjunto assaz extenso de indicadores padronizados: K - «caracterização do corpo docente»; CAP - «indicador da capacidade de gestão dos recursos»; EFI - «indicador de eficiência educativa», resultante da avaliação sumativa interna e externa; diferencial entre a avaliação sumativa interna e externa. Certamente o mais extravagante é a tentativa de quantificar a «eficiência educativa», para não questionar o que significa «eficiência» no contexto da educação de crianças e jovens e que comparabilidade é possível relativamente a processos de crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e adaptação funcional à vida fora da escola caracterizados pela sua complexidade, mutabilidade, individualidade intrínseca e profunda interação com as condições culturais, sociais e económicas do seu ecossistema particular.

Para o lançamento do ano letivo de 2013/14, o governo publicou o *Despacho Normativo n.º 7/2013*, de 11 de junho, dedicado à autonomia, administração e gestão das escolas - o processo que começara com o *Despacho Normativo n.º 13-A/2012*, agora revogado - contemplando a oferta complementar, a flexibilidade na organização das atividades letivas, a eficiência na distribuição do serviço e os resultados escolares.

Do ponto de vista da autonomia, as escolas devem implementar projetos próprios (boas experiências e práticas colaborativas tendo em conta os recursos humanos e materiais), ser exigentes nas decisões, estabelecer um forte compromisso de responsabilização pelas opções tomadas e pelos

resultados obtidos, pelo que se «exige decisões sustentadas pela escola, condições por parte desta para as concretizar, recursos e uma boa gestão dos mesmos». Os fatores decisivos serão a liderança forte, as expectativas elevadas em relação aos desempenhos dos alunos, um clima propício à aprendizagem, a priorização no ensino de conhecimentos fundamentais e a avaliação e controle dos desempenhos dos alunos, «essenciais na interdependência com as decisões tomadas».

Para concretizar a promoção do sucesso escolar dos alunos e dos objetivos educacionais fundamentais as escolas conquistam liberdade para decidir sobre a duração dos tempos letivos, a gestão das cargas curriculares, a gestão dos recursos humanos e as opções nas ofertas curriculares obrigatórias ou complementares. Um conjunto de horas da componente não letiva de estabelecimento poderá ser gerido com atividades definidas pelos órgãos de administração e gestão de cada escola, em função das necessidades identificadas e em conformidade com a «capacidade de gestão dos recursos, a evolução dos resultados escolares, a aferição dos resultados internos com os externos, o sucesso escolar alcançado pelos alunos, bem como o número de turmas, serão decisivas para o apuramento do crédito horário semanal a atribuir».

Assim, a «gestão flexível» diz respeito à «flexibilidade na gestão das horas de crédito [...] alargamento das atividades educativas que consolidem e aprofundem conhecimentos já adquiridos pelos alunos. [...] assegurar a oferta de componentes curriculares complementares, com carga horária flexível, para o desenvolvimento de ações que contribuam para a promoção integral dos alunos em áreas de cidadania, artísticas, culturais, científicas ou outras, permitindo aos professores melhores condições para o seu trabalho». No entendimento do legislador, a **«promoção do sucesso escolar dos alunos passa, assim, a constituir um eixo primordial e transversal da distribuição de serviço»** e **«a forma de concretizar as substituições de curta duração** visa permitir aos alunos extrair o máximo benefício dessas aulas». No 1.º ciclo é possível a «permuta de disciplinas».

Neste texto legislativo cumpre-se a promessa de reforçar o papel dos órgãos de administração e gestão, principalmente o diretor (que é referido 30 vezes): «reforçada a sua autonomia na gestão do conjunto de horas de trabalho docente, letivo e não letivo» num contexto em que «o papel dos órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas é fundamental»; é-lhes dado «maior espaço para a decisão» e espera-se «características de liderança e capacidade de decisão que permitam uma boa

gestão dos recursos disponíveis, de modo a garantir a melhoria da qualidade do ensino e dos resultados da aprendizagem dos alunos». O texto define, ainda, a) Normas que reforçam a autonomia «em matéria de distribuição de serviço pelos docentes»; b) Disposições relativas a distribuição de serviço docente; c) Critérios para a fixação do número de adjuntos do diretor; d) Critérios de atribuição de crédito horário; e) Limites dentro dos quais são organizados os horários dos alunos e dos docentes. «O presente despacho normativo estabelece, ainda, orientações a observar na organização dos tempos escolares dos alunos e na operacionalização da Oferta Complementar».

Este texto persiste entusiasticamente na introdução de fórmulas matemáticas com a missão de objetivar a capacidade de a escola cumprir a sua função educativa (instrutiva). Ficarà famosa a fórmula $CH = K \times CAP + EFI + T$, em que K é um fator inerente às características da escola, CAP um indicador da capacidade de gestão de recursos humanos, EFI um indicador de eficácia educativa e T um parâmetro resultante do número de turmas da escola ou agrupamento» (artigo 11.º).

No contexto do artigo 13.º, «Organização dos tempos escolares», o que denota uma visão profundamente burocrática do funcionamento das escolas, o n.º 3 refere as «atividades de promoção do sucesso escolar», responsabilidade exclusiva da escola e «geridas pelo diretor», ouvido o Conselho Pedagógico, e que serão: Oferta Complementar prevista nas matrizes curriculares dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos; Medidas de Apoio ao Estudo; Apoio ao Estudo, no 1.º ciclo, «prioritariamente o reforço» nas disciplinas de Português e de Matemática; Coadjuvação em sala de aula; Acompanhamento extraordinário dos alunos nos 1.º e 2.º ciclos e dos alunos que no 2.º e 3.º ciclo transitem de ano com nota inferior a 3 a Português e a Matemática. E, ainda, uma medida cuja falibilidade prática se manifestou um pouco por toda a parte em que se implementou, a «constituição temporária de grupos de homogeneidade relativa em termos de desempenho escolar, em disciplinas estruturantes», isto é, as chamadas turmas de nível.

Relativamente à «prevenção do insucesso e do abandono escolares» (n.º 10 do mesmo artigo), para o ensino básico, preveem-se «percursos curriculares alternativos e programas integrados de educação e formação, adaptados ao perfil e especificidades dos alunos»; «o encaminhamento para um percurso vocacional de ensino, após redefinição do seu percurso escolar», «a implementação de um sistema modular, como via alternativa ao currículo do ensino básico geral, para os alunos maiores de 16 anos»;

o «incentivo» a mudar de escola. Para o ensino secundário estabelece-se a remediação através do «encaminhamento para uma oferta educativa adaptada ao perfil do aluno, “sistema modular, como via alternativa ao currículo do ensino regular”»⁶³⁵ e a mudança de escola.

Nos anos letivos seguintes, textos semelhantes serão publicados sem que se recorra, de uma vez por todas, à publicação de um articulado que defina os objetivos, os âmbitos, os limites e as condições da gestão flexível do currículo. Assim, em 26 de maio de 2014 é publicado o *Despacho Normativo n.º 6/2014* – que revoga o *Despacho Normativo n.º 7/2013* – que visa «atualizar e desenvolver mecanismos de exercício da autonomia pedagógica e organizativa; harmonizar princípios do regime jurídico de autonomia, administração e gestão» (do «ensino» pré-escolar ao Ensino Secundário). Não difere em muito do documento legal que revoga, salvo no sublinhar das **disposições ideológicas** que são caras a este governo: pretende-se incentivar a exigência e a responsabilização face às opções e resultados, isto é, as decisões sustentadas pela escola, as condições de concretização, os recursos e a **«judiciosa utilização dos recursos»**.

Neste sentido, as escolas podem ter acesso ao **aumento da flexibilização das atividades letivas** em função da **eficiência na distribuição de serviço** e, sobretudo, serão valorizados os **resultados escolares**: os progressos face a uma «correta **orientação estratégica**» da direção da escola. Se houver progresso, a escola é premiada com um aumento dos créditos de horas atribuídos – «uma **política de continuidade de incentivos** [...] para melhorar os resultados educativos». Trata-se do terceiro ano de execução política: pelo que **haverá maior liberdade e responsabilidade** das escolas. A autonomia significa «políticas estratégicas de sucesso escolar» que propiciem projetos próprios, a valorização das boas experiências e **práticas colaborativas** em função dos recursos.

Como não podia deixar de ser, são fatores essenciais: a liderança forte; as expectativas elevadas sobre o desempenho; o clima propício à aprendizagem; a prioridade ao ensino de conhecimentos essenciais; «avaliação e controle do desempenho dos alunos». Concretiza-se na gestão da carga horária nas opções de oferta curricular obrigatória e complementar; na **interdependência da gestão de recursos humanos e das atividades pedagógicas**. As escolas recebem **prémios com crédito de horas** se reduzirem o abandono escolar e as situações de risco e se mostrarem «consistência

⁶³⁵ Alunos maiores de 16 anos.

nos resultados da avaliação sumativa externa» em três anos consecutivos. Neste **grande campeonato das escolas** é contabilizado o apuramento de créditos de horas pela avaliação da gestão dos Recursos Humanos, dos resultados escolares internos e externos, pelos resultados nas provas de aferição e pela redução do abandono.

As **escolas** assim **premiadas** podem alargar atividades educativas para consolidação e aprofundamento e promoção integral dos alunos nas áreas da cidadania, das artes, da cultura e da ciência, «com melhores condições para os professores»: «A promoção do sucesso escolar dos alunos passa, assim, a constituir um eixo primordial e transversal da distribuição de serviço» em escolas com «caraterísticas de liderança e capacidade de decisão que permitam uma boa gestão dos recursos disponíveis» para a qualidade de ensino, os resultados de aprendizagem dos alunos e as condições de combate ao insucesso escolar.

Os critérios de autonomia (artigo 3.º, n.º 2) são: a gestão centrada no sucesso; a participação ativa dos docentes; a identificação das tarefas de organização pedagógica; a **identificação das responsabilidades na tomada de decisão, desenvolvimento de atividades e prestação de contas dos resultados**; a alocação de **recursos**; a identificação de prioridades; a simplificação dos procedimentos burocráticos; a aplicação de medidas para o sucesso; a **transparência e coerência nas decisões**. **Destaca-se a criação de equipas pedagógicas estáveis**; a promoção da cooperação na partilha de conhecimento científico e pedagógico, a gestão eficiente e eficaz, a otimização do potencial de formação, a promoção do **sucesso escolar**. O texto insiste sempre no **ensino, do mesmo modo que os professores são designados como recursos humanos e o objetivo final do ensino é a aquisição e consolidação e desenvolvimento de conhecimentos e capacidades pelos alunos**. **Insiste na constituição de grupos de alunos de homogeneidade relativa**, temporários, para as designadas «disciplinas estruturantes».

O XIX Governo Constitucional ainda terá mais uma oportunidade de retomar a implementação da Gestão Flexível do Currículo através do *Despacho Normativo n.º 10-A/2015*, de 19 de junho, que revoga o texto anteriormente referido, no quarto ano de execução política. Fá-lo na linha da avaliação dos progressos avaliados ao longo da legislatura relativa à aplicação do articulado analisado anteriormente. O **progresso das escolas** continuará a ser medido através de indicadores de «correta orientação estratégica», de «boa gestão pedagógica» e da «judiciosa utilização dos recursos». A confiança na utilidade dos indicadores é tão grande que a

explicitação destes é introduzida no corpo articular do texto e para os anexos ficam as explicações mais detalhadas daqueles complexos cálculos.

Haverá mais crédito horário para todas as escolas para o desenvolvimento de atividades com recursos tecnológicos (equipas de docentes de Tecnologias da Informação e Comunicação). A **autonomia**, «**mais livre e mais responsável**», consubstancia-se em projetos próprios, com a valorização das boas experiências e a promoção de práticas colaborativas.

São fatores essenciais e decisivos de **autonomia** as lideranças fortes, as expectativas elevadas desempenho, o **clima propício à aprendizagem**, a priorização do «ensino de conhecimentos fundamentais» e a «avaliação e controle dos desempenhos dos alunos». Sublinha-se a importância da **gestão de recursos humanos «com liberdade e independência**», a evolução dos resultados escolares, a aferição dos resultados internos face aos resultados externos e a **redução do risco de abandono**.

A autonomia, concretizável em «políticas estratégicas», orienta-se para o «sucesso escolar», que não educativo, e para «objetivos educativos gerais» e concretiza-se na definição da duração dos tempos letivos, da gestão da carga curricular, das ofertas curriculares obrigatória ou complementares. Em tempos de mega-agrupamentos, aqueles que têm maior dispersão geográfica terão mais horas para a gestão. Mantém-se os **grupos homogêneos de alunos**, para «desenvolver capacidades e **promover igualdade de oportunidades**», assim como a importância da cooperação entre docentes.

O Capítulo II é dedicado aos «Recursos Humanos Docentes», e no artigo 4.º recorda-se que o serviço docente tem fins educativos e a única referência ao professor enquanto adulto que trabalha na escola é a «otimização do potencial de formação de cada um». Estabelecem-se medidas para reduzir os horários-zero. O papel dos órgãos de gestão e administração é «fundamental». As medidas anteriormente preconizadas persistem.

Não há referências ao ensino neste Despacho: a meta é «melhorar a qualidade da aprendizagem». No artigo 11.º compreende-se qual a estratégia para tal fim, através da Componente de Atividade Pedagógica, sendo o cálculo de horas efetuado através do EFI: «indicador de eficácia educativa». O artigo 13.º refere-se à Organização das Atividades Educativas, definindo as metas e finalidades do Projeto Educativo, que é prioritário: «**promoção do sucesso escolar**» [...] «**acompanhamento vocacional**», o **auxílio à aprendizagem** e «**promover a sua inserção na escola**».

O artigo 17.º, «Omissões», resume as circunstâncias em que a escola se encontra neste regime: «Cabe à escola, no âmbito da sua autonomia,

decidir sobre matérias de natureza pedagógica não reguladas» [...] «tendo sempre em vista o **sucesso dos seus alunos** e uma **gestão eficiente dos seus recursos**».

Alguna outra contabilidade ainda pode ser feita: a ação de gestão e os seus órgãos são, no conjunto, referidos 34 vezes, o diretor da escola 22 vezes e o Conselho Pedagógico, aquele último reduto da colegialidade e da cooperação educativa institucionalizada dos docentes, 6 vezes.

6. A avaliação

O *Decreto-Lei n.º 139/2012*, de 5 de julho, regulamenta os princípios orientadores da organização, da gestão e do desenvolvimento dos currículos dos ensinos básico e secundário, bem como da avaliação e certificação dos conhecimentos e capacidades desenvolvidos pelos alunos, do ensino básico e do ensino secundário, ministradas em estabelecimentos do ensino público, particular e cooperativo. Na sua sequência, e ao abrigo do n.º 6 do 23.º artigo, surge o *Despacho Normativo n.º 13/2014*, de 15 de setembro, para regulamentar a avaliação, a certificação dos conhecimentos adquiridos e as capacidades desenvolvidas pelos alunos do Ensino Básico: «A avaliação, constituindo-se como um processo regulador do ensino, é orientadora do percurso escolar e tem por objetivo a melhoria da qualidade do ensino através da aferição do grau de cumprimento das metas curriculares globalmente fixadas para os níveis de ensino básico».

Tem a função de «verificação» para «suprir as dificuldades de aprendizagem» e é seu objetivo «conhecer o estado geral do ensino, retificar procedimentos e reajustar o ensino das diversas disciplinas em função dos objetivos curriculares fixados», pode ler-se no preâmbulo. Também se diz de início que «no âmbito da promoção do sucesso escolar, a autonomia pedagógica e organizativa da escola ou agrupamento de escolas assume particular importância na gestão e na aplicação do currículo, adaptando-o às características dos alunos. É assim imperativo criar as condições necessárias, disponibilizando ofertas curriculares complementares que permitam a todos os alunos colmatar dificuldades de aprendizagem».

No artigo 1.º pode ler-se ainda que serão, igualmente, objeto de tratamento «as medidas de promoção do sucesso escolar que podem ser adotadas no acompanhamento e desenvolvimento dos alunos, sem prejuízo de

outras que o agrupamento de escolas ou escola não agrupada, doravante designados por escola, defina no âmbito da sua autonomia».

O processo de avaliação indica (artigo 3.º) os intervenientes na avaliação e as suas competências: «a) O professor; b) O aluno; c) O conselho de docentes, no 1.º ciclo, quando exista, ou o conselho de turma, nos 2.º e 3.º ciclos; d) Os órgãos de gestão da escola; e) O encarregado de educação; f) O docente de educação especial e outros profissionais que acompanhem o desenvolvimento do processo educativo do aluno; g) A administração educativa». A avaliação é da responsabilidade dos professores, do conselho de turma (2.º e 3.º ciclos), dos órgãos de direção da escola, assim como dos serviços ou entidades designadas para o efeito. A avaliação tem «uma vertente contínua e sistemática» e fornece «informação sobre a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades, de modo a permitir rever e melhorar o processo de trabalho».

Os critérios de avaliação (artigo 4.º) são definidos pelo conselho pedagógico, «de acordo com as orientações do currículo e outras orientações gerais do Ministério da Educação e Ciência», sob proposta dos departamentos curriculares, e constituem referenciais comuns na escola, sendo operacionalizados pelos professores. A avaliação «incide sobre os conteúdos definidos nos programas e tem como referência as metas curriculares» e a «aprendizagem relacionada com as componentes do currículo de caráter transversal ou de natureza instrumental»⁶³⁶. Constitui objeto de avaliação em todas as áreas disciplinares e disciplinas (artigo 5.º). Também é indicado que «em cada escola devem ser adotados procedimentos de análise dos resultados da informação relativa à avaliação da aprendizagem dos alunos, proporcionando o desenvolvimento de práticas de autoavaliação da escola que visem a melhoria do seu desempenho», informação que será disponibilizada à comunidade escolar (artigo 6.º).

A modalidade de avaliação interna é exclusivamente sumativa e destina-se a informar sobre o desenvolvimento da aprendizagem e «tomar decisões quanto ao percurso do aluno», e realiza-se pela nota interna dada pelos professores, no final de cada período letivo, e pelas provas de equivalência à frequência (artigo 7.º). No terceiro período, «tem as seguintes finalidades: a) Formalização da classificação correspondente à aprendizagem realizada pelo aluno ao longo do ano letivo; b) Decisão sobre a

⁶³⁶ Educação para a cidadania, da compreensão e expressão em língua portuguesa e da utilização das tecnologias de informação e comunicação.

transição de ano; c) Verificação das condições de admissão à 2.^a fase das provas finais dos 1.º e 2.º ciclos e definição do plano de apoio pedagógico a cumprir no período de acompanhamento extraordinário».

O artigo 10.º é dedicado à avaliação sumativa externa, ou seja, as «provas nacionais» cuja missão é «a obtenção de resultados uniformes e fiáveis sobre a aprendizagem, fornecendo indicadores da consecução das metas curriculares e dos conhecimentos dos conteúdos programáticos» das disciplinas sujeitas a exame. Da responsabilidade dos serviços do Ministério compreende as provas finais dos 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade, nas disciplinas de: a) Português e Matemática. Esta avaliação deve «aferir o grau de desenvolvimento da aprendizagem dos alunos, mediante o recurso a critérios de avaliação definidos a nível nacional» e incide «sobre os conteúdos definidos nos programas e têm como referência as metas curriculares». Os alunos a frequentar «percursos curriculares alternativos», «ensino vocacional», «cursos de educação e formação (CEF), programas integrados de educação e formação (PIEF) ou cursos de educação e formação de adultos (EFA), estão dispensados dos exames, salvo se pretenderem **«prosseguir estudos no ensino regular**, respetivamente, no 3.º ciclo ou no nível secundário, em cursos científico-humanísticos».

A Secção VI deste articulado trata das «medidas de promoção do sucesso escolar e situações especiais de avaliação». Do elenco de tais medidas constam «planos de atividades de acompanhamento pedagógico orientados para a turma ou individualizados, com medidas adequadas à resolução das dificuldades dos alunos, de acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 2.º do *Decreto-Lei n.º 139/2012*, de 5 de julho», a saber: medidas de apoio ao estudo; Estudo Acompanhado, no 1.º ciclo, prioritariamente em Português e em Matemática; «constituição temporária de grupos de homogeneidade relativa em termos de desempenho escolar, em disciplinas estruturantes, tendo em atenção os recursos da escola e a pertinência das situações»; «coadjuvação em sala de aula»; «percursos curriculares alternativos e programas integrados de educação e formação»; «percurso vocacional de ensino após redefinição do seu percurso escolar», pelo parecer de psicólogos; «acompanhamento extraordinário dos alunos nos 1.º e 2.º ciclos» e de «alunos que progridam ao 2.º ou ao 3.º ciclos» com nota negativa a Português ou a Matemática.

No artigo 22.º explica-se a «constituição de grupos de homogeneidade relativa»: grupos temporários de alunos com características semelhantes, destinados a colmatar dificuldades detetadas e desenvolver capacidades

evidenciadas, favorecendo a igualdade de oportunidades no percurso escolar do aluno. Do mesmo modo a «reorientação do percurso escolar», que surge «sempre que se verifiquem retenções», o serviço de orientação escolar proporá medidas, como percursos curriculares alternativos, programas integrados de educação e formação, cursos de educação e formação ou cursos vocacionais (artigo 24.º), pelo que a intervenção psicológica se constitui como sede da remediação, e não da prevenção, como seria adequado.

Os alunos que revelem «capacidade de aprendizagem excecional e um adequado grau de maturidade, a par do desenvolvimento das capacidades previstas para o ciclo que frequenta», poderão progredir mais rapidamente no ensino básico (artigo 25.º).

Mais tarde, o *Despacho Normativo n.º 1/2015*, de 6 de janeiro de 2015, regulamentará o regime de avaliação e certificação dos cursos científico-tecnológicos, em regime de dupla certificação: «tendo presente a especificidade curricular da avaliação do ensino profissionalizante, impõe-se que o regime de classificação para efeitos de prosseguimento de estudos no ensino superior, conferentes de grau académico, reflita essa especificidade face a outras ofertas formativas» (preâmbulo). A avaliação é quase exclusivamente sumativa interna, adaptada à conceção destes cursos de índole remediativa, isto é, com aumento das áreas «práticas» ou dos «conhecimentos aplicados» e a redução das áreas teóricas/abstratas. A avaliação sumativa externa só é requerida se os alunos desejarem prosseguir estudos no ensino superior.

Por fim, o *Decreto Normativo n.º 17-A/2015*, de 22 de setembro, retoma, já no final da legislatura, a avaliação e certificação de conhecimentos e capacidades dos alunos do Ensino Básico e seus efeitos na promoção do sucesso escolar com as Metas curriculares. Tal como na legislação anterior, o *Decreto-Lei n.º 139/2012*⁶³⁷, de 5 de julho, é invocado nos seus «princípios orientadores da **organização, da gestão e do desenvolvimento dos currículos** dos ensinos básico e secundário» e da «**avaliação e certificação dos conhecimentos** adquiridos e **capacidades** desenvolvidas pelos alunos».

⁶³⁷ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 91/2013, de 10 de julho (novas matrizes curriculares do 1.º ciclo e dos cursos profissionais do ensino secundário) e pelo Decreto-Lei n.º 176/2014, de 12 de dezembro (introdução da disciplina de inglês, obrigatória, a partir do 3.º ano de escolaridade e ao longo de sete anos consecutivos).

A justificação política de mais alterações no sistema de avaliação reside nas **metas curriculares** para o Ensino Básico, concluídas com a disciplina de inglês para o 1.º ciclo, e introduzidas de forma sequencial, como «**ferramentas**» para os professores saberem «de forma clara o que se pretende que os alunos aprendam em cada momento, tornar a avaliação dos alunos mais objetiva e rigorosa e permitir que em cada escola a definição dos critérios de avaliação a adotar seja mais precisa, tendo em vista padrões nacionais». Também se justifica pelo facto (político/ideológico) de a avaliação ser vista como **o instrumento** para um «**conhecimento mais profundo do estado geral do ensino**, retificar procedimentos e reajustar o ensino das diversas disciplinas em função dos objetivos curriculares fixados».

Por outro lado, os ajustes realizados no currículo precisam de se «**harmonizar**» com os **objetivos da avaliação**, «através da aferição do grau de cumprimento das metas curriculares», «o instrumento» para o sucesso escolar, e tendo sempre presente a superação das dificuldades de aprendizagem dos alunos. Assim⁶³⁸, «definem-se **as regras na avaliação dos alunos na disciplina de inglês no 1.º ciclo** e *ajustam-se os procedimentos de avaliação às novas regras definidas na gestão curricular*». Também se estabelecem, «no presente despacho normativo, os procedimentos para a realização no 9.º ano de escolaridade do teste *Preliminary English Test for Schools* (PET) de Inglês. Passa esta prova a possibilitar, no final do período de sete anos consecutivos de ensino curricular obrigatório da língua inglesa, com metas e programa bem estabelecidos, proceder a uma avaliação da proficiência dos alunos com normas e critérios internacionais».

Este articulado reitera a função da «avaliação sumativa externa», que «completa» a interna com a «**realização de provas nacionais** que visam a obtenção de resultados cuja validade tem por referência **padrões de âmbito nacional**, fornecendo indicadores da consecução das metas curriculares e dos conhecimentos dos conteúdos programáticos definidos para cada disciplina sujeita a prova final de ciclo» (artigo 10.º). São medidas de promoção do sucesso escolar, no âmbito da «autonomia das escolas», os mesmos «planos de atividades de acompanhamento pedagógico orientados para a turma ou individualizados, com medidas adequadas à

⁶³⁸ Acrescenta-se que «com base na experiência que decorreu da aplicação do despacho normativo n.º 24-A/2012, de 6 de dezembro, e do despacho normativo n.º 13/2014, de 15 de setembro».

resolução das dificuldades dos alunos⁶³⁹ e as medidas conhecidas, com pequenas alterações de linguagem: **medidas de apoio ao estudo** [...] orientadas para a satisfação de necessidades específicas; apoio ao Estudo, no 1.º ciclo (**métodos de estudo e de trabalho**) [...] disciplinas de Português e de Matemática; **coadjuvação em sala de aula** (“práticas colaborativas”). A **constituição temporária de grupos de homogeneidade relativa** continua presente, mas agora é vista «em termos de desempenho escolar» (artigo 20.º).

7. Os antecedentes da Inclusão: o quebrar dos Consensos, no tempo da intervenção da Troika

A Lei de Bases do Sistema Educativo n.º 46/86 é um caso singular da história da educação em Portugal, por várias razões, entre as quais, o facto de ter sido plenamente concretizada. À parte os pontos referenciados, ela foi plenamente concretizada e aperfeiçoada. A tradição das nossas reformas educativas é delas não chegarem ao fim. Não foi este o caso, felizmente.⁶⁴⁰

As conceções políticas dos governos liderados por Pedro Passos Coelho e António Costa, e que correspondem a um período histórico de apenas uma década, são de tal modo opostas que nos atrevemos a dizer que o ciclo da Inovação e da Inclusão não se poderia ter construído de uma forma tão rápida e, até certo ponto, com uma frugalidade legislativa tão notória, não fora o contínuo regurgitamento legal, quase maníaco, do governo anterior, e a irritante radicalização das suas propostas. Entre 2011 e 2015, uma escola depauperada e enfraquecida pela fome de grande número dos seus alunos, o cansaço e a desmotivação dos seus professores, o aumento das violências sobre a infância e a adolescência, reage com vagueza e lentidão

⁶³⁹ Diz-se que, «de acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho».

⁶⁴⁰ Guilherme d'Oliveira Martins, *Audição de ex-ministros da educação*, in José David Justino (dir.), *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspetiva*, vol. 1. Lisboa: CNE, 2017, 44-49, 45.

a um conjunto de políticas de constrição e condicionamento pedagógico de grande alcance.⁶⁴¹

As propostas políticas do XIX Governo Constitucional parecem surgir a reboque das **políticas de austeridade** deflagradas pela intervenção do Fundo Monetário Internacional, e foram lançadas, com bastante insensibilidade, sobre a escola, respaldadas por uma ideia de produção política norteadas por «evidências», a urgência de desinvestir na educação, a febre dos testes e da avaliação, uma «neblina» de índole pragmática,

ou seja, utilitária e orientada para o mercado, que pretende fazer do conhecimento um valor que é sujeito a regras de competição e a técnicas de mensuração que o tornam, pretensamente, mais objetivo, na esperança de uma quantificação que os especialistas da avaliação dizem ser uma miragem académica, já que a avaliação pressupõe o reconhecimento da subjetividade.⁶⁴²

Conforme pudemos evidenciar ao longo deste capítulo, da análise da legislação em política públicas de educação entre os anos 2011 e 2015, uma polifonia de certos conceitos emergiu: descentralização, imputabilidade (*accountability*, se quisermos), mercadização, managerealismo e profissionalização hierárquica. Na sequência da análise feita no Capítulo 1, vemos como estes conceitos são devedores da influência supranacional (agências e União Europeia), onde os *think-tanks* as geraram a favor de um conjunto de interesses, sofrendo, depois, uma adaptação nacional mais ou menos «cumpridora» desse programa. Ora, citando Plant (1992):

sem algum sentido de virtude cívica ou orientação para valores que não sejam de autoestima, o comportamento do mercado exigirá uma regulação crescente no interesse do próprio mercado. Esta regulamentação,

⁶⁴¹ «A partir de 2010, a situação económica e financeira de Portugal agravou-se com a adoção de um conjunto de medidas de austeridade que tiveram e continuam a ter repercussões diretas no bem-estar das crianças a nível da saúde, da educação e dos apoios sociais do Estado às famílias, especialmente às mais carenciadas. A esta situação acresce a elevada taxa de desemprego que atinge um número elevado de famílias, gerando não só situações de carência económica grave, mas também de elevada instabilidade emocional e psicológica que afetam as vivências das crianças. [...] 27% das crianças da Europa a 27 encontravam-se em risco de pobreza ou exclusão social em 2011. Em Portugal, este número ascendeu a 28,6%.» Madalena Marçal Grilo, coord., *As Crianças e a Crise em Portugal Vozes de Crianças, Políticas Públicas e Indicadores Sociais*, 2013. Lisboa: Comité Português para a UNICEF, 2013.

⁶⁴² Pacheco, *Inovar*, 10.

por sua vez, pode tornar-se cada vez mais problemática se não houver uma preocupação mais geral em cultivar um sentido de responsabilidade social e cívica, o que, como sugeri, pode tornar-se cada vez mais difícil com a erosão dos valores sociais em prol dos privados e de interesse próprio.⁶⁴³

A impressão que se fica na análise desta legislatura é que o governo português procurou implementar à risca essas orientações, apesar de, após a tentativa falhada do governo de Durão Barroso, ter mantido a Lei de Bases do Sistema Educativo como referência *de jure*, mas não *de facto*. É sabido que a fragilização da situação económica e/ou política dos países aumenta a necessidade de não resistir aos pedidos das **organizações internacionais**⁶⁴⁴, e terá sido essa a circunstância portuguesa, associada, igualmente, à orientação ideológica do próprio ministro da Educação, tal como o próprio foi deixando claro. A adoção das «influências» pode ser meramente discursiva, o que se observa no desfazamento das retóricas governamentais, tentadas a referir-se ao exterior como recurso de legitimação simbólica, e as escolhas concretas.

As recomendações também podem ser escolhidas seletivamente, conforme os interesses de momento, pois as agências políticas globais não substituem as orientações e práticas nacionais, compõem com elas, num sistema de transposição operada pela tradução em categorias pertinentes e acomodação a novos contextos institucionais.⁶⁴⁵ Em Portugal, neste período político de intervenção internacional, encontramos um «Estado avaliador», a sua marca mais distintiva, mas este também não foi o único mecanismo regulador pois esta é sempre múltipla.

A **descentralização** pode ser entendida como um movimento para o aumento da democracia local e pelo alargamento da capacidade de intervenção local, por exemplo, uma municipalização, como recorrentemente se fala entre nós. A descentralização transfere para as coletividades locais o funcionamento material das escolas, num esforço de racionalização,

⁶⁴³ Raymond Plant, «Markets in their Place: Moral Values and the Limits of Markets», Conferência no Museum of London, 9 october 2012. Em <https://www.gresham.ac.uk/lectures-and-events/markets-in-their-place-moral-values-and-the-limits-of-markets>, consultado em 21 de junho de 2021.

⁶⁴⁴ Van Zanten, *Les Politiques*, 67.

⁶⁴⁵ Van Zanten, *Les Politiques*, 69.

gestão de proximidade e dos equipamentos locais, criando «blocos» de competências.

A **descentralização legal** também pode surgir como reforço do controlo à distância pelo Estado, uma desconcentração, isto é, a criação de centros de responsabilidade submetidos à autoridade do poder central, mas dotados de autonomia administrativa (delegações locais numa ótica de regionalização). A **territorialização** engloba a repartição desigual de meios em função de escolas «sensíveis», isto é, a partir de indicadores escolares e sociais ou pelos resultados das avaliações externas e, ainda, a possibilidade de parcerias com outros ministérios e as coletividades locais, nomeadamente as empresas e o ensino superior. Neste caso, a harmonização de competências não é fácil, sobretudo quando é dado um poder extenso à Inspeção. A retórica da descentralização também surge acompanhada de novas formas de politização, como foi o caso desta legislatura: apoio ao ensino privado, liberalização da carta escolar, desenvolvimento de novas linhas para a aprendizagem escolar, que perfilham a entrada em jogo de novos «interesses» económicos e políticos.

De qualquer modo, a tentativa de promover a gestão territorial implica a passagem de um conjunto de regras jurídicas e técnicas para o território local, a par de uma certa uniformidade de inculcação de valores comuns à totalidade do sistema, o que enfraquece o fluxo das reformas e reduz o impacto da regulação normativa. Assim, é provável que se acentue a preocupação central com o recrutamento e a formação de professores e se moralize a sua ação através de uma perspetiva de responsabilidade pessoal.

No caso desta legislatura, esse efeito é óbvio, no sentido em que os próprios contratos de autonomia estão vinculados às evidências dessa responsabilização. E para paliar as disfunções entre nacional e local, surge igualmente a lógica de «projeto» (mais uma vez, com acento na responsabilidade dos atores locais e na sua capacidade de resposta, incitando também às suas «boas vontades» colaborativas) como instrumento essencial da autonomia da escola. O contrato formaliza uma responsabilidade mútua de vontades autónomas, no registo da cooperação em volta dos projetos de melhoria da escola e meio de aprendizagem coletiva⁶⁴⁶.

⁶⁴⁶ Van Zanten 91-92.

Assim, também a profissionalização, ou o «capital profissional», como indicam Hargreaves e Fullan (2012)⁶⁴⁷, significa o reforço da competência dos professores e da sua autonomia e/ou a introdução de novos modos de supervisão, como parece ter sido o caso. Na lógica da *performance* das escolas,

os professores devem ter competência, julgamento, intuição, inspiração, capacidade de improvisação, devem decidir pela assunção de uma responsabilidade coletiva, de abertura ao feedback e demonstrando transparência, devendo, ainda, ser considerados os contextos ou condições de ensino.⁶⁴⁸

Que os professores sejam competentes, assertivos e cooperantes parece um senso comum facilmente aceite por todos os interessados. O risco consiste em transformar este capital profissional numa:

racionalidade técnica de formação de professores, acentuando as competências docentes em detrimento da subjetividade, que é a razão de ser do modo como o professor se autoavalia e se motiva na busca de respostas para os problemas que enfrenta quotidianamente.⁶⁴⁹

Pacheco (2019) convoca a conceito de «neoprofissionalismo docente» cunhado por Morgado (2014)⁶⁵⁰, um modo de entender o professor «ancorado nas ideias de eficácia e eficiência dos professores, da autoformação, de construção da autonomia profissional e de prestação de contas» e que ignora as capacidades, crenças e atitudes do professor, a base da sua competência profissional.⁶⁵¹

⁶⁴⁷ A. Hargreaves & M. Fullan, *Professional capital. Transforming teaching every school* (London: Routledge: 2012), XV, cit. *apud*. Pacheco, *Inovar*, 32.

⁶⁴⁸ Pacheco, *Inovar*, 33.

⁶⁴⁹ Pacheco, *Inovar*, 33.

⁶⁵⁰ José Carlos Morgado, «Currículo e formação contínua de professores em Portugal: dissonâncias entre discursos e práticas», in Maria Rita N. S. Oliveira, org., *Professor, formação, saberes e problemas* (Porto: Porto Editora: 2014), 85.

⁶⁵¹ Pacheco, *Inovar*, 33. Ficará, certamente, para memória futura que o governo de Passos Coelho, a cada novo ano letivo, publicou, sempre durante as férias de verão, um prolixo texto legislativo a introduzir mais e mais alterações sobre a maioria das áreas de intervenção das escolas, provocando instabilidade e desorganização, pois a distribuição do serviço letivo já fora feita e os horários estariam prontos. Com essa legislação de ritmo anual e filosofia contratual, foi-se aumentando o horário de trabalho dos professores, redefinindo

Santana Castilho (2012) fez-se porta-voz, com justiça, de muitos descontentes, rotulando de «autonomia decretada, envenenada por normas, disposições, critérios e limites. Uma autonomia centralizadora, reguladora» que transferira para o diretor (mas não para a escola) uma das ambições políticas deste governo, que o perfilha como uma espécie de CEO escolar:

competências blindadas por uma burocracia refinada, que dizia querer implodir e que chega ao supino da cretinice com a fórmula com que passará à imortalidade kafkiana: $CT=K \times CAP + EFI + T$, em que K é um fator inerente às características da escola, CAP um indicador da capacidade de gestão de recursos humanos, EFI um indicador de eficácia educativa (pergunte-se ao diabo ou ao Tiririca o que isso é) e T um parâmetro resultante do número de turmas da escola ou agrupamento. Por menos, mentes sãs foram exiladas em manicómios.⁶⁵²

Tal disposição legislativa – sem que o governo ousasse levar à Assembleia da República, em qualquer das áreas de intervenção apontadas no seu Programa, um projeto de lei articulado⁶⁵³ – contrastou claramente com o discurso do «rigor», pois tal exigiria a definição transparente e política e tecnicamente fundamentada, «de metas de chegada para os diferentes ciclos do sistema de ensino; depois, ter-se-ia desenhado a matriz das disciplinas adequadas e os programas respetivos; e só no fim nos ocuparíamos das cargas horárias que os cumprissem» num necessário processo de consulta e debate público, que nunca existiu.

Assim, fixaram-se as horas letivas, depois chegaram as metas curriculares, sem se intervir ao nível dos programas, ou, talvez, precisamente

o que se entendia por tempos letivos, reduzindo as horas disponíveis para gerir as escolas, num contexto de gestão e administração das escolas de enormes agrupamentos verticais. Do mesmo modo, os diretores de turma viram o seu tempo para atendimento aos alunos reduzido, assim como o outorgado ao desporto escolar, e determinou-se que os docentes poderiam lecionar qualquer disciplina, de ciclos ou níveis diferentes, independentemente do grupo de recrutamento.

⁶⁵² Santana Castilho, «Carta aberta ao ministro Nuno Crato», *Público*, 21/06/2012.

⁶⁵³ Como é sabido, as administrações centrais podem optar por minimizar ou menorizar o papel do direito nas duas «reformas» e privilegiar níveis mais baixos da hierarquia jurídica, usando procedimentos como as circulares e as notas de serviço, o que também indica uma certa urgência em fazer aceitar as medidas, num fluxo de prioridades, mantendo duas hierarquias: organização do ensino e pedagógica (esta última, da interação entre o corpo de Inspeção e os professores em sala de aula).

para não se investir em novos programas, ou não se querer arcar com essa responsabilidade política, pela mão de um ministro que chamara «ocultas» às ciências da educação. Do mesmo modo, surge através do aumento acentuado da carga horária o *ranking* mais explícito de saberes que se conheceu em democracia, centralizando o currículo em torno da literacia, da numeracia e, mais tarde, do inglês, o tal esperanto do século XXI. Essas disciplinas foram consideradas «estruturantes», numa fraseologia de «conhecimentos fundamentais», sem que se fundamentasse a dita «fundamentalidade», o que propiciou o desinvestimento nas ciências humanas, no desporto, nas artes, nas práticas de interdisciplinaridade, na formação integral dos alunos, classificando estes outros interesses educativos como marginais e «acientíficos».

Também foi colocada uma nova enfase, já em curso com o «choque tecnológico» iniciado com o governo de José Sócrates, no domínio das tecnologias da comunicação e informação. Mas as tecnologias também não geram por si mesmas o acesso livre e pleno ao conhecimento.⁶⁵⁴ Há quem defenda a inutilidade progressiva da sala de aula e da escola em combate desigual com a Internet e a informação acessível para todos, mas «estar ligado», bem ligado, não é suficiente pois o progresso tecnológico não é um progresso cognitivo e emocional pleno. De facto, as tecnologias da informação mostram que é necessário preparar as pessoas para interpretar, escolher, organizar, avaliar e ordenar os fluxos informativos permanentes, e o armazenamento mental da informação desorganizada e não hierarquizada não produz pensamento de alto nível nem favorece a criatividade ou a ação racionalizada.

Do mesmo modo se levou à prática toda uma ambição de «ensino moderno e exigente» e de «redução do controlo central do sistema educativo», o que parece, no mínimo, despropositado, quando se alargou em todas as direcções a avaliação externa de alunos, professores e escolas e se manteve a autoavaliação das escolas num plano secundário. Assim, com a avaliação externa experimental (2006) foram avaliadas externamente 24 escolas. Depois, já através da Inspeção-Geral de Educação, o chamado 1.º ciclo (2007 a 2011) avaliou 1107 as escolas não agrupadas e agrupamentos. No 2.º ciclo da avaliação externa, decorrido entre 2011 e 2015, e no

⁶⁵⁴ Cf. N. Duarte, *Os conteúdos escolares e a ressurreição dos mortos*. São Paulo: Autores Associados, 2016), 100, *apud*. cit. Pacheco, *Inovar*, 44.

qual se introduziu a observação de aulas, foram alvo de avaliação externa mais 647 escolas não agrupadas e agrupamentos.

Sobre o tempo decorrido entre a publicação da *Lei n.º 31/2002*, de 20 de dezembro, e o final da legislatura a que nos referido, escreveu Janela Afonso (2015) sobre a justificação destas políticas públicas de avaliação, que em grande parte resume as preocupações dos governantes nesta mesma legislatura:

podem ser manifestas ou latentes as questões do controlo centralizado em torno dos processos, métodos e conteúdos do ensino; as referências à eficácia e eficiência dos sistemas educativos; a ideia da necessidade de uma espécie de avaliação compensatória como corolário da descentralização administrativa e da autonomia; a possibilidade de alterar os processos de melhoria da qualidade da educação, das performances e dos resultados escolares; o direito à informação dos cidadãos contribuintes sobre os usos dos investimentos na educação; o apoio à decisão política baseada em supostas evidências; as estratégias de comparativismo nacional e internacional e a construção de rankings de excelência; a defesa da livre escolha parental e dos mecanismos de mercado e quase-mercado de serviços educativos e, entre muitas outras questões, a estruturação, ainda que incompleta ou parcial, de modelos accountability.⁶⁵⁵

Assinale-se que, durante o 1.º ciclo da avaliação externa, os critérios estavam organizados em cinco domínios: resultados, prestação do serviço educativo, organização e gestão escolar, liderança e capacidade de autorregulação. No 2.º ciclo observa-se um estreitamento, passando a ser apenas três os domínios de avaliação: resultados, prestação do serviço educativo e liderança. Conforme explica Duarte (2015), trata-se de conseguir um modelo mais simples e seletivo, com maior valorização dos resultados e da prestação do serviço educativo e moderador do peso das dimensões de organização e gestão. Reforça, ainda, a utilização do «valor esperado», algo descrito como o «enquadramento dos dados de contexto» e o pedido de

⁶⁵⁵ Almerindo Janela Afonso, «Do desequilíbrio do pilar da autoavaliação no modelo de avaliação externa: apontamentos», in José David Justino & Manuel Miguéns, orgs., *Avaliação Externa das Escolas* (Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2015), 221-222.

uma avaliação interna das escolas mais avaliativo e menos descritivo.⁶⁵⁶ Pacheco argumenta que:

Como a escola tende para a apropriação dos referentes utilizados no processo de avaliação, não sendo tão explícitos os dados para a comunidade, embora os atores sociais comunguem da pertinência e vantagem da avaliação externa, há uma lógica de aceitação do modelo que se inscreve no quadro teórico político da avaliação de escolas com algo que foi sendo implementado sem conflitualidade escolar ou mesmo profissional. O discurso da qualidade, da eficácia, da eficiência e da accountability entrou nas escolas e afetou alunos, professores, pais e diretores e fez da avaliação externa um processo que tacitamente foi largamente aceite e desproblematizado no seu objeto e na sua metodologia.⁶⁵⁷

Pacheco refere, ainda, que o estudo, efetuado sob a sua orientação, mostra como esta situação se converteu «na assunção do efeito procedimental, de modo que a escola pudesse obter a melhor classificação possível, refletindo-se na autoavaliação, na elaboração de documentos estruturantes, na valorização das lideranças intermédias», colocada em jogo pela avaliação externa e a «implementação de mudanças curriculares ligadas à definição dos critérios de avaliação das aprendizagens (adaptando-os à valorização dos resultados académicos), a mecanismos formais ou informais de articulação e sequencialidade curriculares e à promoção do trabalho docente cooperativo» que o próprio modelo de avaliação provoca a nível da valorização dos resultados pela escola mesma. No entanto, «as mudanças a nível pedagógico são mais residuais, menos valorizadas por diretores e professores». Refere o investigador:

⁶⁵⁶ Leonor Duarte, «Relatório intercalar do 2.º ciclo de avaliação externa das escolas», in Justino & Miguéns, *Avaliação Externa*, 22-32.

⁶⁵⁷ José Augusto Pacheco, «Relatório do Projeto AEENS: Impacto e efeitos da avaliação externa», in Justino & Miguéns, *Avaliação Externa*, 33-47. Conforme é explicitado na introdução, «o Projeto de investigação, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), incidiu na produção de conhecimento sistematizado sobre a avaliação externa de escolas (AEE), mediante a análise teórica de modelos e o estudo empírico do impacto e efeitos nas escolas e comunidade. O projeto justificou-se porque, terminado o primeiro ciclo de AEE, em 2011, era importante realizar, por uma entidade independente do Ministério da Educação e Ciência (MEC), um estudo de meta-avaliação da AEE que permitisse identificar o grau de cumprimento dos objetivos definidos e os principais efeitos conseguidos, bem como os eventuais efeitos perversos (CNE, 2010). A avaliação externa produz consequências, ainda que existam dificuldades na mensuração do impacto da avaliação da escola, de acordo com relatório da OECD (2013). Tratando-se de estudo de âmbito nacional».

Dos estudos empíricos realizados, é possível observar que o efeito procedimental pode estar a funcionar nas escolas quer na perspetiva da visão em túnel, muito centrado na supremacia dos resultados académicos em relação ao processo, quer na perspetiva da ossificação, com tendência para a implementação de medidas decorrentes do modelo de avaliação, quer ainda na perspetiva de miopia, com decisões orientadas para o curto prazo, em resposta ao que é solicitado externamente.⁶⁵⁸

Assim, esta avaliação externa de «modelo único» «tem produzido um efeito parcial, respondendo as escolas a medidas de mudanças pontuais, ainda que a autoavaliação se possa vir a constituir numa mudança estrutural se for consolidada como prática que decorra da afirmação formativa da avaliação interna». E Pacheco (2015) elenca os efeitos colaterais em dez anos de aplicação da avaliação externa: «aceitação do modelo» pelos órgãos de gestão; «fortalecimento da relação da escola com a comunidade», pela visibilidade dada ao trabalho da escola; «valorização da imagem social da Escola» pela avaliação como fator da sua afirmação»; «visão mais otimista dos diretores que perspetivam a AEE como uma oportunidade para as escolas mudarem» e «começarem a caminhar no sentido da autonomia».

Mas Pacheco indica também que as mudanças «pontuais [...] não são senão uma resposta direta e imediata ao que é exigido no modelo de avaliação»: a fixação da avaliação «na medida (preconizada no modelo de avaliação e não no processo de melhoria»); o «aparente alheamento dos professores relativamente à AEE»; a «importância que é concedida aos resultados académicos, demonstrando as escolas maior preocupação relativamente às classificações obtidas em provas e exames nacionais»; a «segregação das escolas em função dos resultados académicos»; a «desvalorização da dimensão qualitativa» dos processos educativos; os planos de melhoria sem validação nem pertinência e, mais agudamente, sem monitorização posterior.⁶⁵⁹

Termina esta legislatura mostrando como o Estado parece incapaz de estabelecer prioridades para o sistema de educação, peça fundamental como é na resposta a grande número de outras políticas públicas – e, sempre, a precisar do apoio e do diálogo destas, em grande parte por não conseguir gerar consensos entre os vários interessados: sindicatos,

⁶⁵⁸ José Augusto Pacheco, «Relatório do Projeto AEENS», 45-46.

⁶⁵⁹ José Augusto Pacheco, «Relatório do Projeto AEENS», 46-47.

professores, pais e famílias, alunos, associações profissionais, empresários, investigadores, fornecedores de serviços paralelos. Em vez disso, surgem novos atores e o fortalecimento de determinados atores do palco educativo, transformada a educação numa *commodity*, colocando na mão invisível a sua mercantilização na esperança de que trará às sociedades o usufruto de uma educação confiável e segura. Nalguns casos, esta crença está ancorada na possibilidade, cada vez mais real, de as grandes corporações económicas assumirem a liderança de projetos educativos cada vez mais amplos, tanto pela sua transformação em novas formas de negócio como pela gestão benevolente e graciosa de intervenções privadas onde os Estados não conseguem ou não querem chegar.

Esta é, pois, uma política pública de educação reduzida à «obsessão avaliativa», presente na área da educação, e também na administração pública em geral, inspirada nas políticas americana e inglesa, «coincidindo com a última grande vaga de reformas de modernização conservadora, a crescente centralidade da avaliação educacional» como instrumento de mudanças,

inicialmente, inspiradas numa nova ideologia emergente — a ideologia da nova direita — uma espécie de melting pot político, económico e cultural que se traduziu na fusão (conjuntural) de valores e interesses contraditórios, de origem (neo)liberal e (neo)conservadora, os quais acabaram tendo expressão concreta em muitas medidas e decisões de carácter híbrido e heterogéneo, assumidas por diferentes governos deste período.⁶⁶⁰

Uma das consequências mais evidentes destas políticas foi a introdução dos exames nacionais ao longo da escolaridade, «agora reatualizados por processos mais sistemáticos de natureza técnica e metodológica» como «instrumentos de avaliação aferidos por possuírem um grau mais elevado de validade e fidedignidade, destinando-se a ser aplicados globalmente a populações escolares específicas, mas também a amostras representativas de uma determinada população». Cumprindo uma missão distinta dos exames tradicionais, pois o contexto histórico é diverso, surgem «com motivações económicas, políticas e culturais distintas, e sendo justificados

⁶⁶⁰ Almerindo Janela Afonso (2007) «Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa», *Contrapontos* 7, n. 1 (2007), 11-22, 12.

socialmente de formas relativamente diferenciadas», nas quais se destacam os «mecanismos de mercado educacional (ou, mais exatamente, de quase-mercado)». ⁶⁶¹

A intenção não foi a de retirar o poder de direção e de controlo do sistema educativo ao Estado de simpatia neoliberal, mas transigiu na,

tendência para redefinir os atores educativos como clientes ou consumidores, aceitando passivamente a possibilidade de novas discriminações e exclusões como consequência perversa da desvalorização da escola pública, permitindo a liberalização das escolhas educacionais sem levar em conta a distribuição social desigual do capital cultural e económico, ou, ainda, fragilizando direitos e conquistas da cidadania democrática em decorrência da diminuição dos investimentos públicos na educação. ⁶⁶²

Este processo decorreu num contexto de políticas que propõem contratos de autonomia como prémio para os resultados escolares e que também vão aumentando o controlo do Estado sobre as escolas, pela criação de currículos e parâmetros curriculares nacionais onde não os havia ou determinando, primeiro, «competências essenciais» e, mais tarde, «metas curriculares», assim como «revalorizaram-se e atualizaram-se os dispositivos de inspeção e a implementação de novas formas de avaliação externa» e a adoção de modelos de administração e gestão local centrados numa liderança, de teor burocrático e, como vimos, altamente orientados para os próprios mecanismos de avaliação.

Afonso (2007) faz uma descrição assertiva da situação ao indicar que,

como refere S. Ball (1990), como a «antítese linguística da crise», isto é, como o discurso que veio procurar pôr ordem onde supostamente

⁶⁶¹ Afonso, «Estado», 12, sublinha que esta obsessão avaliativa tem, nos governos da nova direita, «o objetivo de introduzir a ideologia de mercado no próprio espaço público estatal e não tanto de avançar para mecanismos de privatização tout court, embora tenham sido muito fortes as críticas de muitos sectores sobre o monopólio da escola pública. Aliás, de acordo com a opção neoliberal mais ortodoxa, os bens educativos públicos deveriam passar a integrar o conjunto dos bens mercadorizáveis, ou seja, os bens sujeitos à liberdade da oferta e da procura — pretendendo, assim, quebrar a vinculação histórica e democraticamente estabelecida entre a educação como direito e bem coletivo e a obrigação do Estado democrático prover e assegurar a universalidade dessa mesma educação (pelo menos a educação básica)».

⁶⁶² Afonso, «Estado», 13-14.

predominava o caos, implantar a racionalidade onde predominava a irracionalidade, promover a eficiência e a eficácia onde predominava a ineficiência e o desperdício. A gestão surgiu assim como uma espécie de «tecnologia moral» num período marcado pelas políticas neoliberais e neoconservadoras, preocupadas em impor a velha ordem baseada nos valores da família e da religião, e desejosas de retomar o ensino disciplinado, disciplinador e meritocrático adequado aos princípios do neodarwinismo social (outra das manifestações do mercado educacional), revalorizando as disciplinas básicas como a língua materna, a matemática, as ciências da natureza, a história e os métodos da pedagogia tradicional, enquanto vetores de um designado movimento de retorno ao básico (back to basics), à autoridade dos professores e à ligação neovocacionalista da escola com o mundo do trabalho.⁶⁶³

Curiosamente, o artigo de Janela está datado de 2007, mas, entretanto, preparam-se as opiniões públicas para a influência dominante dos organismos internacionais, através dos quais pessoas que não conhecemos, não avaliamos, não nos prestam nenhum tipo de contas, nem podemos despedir, tomem as decisões que fazem falta para construir as sociedades de amanhã.

8. Dos escombros da performatividade ou para um segundo balanço

Da mentalidade que revela um desdobramento persistente entre gestão administrativa e atividade pedagógica, tem nascido a ideia de que os resultados dos sistemas de ensino melhoram pela contínua avaliação de produtos. Tal ideia já se alargou à convicção de que o conceito de «exigência educativa» é assimilável à prática da «testagem», com impacto limitado das novas regulamentações, de tipo pós-burocrático, nas várias instâncias do sistema educativo, quando os atores administrativos, professores ou não, têm meios para intervir e manter à distância as coletividades territoriais, os outros professores e os usuários⁶⁶⁴. No entanto, a questão problemática está na influência que os modelos de avaliação têm como

⁶⁶³ Afonso, «Estado», 15.

⁶⁶⁴ Van Zanten, *Les Politiques*, 27.

legitimadores das **lógicas performativas** no perfil do professor e na formação em contexto escolar, centrados, por isso, nos aspetos técnicos da ação docente e na imposição da linguagem da eficiência escolar.⁶⁶⁵

Uma abordagem **centrada nos resultados** torna esses resultados o principal motor das reformas, e os professores são formados para isso: dominar conteúdos e técnicas de ensino-aprendizagem, ignorando as condições existenciais, psicológicas e filosóficas dos aprendentes e o contexto histórico de apropriação do currículo. Certamente que os resultados escolares são cruciais e o domínio de conteúdos abre as portas da pessoa ao conhecimento e favorece a continuidade da transmissão geracional da cultura, mas o conhecimento não se resume ao domínio da informação nem a aprendizagem se pode furtar às interpretações dadas pelos alunos. Há, pois, que distinguir instrução de educação, e se a educação tem sérios inimigos na subordinação à competitividade, é importante não nos deixarmos arrastar pela ladainha ideológica do sucesso da escola como *performance*, eficácia e eficiência, se bem que todos desejemos que a escola funcione bem e agradeça o investimento público.

E também em Portugal as políticas se centraram em encontrar sentidos diferentes para a avaliação dos alunos e das escolas, no modernismo organizacional da regulação neoliberal, no reforço do poder hierárquico – também sobre os pais, sobretudo os pais mais vulneráveis – com uma pilotagem dos sistemas por instrumentos de managerealismo ou de procura parental, que contrasta com a tradição europeia de uma visão democratizante e de redução das desigualdades sociais que está sempre relativamente defendida até ao início do século **xxi**.⁶⁶⁶

Este século começa com um ideário do «mérito escolar» como a ficção necessária ao serviço da integração social, mas reenviando para os valores de uma sociedade individualista: responsabilidade pessoal, implicação, competição. O mérito ressurgiu politicamente como valor central para responder às muitas necessidades da economia, alargando a base de recrutamento da elite em função das aptidões pessoais. Tratou-se de modificar o destino dos indivíduos graças à mobilização escolar, e essa mobilização aparece num quadro de concorrência interindividual, no

⁶⁶⁵ Cf. J. A. Pacheco, F. Seabra Borges, & J. C. Morgado, «Avaliação Externa. Para a referenciação de um quadro teórico sobre o impacto e efeitos nas escolas do ensino não superior», in José Augusto Pacheco, ed., *Avaliação Externa de Escolas: Quadro Teórico/Conceptual*, (Porto: Porto Editora, 2014), 15-55.

⁶⁶⁶ Mais concretamente, o governo de Durão Barroso.

seio da própria escola. A nova meritocracia serve para limitar os riscos de conflito social no interior e no exterior da instituição à custa de grandes tensões interindividuais e profundas desilusões, pois aos jovens não é garantido que o ideal da meritocracia os ajude a escapar ao trabalho precário e mal pago. O diploma, tão arduamente conquistado, não protege da mobilidade descendente.

Pela mesma via de razões, também se tratou do regresso à ação compensatória como mecanismo central, quase único, de resolução do insucesso e do abandono escolar, sempre elevados. Faz-se a distinção entre alunos, e entre escolas, que concentram grandes dificuldades, face aos alunos com forte motivação para os estudos e as escolas com populações mais coniventes com as práticas escolares, compreendendo as famílias que apoiam as várias formas de competição. Então, individualiza-se crescentemente o trabalho destas diferentes categorias de alunos, com programas personalizados ou contratos educativos especiais, com tendência à diversificação em subsistemas de ação educativa em função dos públicos, com efeitos globalmente negativos em termos de justiça social.⁶⁶⁷

Como refere Van Zanten, sob o uso de um vocabulário modernista comum, assiste-se à reconversão de antigas ciências da governação em função das identidades profissionais dos avaliadores e da concorrência cognitiva entre eles.⁶⁶⁸ Não se procura encontrar o conjunto complexo de decisões políticas associadas à ideia do que é ensinar, do esclarecimento das razões por que se ensina e do que se escolhe ensinar, assim como do modo como se pode ensinar para as pessoas poderem aprender, como me parece que é requerido, e que nunca se fará à margem de bons programas e de professores respeitados, motivados e adequadamente formados.

Há, ainda, a questão essencial da eficácia, que se arvora em valor, tal como laicidade ou igualdade. Tem um estatuto ambíguo, pois toda a gente quer que um sistema funcione, seja eficaz, quando, de facto, esta conceção de eficácia visa definir os problemas educativos como problemas meramente técnicos que necessitam da intervenção de uma panóplia de saber-fazer específicos. Assim, a sua definição obtém um consenso tácito, de legitimação processual, quando, afinal, reenvia para os valores subjacentes da eficácia económica, das escolhas baseadas na apreciação da relação custo/benefício entre diferentes meios de ação, e a leitura de que

⁶⁶⁷ Van Zanten, *Les Politiques*, 30.

⁶⁶⁸ Van Zanten, *Les Politiques*, 30.

os problemas educativos se resumem à má utilização dos recursos: «uma nova relação entre governo e conhecimento através do qual as atividades de governo são reformuladas como problemas não-políticos e não-ideológicos, que precisam de soluções técnicas».⁶⁶⁹

A par da eficácia surge a eficiência, ou seja, os modos de organização e de coordenação da ação política associados à Nova Gestão Pública (New Deal), atribuídos ao modo de funcionamento das empresas privadas (às vezes, entregues a estas) em torno das noções de responsabilidade, projeto, concertação, comunicação, assim como a já referida exigência de rendição de contas, o que permite uma regulação fundada nos resultados da ação educativa.

Nesta lógica de mercado, o Estado prepara-se para ceder o controlo à convergência entre a oferta e a procura. O ideal de «democracia cidadã», que inspirou os Sistemas de Ensino desde, pelo menos, o Estado Social, como educação para o bem comum a cargo desse Estado e de profissionais com uma relativa autonomia, é substituído – por via dos princípios liberais – por uma «democracia do consumo», a soberania dos consumidores e da competição entre pequenas unidades de produção.⁶⁷⁰ É a ilusão de que a diversificação da oferta e a diversidade da procura de educação promovem a responsabilização dos professores e dos pais de modo a gerar uma melhor produtividade dos sistemas educativos.

Em contrapartida, parece que estas políticas públicas de educação beneficiam ligeiramente um impulso discreto de desconcentração e de descentralização. É ao carácter implícito destas finalidades, explica Van Zanten, que se deve a explicação de como beneficiam os consensos locais (proximidade e identidade) com dispositivos, processos e enraizamentos territoriais que se diferenciam da elaboração intelectual e normativa das políticas públicas nacionais. No entanto, é difícil avaliar o fluxo ideológico e a territorialização das políticas e de avaliar os impactos pois o poder local é muito burocrático, usando ferramentas de gestão em projetos, contratos e partenariados que complexificam a regulamentação.⁶⁷¹ De qualquer modo, a descentralização funcional, que não de facto, dotou a escola de uma margem de ação mais importante em termos financeiros e peda-

⁶⁶⁹ Stephen Jay Ball, «Commercializing education: profiting from reform», *Journal of Educational Policy*, 33, 5 (2018), 588.

⁶⁷⁰ Stephen J. Ball, *Education Policy and Social Class. The Selected Works of Stephen J. Ball* (London: Routledge, Taylor and Francis Group, 2006), cit. *apud*. Van Zanten, *Les Politiques*, 51.

⁶⁷¹ Van Zanten, *Les Politiques*, 53.

gógicos, apoiados na dimensão «lideranças fortes» do managerealismo educativo.

O essencial de uma síntese crítica às políticas públicas de educação lideradas por Nuno Crato é, na nossa ótica, a prevalência no tempo dos seus efeitos, sabendo que nem tudo começou nesta etapa: de facto, muitas das perspectivas aglutinadas por este governo surgem difusa e mitigadamente, depois, mais abertamente, nas propostas políticas dos governos do Partido Social Democrata e, até, nas do governo de José Sócrates. Mas tal nunca acontecera tão claramente desvinculado dos princípios subjacentes à Lei de Bases e tão alinhados com a transnacionalização, sobretudo pelo papel crucial atribuído à avaliação externa de alunos e escolas, sob a capa da governação «por evidências».

Os governos conservadores tendem a legitimar as políticas liberais e managerialistas, procurando uma «tradução» concreta destas nas bases, colocando a escola no centro de convergência das políticas nacionais e locais. Daí surge a necessidade de transferir grandes responsabilidades para os diretores, encarregues de defender essas políticas de facilitação dos interesses de pais e das crianças e jovens (que não simplesmente «alunos») face aos interesses dos professores, o que supõe uma gestão com base na imposição hierárquica e na morte da tradição colegial: veja-se, por exemplo, o esbatimento quase total do Conselho Pedagógico e a relativização dos Departamentos Curriculares como instâncias «técnicas».

Neste sentido, afirma Van Zanten, alteram-se os princípios que nortearam o Estado na evolução dos grandes valores de referência dos Sistemas Educativos – como a igualdade – até à emergência de um modelo nacional, mais permeável às particularidades culturais e religiosas, mais sensível às disparidades entre a igualdade de direito e as desigualdades de facto, mas também mais aberto aos valores liberais de mercado. Assim, valores como a «integração» e a «equidade» têm uma tradução política muito modesta e as decisões apontam no sentido da relação oferta/procura, de aproximação local e delegada nas escolas. Muitas destas decisões obtêm consenso à volta de valores fluidos como «o aluno no centro da escola» e de «cidadania plural», na passagem da defesa da «igualdade» para uma «equidade» moderada pela livre escolha, de influência internacional, com o seu arsenal publicitário dos *rankings* das escolas.⁶⁷²

⁶⁷² Van Zanten, *Les Politiques*, 56-57.

É importante ter em conta que os governos têm, hoje, grande dificuldade em escolher entre as opções concorrentes que surgem para a resolução dos problemas que comportam escolhas importantes para a sociedade, já que a pressão dos usuários é grande e, muitas vezes, apoiada pelo poder judicial (é o caso do fator «segurança das crianças» nas políticas públicas de educação). O próprio poder central – que é grande – não é uno, e sob ele agitam-se grupos de interesses provenientes de espaços sociais diversos, pressionando os gabinetes com as reivindicações dos sindicatos⁶⁷³, dos usuários, da opinião pública, colocando os quadros dos ministérios perante a fazibilidade das reformas e a gestão orçamental – jamais generosa. Do mesmo modo, a crescente tecnicidade dos *dossiers* e a influência do funcionalismo colocam em confronto a necessidade de *expertise* técnica e de uma maior legitimidade política, à qual se juntam as vozes dos especialistas internos e externos.

Por outro lado, o cenário internacional da competitividade convidou à crescente influência da economia da elaboração das políticas educativas, e às inspeções educativas juntam-se as inspeções de finanças. O cenário da grandiosidade dos problemas – indivisíveis e complexos – apela à influência de outras políticas sectoriais, tendo o Estado que dar resposta a uma multiplicidade de pedidos, e é relevante conhecer até que ponto as políticas interministeriais transversais oferecem resistências à concretização das finalidades identificadas para a educação, como seja o combate à exclusão social *versus* o combate à exclusão educativa.

De qualquer modo, tal como é defendido por Mifsud, sobre a influência da economia de mercado nas decisões políticas, é preciso evitar a sua «satanização», procurando não atribuir todos os males da política atual ao neoliberalismo, porque essa opção refletiria apenas uma avaliação de tipo religioso de uma realidade humana, tomando como absoluto aquilo que, de facto, é relativo, provisório e histórico. No entanto, refere, se a solução humana do problema económico não depende do sistema nem do modelo, mas do **espírito de solidariedade que consigamos investir na humanidade**, também é necessário recusar qualquer aproximação salvífico-messiânica do modelo de economia de mercado.

Assim, na análise das escolhas políticas, há que ter em conta que:

⁶⁷³ E a sua tendência para a regulação corporativa e burocrática, que se opõe à regulação pelo mercado e, em geral, à liberdade de ensino, sem capacidade real de opor à aliança Estado-famílias as bases para uma regulação professores-pais.

não se pode reduzir a sociedade à economia, mas também não se pode prescindir dela. Por outras palavras, não se pode exigir à economia aquilo que ela não pode dar. A economia (enquanto teoria e atividade) corresponde ao desafio de satisfazer as necessidades materiais de todas as pessoas da sociedade, mas não se lhe pode exigir solucionar todos os problemas das pessoas que não se limitam ao material. Esta afirmação contextualiza o campo próprio da economia, mas também constitui uma crítica a qualquer tentativa de apresentar a economia em termos messiânicos (a economia como salvação) ou em termos absolutos (reduzindo a realidade ao económico).⁶⁷⁴

Não só com o ideal de solidariedade em mente, mas também com o da misericórdia, não nos parece inútil pensar, depois deste primeiro périplo, que podemos partilhar esta intenção, sem receio do inferno:

Por vezes, tenho a tentação de dizer deixem as escolas trabalhar: dêmos-lhes autonomia, deixemos as escolas ter os seus próprios projetos, transformando o Ministério apenas numa atividade reguladora, **e façam isto de uma vez só.**⁶⁷⁵

⁶⁷⁴ Mifsud, *Moral*, 589.

⁶⁷⁵ «Sobre a autonomia das escolas, julgo que aqui é talvez onde estamos mais aquém do que eu hoje penso do que devem ser as novas regras e novos procedimentos em matéria de autonomia. Eu sou um grande defensor da autonomia. Por vezes, tenho a tentação de dizer, deixemos as escolas trabalhar, dêmos-lhes autonomia, deixemos as escolas ter os seus próprios projetos, transformado o Ministério apenas numa entidade reguladora, e façamos isto de uma vez só. Evidentemente que como hoje não tenho responsabilidades, posso dizer esta irresponsabilidade. Isto é uma irresponsabilidade dizer, agora vamos dar autonomia a todas escolas, autonomia financeira, autonomia pedagógica, autonomia administrativa, seria uma enorme responsabilidade. A mim o que me leva mais a ser um entusiasta da autonomia é que as escolas que têm maior autonomia, mesmo nas condições em que se vive, as escolas que ganham a sua própria autonomia são aquelas que funcionam melhor, são aquelas que têm melhores resultados, são aquelas que funcionam mais próximo das pessoas, são aquelas que têm melhor conhecimento da realidade, e são aquelas que têm a capacidade para resolver os problemas que enfrentam no dia a dia. Eu não acredito em programas nacionais, não acredito nos grandes programas nacionais de combate à retenção, de combate ao abandono. Não! Acho que isto é feito escola a escola. Cada escola tem o seu projeto, tem os seus objetivos, cada escola conhece a sua comunidade, conhecem as famílias, ligam-se com os pais. E isso para mim resulta, como uma escola de enorme autonomia que a esmagadora maioria delas hoje não tem.» Eduardo Marçal Grilo. *Audição de ex-ministros da educação*, in José David Justino (dir.), *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspetiva*, vol. I (Lisboa: CNE, 2017), 41.

PARTE QUARTA
O TODO É SUPERIOR À PARTE

Capítulo 8

O Ciclo da Inovação Pedagógica nos XX e XXI Governos Constitucionais

Aceito, evidentemente, que é importante identificar estratégias úteis e prometedoras. No entanto, pretendo argumentar que é errado assumir que a utilização sistemática da repetição de determinados métodos conduzirá a uma aprendizagem eficaz, especialmente se se tratar de populações que têm sido objeto de maus-tratos ou exclusão escolares. Esta sobrevalorização dos métodos tem servido, muitas vezes, para desviar a atenção de questões mais importantes, tais como: porque é que numa determinada sociedade, ou numa escola, alguns alunos não conseguem aprender?

Mel Ainscow⁶⁷⁶

1. Inovar, o processo ou a concretização legislativa da escola inclusiva

Pensar crítica, analítica e criativamente, exercer plenamente os deveres e direitos de cidadania, porque construídos sobre um conhecimento robusto, agir, resolver problemas, ser sensível, autónomo e consciente de que o bem-estar comunitário é da responsabilidade de cada um – estas são as funções da escola de hoje. Não é a escola das competências, nem a escola dos conteúdos, é a escola em que se entrelaçam conteúdos, capacidades, atitudes e valores na construção de competências muito mais exigentes do que a mera rotina reprodutiva, conforme escrito no Perfil dos Alunos e no Decreto-Lei 55/2018. Este é o primeiro desafio. Garantir melhores aprendizagens, mais significativas e mais impactantes. O segundo – e também o primeiro! – desafio é o da

⁶⁷⁶ M. Ainscow, «Educação para todos: torná-la uma realidade», in M. Ainscow; G. Porter & M. Wang, *Caminhos para as Escolas Inclusivas* (Lisboa: IIE, 1997), 19.

inclusão. A escola que não garante aprendizagens a todos não cumpre a sua missão.⁶⁷⁷

Esta citação, redigida pelo Secretário de Estado da Educação do XXI Governo Constitucional, e Adjunto da Educação, no XXII Governo Constitucional resume, em boa parte, a conceção política sobre educação dos governos socialistas, tanto da presente como da anterior legislatura, das quais nos ocuparemos nalgumas matérias. Desde, pelo menos, 1986, ano em que foi aprovada a Lei de Bases do Sistema Educativo Português, que as políticas públicas de educação se foram orientando para a extensão, em o número de anos, da escolaridade obrigatória, assegurando aos cidadãos em idade escolar a equidade no acesso à escolarização. E têm reclamado também a melhoria da qualidade da educação através de medidas várias, às vezes com uma conceção técnica ou uma fundamentação ideologicamente contrária às anteriores, mas que, estamos em crer, visavam melhores oportunidades educativas para todos. A escolaridade obrigatória atingiu a relevante meta dos dezoito anos de idade e a educação pré-escolar tem vindo a expandir-se a um ritmo razoável.

O XXI Governo considerou que estabelecer um referencial educativo único que, aceitando a diversidade de percursos, assegure a coerência do sistema de educação e dê sentido à escolaridade obrigatória, era um imperativo. Tal definição tornaria possível «garantir a todos as melhores oportunidades educativas, independentemente do percurso escolar que cada um possa realizar em função dos seus objetivos»⁶⁷⁸ e materializou-se no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.

2. O Perfil dos Alunos à saída da escolaridade obrigatória

O *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*, homologado pelo Despacho n.º 6478/2017, 26 de julho, afirma-se como «documento de referência para a organização de todo o sistema educativo, contribuindo

⁶⁷⁷ João Costa, «Prefácio», in José Augusto Pacheco, *Inovar para mudar a escola* (Porto: Porto Editora, 2019), 5. Uma análise mais substancial sobre a inovação, as suas necessidades, condições e potenciais de resposta, encontra-se em Cristina Sá Carvalho, *Alfabetizar a Miseducórdia. Inspirar a Educação*, Capítulo II. Inovar para Incluir.

⁶⁷⁸ Guilherme d'Oliveira Martins *et al.*, *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* (Lisboa: Ministério da Educação/Direção Geral de Educação, 2017), 7.

para a convergência e a articulação das decisões inerentes às várias dimensões do desenvolvimento curricular», isto é, no planeamento, na realização e na avaliação interna e externa do ensino e da aprendizagem.⁶⁷⁹ Esta matriz mostra, também aos decisores políticos, «a tomada de decisão no âmbito do desenvolvimento curricular, consistente com a visão de futuro definida como relevante para os jovens portugueses do nosso tempo».⁶⁸⁰

Com esta decisão ficou definida a educação escolar como aquela em que «os alunos desta geração global constroem e sedimentam uma cultura científica e artística de base humanista», alicerçada em «valores e competências que lhes permitem intervir na vida e na história dos indivíduos e das sociedades, tomar decisões livres e fundamentadas sobre questões naturais, sociais e éticas, e dispor de uma capacidade de participação cívica, ativa, consciente e responsável».⁶⁸¹

No Prefácio da edição disponibilizada pelo Ministério da Educação, Guilherme d'Oliveira Martins, que coordenou o grupo de trabalho encarregue de redigir o Perfil, explica que a consagração, pela UNESCO, da educação para todos como primeiro objetivo mundial, exige um complexo tratamento dos diversos fatores que influem nas aprendizagens dos alunos após 12 anos de escolaridade obrigatória:

A referência a um perfil não visa, porém, qualquer tentativa uniformizadora, mas sim criar um quadro de referência que pressuponha a liberdade, a responsabilidade, a valorização do trabalho, a consciência de si próprio, a inserção familiar e comunitária e a participação na sociedade que nos rodeia.⁶⁸²

Este documento ambiciona, pois, «equacionar e fundamentar o que é relevante, adequado e exequível» nos diferentes níveis de decisão, como «a matriz para decisões a adotar por gestores e atores educativos ao nível dos organismos responsáveis pelas políticas educativas e dos estabelecimentos de ensino». E tem como finalidade «contribuir para a organização e gestão curriculares e, ainda, para a definição de estratégias, metodologias e procedimentos pedagógico-didáticos a utilizar na prática letiva», assumindo uma natureza «abrangente, transversal e recursiva» que «respeita

⁶⁷⁹ Oliveira Martins, *Perfil*, 6.

⁶⁸⁰ Oliveira Martins, *Perfil*, 8.

⁶⁸¹ Oliveira Martins, *Perfil*, 10.

⁶⁸² Guilherme d'Oliveira Martins, «Prefácio», in Oliveira Martins, *Perfil*, 5.

o caráter inclusivo e multifacetado da escola», mas procurando garantir que «todos os saberes são orientados por princípios, por valores e por uma visão explícitos, resultantes de consenso social».⁶⁸³

O Perfil organiza-se em «Princípios, Visão, Valores e Áreas de Competências»⁶⁸⁴ e foi construído por recurso a inúmeras fontes nacionais e internacionais, tal como indicado na Introdução⁶⁸⁵, e nele se definem os Princípios⁶⁸⁶ a partir dos quais se desenvolveu o modelo que visa construir essa ideia de aluno-cidadão, a saber:

A. Base humanista – construção de uma sociedade mais justa, centrada na pessoa, na dignidade humana e na ação sobre o mundo enquanto bem comum a preservar.

B. Saber – o saber está no centro do processo educativo e a cultura científica (compreender, tomar decisões e intervir sobre as realidades

⁶⁸³ Oliveira Martins, *Perfil*, 8-9.

⁶⁸⁴ Os princípios «dão sentido» às ações com que se faz a execução e a gestão do currículo, a visão de aluno «explicita o que é pretendido para os jovens enquanto cidadãos», os valores são «orientações» que agregam as crenças, comportamentos e ações tidas como «adequadas e desejáveis», isto é, «características éticas» expressas em «atitudes, condutas e comportamentos» que resultam da construção resultante da interação da realidade com a personalidade e os fatores de contexto. As Áreas de Competências são *clusters* de conhecimentos, capacidades e atitudes «que permitem uma efetiva ação humana em contextos diversificados» e de natureza diversa: «cognitiva e metacognitiva, social e emocional, física e prática» e envolvem «conhecimento (factual, concetual, processual e metacognitivo), capacidades cognitivas e psicomotoras, atitudes associadas a habilidades sociais e organizacionais e valores éticos». *Perfil*, 9-10.

⁶⁸⁵ Destacam-se os documentos curriculares de Austrália, British Columbia e Alberta (Canadá), Finlândia, França, Nova Zelândia e Singapura. Foram tidos em conta a Lei de Bases do Sistema Educativo; o Perfil cultural desejável do diplomado do ensino secundário (1988); o Currículo Nacional do Ensino Básico: competências essenciais (2001); Educação para a cidadania – Proposta Curricular para os Ensinos Básico e Secundário (coordenado por Maria Emília Brederode Santos, 2011) e a Recomendação n.º 3/2012 sobre o prolongamento da escolaridade universal e obrigatória até ao 12.º ano ou até aos 18 anos, do Conselho Nacional de Educação. Documentos educativos de âmbito internacional: o Pacto Europeu para a Juventude (2005); o Quadro de Referência Europeu para as Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida – Recomendação n.º 2006/962/CE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 18 de dezembro (revisto em 2014); o projeto Assessment and Teaching of 21st Century Skills (2009-2012); The Future of Education and Skills, projeto Education 2030, da OCDE (2016); New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning through Technology, do WEF (2016); Competencies for Democratic Culture: Living Together as Equals in Culturally Diverse Democratic Societies, do Conselho da Europa (2016); Education 2030 Framework for Action, da UNESCO (2016).

⁶⁸⁶ Oliveira Martins, *Perfil*, 12-13.

naturais e sociais no mundo) é um conhecimento sólido e robusto, que sustenta a ação.

C. Aprendizagem - o desenvolvimento da capacidade de aprender é a base da educação e formação ao longo da vida e é essencial no processo educativo.

D. Inclusão - vivemos num contexto de diversidade (socioeconómico e cultural, cognitivo e motivacional) mas a escolaridade obrigatória é de e para todos, sendo promotora de equidade e democracia, no direito ao acesso e à participação de modo pleno e efetivo em todos os contextos educativos.

E. Coerência e flexibilidade do currículo e do trabalho educativo - uma gestão que garante o acesso à aprendizagem e à participação dos alunos no seu processo de formação e torna possível explorar temas diferenciados, trazendo a realidade para o centro das aprendizagens visadas.

F. Adaptabilidade e ousadia - educar no século XXI exige a perceção de que é fundamental conseguir adaptar-se a novos contextos e novas estruturas, mobilizando as competências, mas também estando preparado para atualizar conhecimento e desempenhar novas funções.

G. Sustentabilidade - a escola contribui para formar nos alunos a consciência de sustentabilidade: através da inovação política, ética e científica, conseguir gerar relações de sinergia e simbiose duradouras e seguras entre os sistemas social, económico e tecnológico e o Sistema Terra, de cujo frágil e complexo equilíbrio depende a continuidade histórica da civilização humana.

H. Estabilidade - Educar para um perfil de competências alargado requer tempo e persistência.

A Visão de Aluno afirma-se na explicitação do perfil, «visa a qualificação pessoal e a cidadania democrática»⁶⁸⁷, isto é, um cidadão que, depois de completada a escolaridade obrigatória⁶⁸⁸:

- *É capaz de:* lidar com a mudança e com a incerteza; reconhecer a importância e os desafios oferecidos pelas artes, humanidades, ciência e tecnologia para a sustentabilidade social, cultural, económica e

⁶⁸⁷ Oliveira Martins, *Perfil*, 15.

⁶⁸⁸ Cf. Oliveira Martins, *Perfil*, 15.

- ambiental, nacional e internacional; pensar crítica, autónoma e criativamente, ser competente no trabalho colaborativo e na comunicação;
- *É*: livre autónomo, responsável, consciente; munido de literacias que permitem analisar e questionar criticamente, avaliar e selecionar informação, formular hipóteses e tomar decisões fundamentadas; apto a continuar a aprender ao longo da vida;
- *Conhece e respeita*: princípios fundamentais da sociedade democrática e os direitos, garantias e liberdades em que assenta;
- *Valoriza*: o respeito pela dignidade humana, o exercício da cidadania, a solidariedade, a diversidade cultural e o debate democrático;
- *Rejeita*: todas as formas de discriminação e exclusão social.

Este Perfil aponta, ainda, que «devem ser encorajados, nas atividades escolares», os seguintes valores de cultura de escola⁶⁸⁹:

- **Responsabilidade e integridade** - respeito; agir ético, obrigação de responder pelas próprias ações, em função do bem comum.
- **Excelência e exigência** - aspirar ao trabalho bem feito, ao rigor e à superação; perseverança; consciência de si e dos outros; sensibilidade e solidariedade.
- **Curiosidade, reflexão e inovação** - querer aprender mais; desenvolver o pensamento reflexivo, crítico e criativo; procurar novas soluções e aplicações.
- **Cidadania e participação** - respeito pela diversidade humana e cultural; agir de acordo com os princípios dos direitos humanos; negociar a solução de conflitos em prol da solidariedade e da sustentabilidade ecológica; ser interventivo, tomando a iniciativa e sendo empreendedor.
- **Liberdade** - autonomia pessoal centrada nos direitos humanos, na democracia, na cidadania, na equidade, no respeito mútuo, na livre escolha e no bem comum.

Finalmente o Perfil fornece-nos o nível das operacionalizações, isto é, as Áreas de Competências. As competências são combinações complexas de conhecimentos, capacidades e atitudes, são centrais no perfil dos

⁶⁸⁹ Cf. Oliveira Martins, *Perfil*, 17.

alunos, na escolaridade obrigatória.⁶⁹⁰ As áreas de competências elencadas são as seguintes:

Linguagem e textos; Informação e comunicação; Raciocínio; Pensamento, Crítico e Criativo; Relacionamento interpessoal; Desenvolvimento pessoal e da autonomia; Bem-estar, saúde e ambiente; Sensibilidade estética e artística; Saber científico, técnico e tecnológico; Consciência e domínio do corpo.

Cada tipo de competência está definido em termos de «objetivos de proficiência», isto é, aquilo que as áreas de competências «implicam que os alunos sejam capazes de» e, ainda, de descritores operativos. O documento termina com um capítulo, 6, de «Implicações Práticas», isto é, «alterações de práticas pedagógicas e didáticas de forma a adequar a globalidade da ação educativa às finalidades do perfil de competências».⁶⁹¹ Partem de uma compreensão da «ação educativa» como,

⁶⁹⁰ As áreas de competências são complementares e a sua enumeração não pressupõe qualquer hierarquia interna entre as mesmas. Nenhuma delas, por outro lado, corresponde a uma área curricular específica, sendo que em cada área curricular estão necessariamente envolvidas múltiplas competências, teóricas e práticas. Pressupõem o desenvolvimento de literacias múltiplas, tais como a leitura e a escrita, a numeracia e a utilização das tecnologias de informação e comunicação, que são alicerces para aprender e continuar a aprender ao longo da vida.

⁶⁹¹ Cf. Oliveira Martins, *Perfil*, 21-30: *Linguagem e textos*: Utilização eficaz dos códigos que permitem exprimir e representar conhecimento em várias áreas do saber, conduzindo a produtos linguísticos, musicais, artísticos, tecnológicos, matemáticos e científicos; *Informação e comunicação*: seleção, análise, produção e divulgação de produtos, de experiências e de conhecimento, em diferentes formatos; *Raciocínio*: processos lógicos que permitem aceder à informação, interpretar experiências e produzir conhecimento, e resolução de problemas, processos de encontrar respostas para uma nova situação, mobilizando o raciocínio com vista à tomada de decisão, à construção e uso de estratégias e à eventual formulação de novas questões; *Pensamento, Crítico e Criativo*: Crítico - observar, identificar, analisar e dar sentido à informação, às experiências e às ideias e argumentar a partir de diferentes premissas e variáveis, através do desenho de algoritmos e de cenários que considerem várias opções, o estabelecimento de critérios de análise para tirar conclusões fundamentadas e proceder à avaliação de resultados. O processo de construção do pensamento ou da ação pode implicar a revisão do racional desenhado; Criativo - gerar e aplicar novas ideias em contextos específicos, abordando as situações a partir de diferentes perspetivas, identificando soluções alternativas e estabelecendo novos cenários; *Relacionamento interpessoal*: interação com os outros, em diferentes contextos sociais e emocionais, pelo reconhecimento, expressão e gestão das emoções, construção de relações, definição de objetivos e resposta a necessidades pessoais e sociais; *Desenvolvimento pessoal e da autonomia*: desenvolvimento de confiança em si próprio, motivação para aprender, autorregulação, espírito de iniciativa e tomada de decisões

ação formativa especializada, fundada no ensino, que implica a adoção de princípios e estratégias pedagógicas e didáticas que visam a concretização das aprendizagens [...] para todos os alunos aprenderem, isto é, para que se produza uma apropriação efetiva dos conhecimentos, capacidades e atitudes [...] e que permitam desenvolver as competências previstas no Perfil dos Alunos.⁶⁹²

Destacam-se:

- Associar os conteúdos escolares a situações e experiências do quotidiano;
- Organizar o ensino com recurso a técnicas, instrumentos e metodologias diversificadas, promovendo a observação, o questionamento e a integração de saberes;
- Adotar metodologias de trabalho cooperativas e a realização de projetos na escola e na comunidade;
- Prever a utilização crítica de fontes de informação e das TIC;
- Proporcionar possibilidades de escolha, confronto de perspetivas, resolução de problemas e tomada de decisões;
- Criar espaços para a participação dos alunos;
- Incentivar e valorizar na avaliação a iniciativa do aluno.⁶⁹³

fundamentadas, integração do pensamento, emoção e comportamento, para uma autonomia crescente;

Bem-estar, saúde e ambiente: promoção, criação e transformação da qualidade de vida do indivíduo e da sociedade;

Sensibilidade estética e artística: experimentação, de interpretação e de fruição de diferentes realidades culturais, para o desenvolvimento da expressividade pessoal e social; pelo domínio de processos técnicos e performativos envolvidos na criação artística, possibilitando o desenvolvimento de critérios estéticos para o juízo crítico e para o gosto, numa vivência cultural informada;

Saber científico, técnico e tecnológico: mobilização da compreensão de fenómenos científicos e técnicos e da sua aplicação para dar resposta aos desejos e necessidades humanos, com consciência das consequências éticas, sociais, económicas e ecológicas;

Consciência e domínio do corpo: capacidade de compreender o corpo como um sistema integrado e de o utilizar de forma ajustada aos diferentes contextos.

⁶⁹² Oliveira Martins, *Perfil*, 32.

⁶⁹³ Cf. Oliveira Martins, *Perfil*, 31-32.

3. Legislar os mecanismos da escola inclusiva

Em 2018, o XX Governo Constitucional publicou o *Decreto-Lei n.º 54/2018* (*Diário da República* n.º 129/2018, Série I de 2018-07-06) que estabelece o regime jurídico da educação inclusiva.⁶⁹⁴ No seu prólogo pode ler-se que a inclusão é uma das prioridades da ação governativa.

Antes disso, foi feito um caminho legislativo que começou com o *Decreto-Lei n.º 17/2016*, de 4 de abril, após uma auscultação informal, que veio alterar os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens, de acordo com o proferido no Programa de Governo: aprofundar a articulação da avaliação externa com a avaliação das aprendizagens e reavaliar a realização de exames externos nos primeiros anos do ensino básico, lembrando a importância da avaliação para o «sucesso educativo dos alunos» e «bom desempenho das escolas» e «contribuir para uma efetiva *melhoria das aprendizagens* e para a criação de *oportunidades de sucesso escolar para todos*», objetivo da administração educativa.⁶⁹⁵

Este texto já sublinha que a avaliação visa melhorar a aprendizagem e o sucesso escolar, que a avaliação contínua, articulada com a diagnóstica e a sumativa, deve ser o instrumento por excelência da avaliação interna, devendo os instrumentos de avaliação externa atuar como recurso que potencie a avaliação interna realizada na escola, que a avaliação externa, centrada em apenas algumas disciplinas, «conduz a um estreitamento

⁶⁹⁴ Tal aconteceu depois de ouvidos «múltiplos atores», de um «levantamento de problemas» a procura das «melhores soluções do ponto de vista da educação, da saúde e da inclusão social». O anteprojeto de decreto-lei foi submetido a consulta pública entre julho e final de setembro de 2017: estabelecimentos de ensino públicos e privados, associações de professores, profissionais da comunidade educativa, ordens profissionais, associações de pais e encarregados de educação, representantes de pessoas com deficiências e incapacidades, federações, associações sindicais e particulares em geral. Foram ouvidos o Conselho Nacional de Educação, o Conselho das Escolas, a Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo, a Confederação Cooperativa Portuguesa, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Misericórdias Portuguesas, a União das Mutualidades Portuguesas e os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

⁶⁹⁵ Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho (e por isso, dos Decretos-Lei n.ºs 91/2013 e 176/2014), que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, da avaliação dos conhecimentos a adquirir e das capacidades a desenvolver pelos alunos e do processo de desenvolvimento do currículo dos ensinos básico e secundário; Aplicação «para o ano letivo de 2015-2016, um regime transitório».

curricular sentido pelos professores e pelas famílias, na medida em que não é produzida informação sobre outras áreas curriculares».⁶⁹⁶

A avaliação formativa fornecerá pistas para «conduzir a uma melhoria progressiva das práticas a desenvolver e dos desempenhos de cada aluno [...] o rigor e a exigência se constroem pela *diferenciação pedagógica assente numa intervenção precoce* no percurso das aprendizagens». Às escolas – centro do trabalho de avaliação – cabe «desenvolver os processos avaliativos que melhor apoiem as aprendizagens dos seus alunos».⁶⁹⁷

No artigo 3.º pode ler-se que se pretende, como é habitual na retórica governativa, a «promoção da melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem» e, ainda, «da capacidade reguladora dos instrumentos de avaliação externa, através da sua utilização com objetivos de aferição da forma como os alunos adquirem os conhecimentos e desenvolvem as **aprendizagens essenciais** nos diversos domínios curriculares»⁶⁹⁸ É ainda de notar a «valorização» da «intervenção [...] sustentada pela informação decorrente da avaliação externa, com objetivos de aferição, no sentido de superar dificuldades nos diferentes domínios curriculares», da «complementaridade entre os processos de avaliação interna e externa das aprendizagens» e o reconhecimento da «importância da avaliação externa para efeitos de certificação e prosseguimento de estudos no final do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário». É seu objetivo a «redução da dispersão curricular e do reforço da carga horária num conjunto de disciplinas».⁶⁹⁹

⁶⁹⁶ Este texto já sublinha que a avaliação visa melhorar a aprendizagem e o sucesso escolar, que a avaliação contínua, articulada com a diagnóstica e a sumativa, deve ser o instrumento por excelência da avaliação interna, devendo os instrumentos de avaliação externa atuar como recurso que potencie a avaliação interna realizada na escola, que a avaliação externa, centrada em apenas algumas disciplinas, «conduz a um estreitamento curricular sentido pelos professores e pelas famílias, na medida em que não é produzida informação sobre outras áreas curriculares». Decreto-Lei n.º 17/2016, do *Preâmbulo*.

⁶⁹⁷ Introdz as provas de aferição, a realizar em fases intermédias dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos, mantendo as provas finais de ciclo, que visam avaliar o desempenho dos alunos, certificar a conclusão do 3.º ciclo do ensino básico e criar a possibilidade de prosseguimento de diferentes percursos escolares no ensino secundário. No essencial, as alterações introduzidas retomam a prática de aferição iniciada em 2000.

⁶⁹⁸ Decreto-Lei n.º 17/2016, Parágrafos c) e l), respetivamente.

⁶⁹⁹ A avaliação externa das aprendizagens (artigo 24.º B), pelas provas de aferição, de aplicação universal e obrigatória, e incide no 2.º, 5.º e 8.º ano. As provas finais de ciclo (9.º ano) avaliam o desempenho, certificam a conclusão do ensino básico e criam a possibilidade de prosseguir os estudos de diferentes percursos. Os exames finais nacionais avaliam o desempenho e certificam a conclusão do ensino secundário, quando a avaliação externa estiver prevista, podendo ser considerados para acesso ao ensino superior. A partir do ano letivo 2015/16, o Diretor da escola, ouvido o Conselho Pedagógico, pode optar por não realizar

A este *Decreto-Lei n.º 17/2016* segue-se o *Despacho n.º 1-F/2016*, de 5 de abril, que trata o regime de avaliação e de certificação do ensino básico e as medidas de promoção do sucesso educativo e desenvolvimento das aprendizagens.

A 11 de abril é publicada a *Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016*, que cria o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) com o objetivo da «promoção de um ensino de qualidade para todos, o combate ao insucesso escolar, um quadro de valorização da igualdade de oportunidades e do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas», conforme se lê no seu Preâmbulo. E a 10 de maio de 2016 o *Despacho n.º 6172/2016* cria o grupo de trabalho para a Educação para a Cidadania.

3.1. Fazer caminho: os projetos-piloto da inovação pedagógica

Já em maio de 2017 é propriamente desencadeado o processo legislativo que dará corpo às políticas de inclusão e de gestão flexível do currículo, com a publicação do *Despacho Normativo n.º 3721/2017*, de 3 de maio, que incentiva e consolida «as intervenções inovadoras pelos agrupamentos de escolas», autorizando a «realização de **projetos-piloto** de inovação pedagógica, em regime de experiência» com o objetivo de «efetiva eliminação do abandono e do insucesso escolar em todos os ciclos de ensino».

Estas experiências (durante três anos escolares) visam «criar e implementar soluções alternativas» de iniciativa da escola – que recupera o seu estatuto de centro de promoção do sucesso do sistema educativo – ao nível da «qualidade das aprendizagens», estudando-se os fatores que estão na base das «medidas inovadoras» e servirá de base para o desenho de medidas futuras. Tal acontecerá num quadro em que a autonomia organizativa tem um papel relevante (a nível pedagógico, de articulação curricular, organizacional, assente numa lógica interna, colaborativa e de articulação com a comunidade, e ao nível da reorganização de turmas, horários e programas) sem que centralmente se imponham modelos pedagógicos e metodologias de trabalho.

A 5 de julho do mesmo ano é publicado o *Despacho Normativo n.º 5908/2017*, que «autoriza, em regime de experiência pedagógica», a implementação do projeto de autonomia e flexibilidade curricular nos

provas de aferição. As provas de Português e de Matemática nesse ano letivo podem realizar-se para efeitos de aferição, mas elaboradas pela escola com matriz nacional. Decreto-Lei n.º 17/2016, artigo 5.º.

ensinos básico e secundário, no ano escolar 2017/18⁷⁰⁰, o texto que está na génese do *Decreto-Lei n.º 55/2018*, que generaliza a experiência a todas as escolas, embora mantendo o regime de voluntariado. Como recorda Pacheco (2019), no quadro transnacional⁷⁰¹,

uma vez cumprido o objetivo da escolarização, a aprendizagem tornou-se numa prioridade social, tanto no sentido daquilo que é relevante para a integração na sociedade – conhecimento, competência, atitudes e valores – como pelo bem do próprio sujeito, numa sociedade que está em permanente fluxo de mudança e que nem sempre cria as condições para a promoção de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade.⁷⁰²

Mas, tal como este autor sublinha, esse influente quadro transnacional também é o que promove uma perspetiva de qualidade, equivalente ao lugar alcançado no topo de um *ranking* construído com base em padrões de conteúdos, e essa influência manter-se-á nesta legislatura, embora substituindo as competências e as metas curriculares de legislaturas anteriores por aprendizagens essenciais, mas apontando como prioridade a redução do insucesso e do abandono escolar.⁷⁰³ A lógica eficientista mantém-se numa inter-relação entre a *accountability* e a democratização, num movimento de «ressignificação da teoria do capital humano» para o fortalecimento de uma sociedade baseada na economia do conhecimento, «em que a educação é um fator decisivo da economia das nações».⁷⁰⁴

Deste *Despacho Normativo n.º 5908/2017* destacamos a mudança como inovação, os professores «enquanto agentes de desenvolvimento curricular», o exercício efetivo da autonomia e da flexibilidade curricular («faculdade conferida à escola para gerir o currículo [...] e a organização

⁷⁰⁰ A partir do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho; ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 47587, de 10 de março de 1967; e no uso dos poderes delegados pelo Despacho n.º 1009-B/2016, de 13 de janeiro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 13, de 20 de janeiro de 2016.

⁷⁰¹ International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *LEARNING to realize education's promise. World Development Report* (Washington: World Bank, 2018). Em <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>, consultado em 2 de outubro de 2018; Unicef (2017) *For Every Child*, em https://www.unicef.org/publications/index_95950.html. OECD. *The future of education and skills. Education*, 2030. Paris: OECD, 2018.

⁷⁰² Pacheco, *Inovar*, 99.

⁷⁰³ Pacheco, *Inovar*, 99.

⁷⁰⁴ Pacheco, *Inovar*, 93.

das matrizes curriculares base, ao nível das áreas disciplinares ou disciplinas e da sua carga horária, assente na possibilidade de enriquecimento do currículo» a fim de se alcançar as competências previstas no Perfil os alunos, em consonância com o projeto educativo e o plano de ação estratégica) como meios para as «*aprendizagens relevantes e significativas de todos os alunos*». As aprendizagens essenciais são definidas como «conjunto comum de conhecimento a adquirir», indispensável, conceptualmente articulado, relevante e significativo, assim como as capacidades e atitudes a desenvolver «obrigatoriamente por todos os alunos» e que têm como referência o ano de escolaridade ou formação.⁷⁰⁵

Do mesmo modo se aponta para a «garantia de uma escola inclusiva», onde «diversidade, flexibilidade, inovação e personalização respondem à heterogeneidade dos alunos», o desejo antigo de uma maior articulação entre os três ciclos do ensino básico e o ensino secundário, com «gestão integrada e sequencial». O trabalho docente assenta «numa lógica de coautoria curricular e de responsabilidade partilhada», valorizando-se a metodologia de projeto e o currículo agrega todas as atividades e projetos da escola, como fontes de aprendizagem e de competência em que a transdisciplinaridade é relevante na mobilização de literacias diversas, a curiosidade, o espírito crítico e interventivo, a criatividade e a colaboração.

A avaliação surge como parte integrante de um currículo que quer favorecer as línguas estrangeiras, as artes, as ciências e tecnologias, o desporto e as humanidades e, ainda, a educação para a cidadania e o desenvolvimento de modo constante.⁷⁰⁶ Assim, nestas disposições, parece haver uma motivação para inovar que surge a partir da valorização das escolas e dos professores como coautores dos currículos e, por essa via, garantir uma aprendizagem de maior qualidade, fomentando a agilidade nas respostas aos problemas identificados localmente.⁷⁰⁷ Desta feita, a autonomia no desenvolvimento curricular passa a integrar o núcleo central da autonomia.

⁷⁰⁵ Artigos 1.º e 2.º.

⁷⁰⁶ Cf. artigo 3.º.

⁷⁰⁷ Na prática - e foram voluntariadas 236 escolas à partida - deu-se a possibilidade de gestão de até 25% da carga horária semanal, podendo criar-se domínios de autonomia curricular, novas disciplinas (na oferta complementar) num processo de criação de documentos curriculares próprios.

3.2. Promover a inclusão: o Decreto-Lei n.º 54/2018

O programa do XXI Governo Constitucional assume como **prioridade a concretização de uma política educativa centrada nas pessoas** que garanta a igualdade de acesso à escola pública, promovendo o sucesso educativo e, por essa via, a igualdade de oportunidades. [...] A concretização destes propósitos, já inscritos na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, na sua redação atual, tem vindo a ser garantida através de medidas de aplicação universal. Porém, os dados disponíveis mostram que aqueles objetivos não estão, ainda, plenamente atingidos, na medida em que **nem todos os alunos veem garantido o direito à aprendizagem e ao sucesso educativo**. Por outro lado, a sociedade enfrenta atualmente **novos desafios**, decorrentes de uma **globalização e desenvolvimento tecnológico em aceleração**, tendo a escola de preparar os alunos, que serão jovens e adultos em 2030, para empregos ainda não criados, para tecnologias ainda não inventadas, para a resolução de problemas que ainda se desconhecem.⁷⁰⁸

Assim, no seu texto introdutório, o *Decreto-Lei n.º 54/2018*, de 6 de julho⁷⁰⁹, a escola inclusiva é definida como aquela «onde todos e cada um dos alunos, independentemente da sua situação pessoal e social, encontram respostas que lhes possibilitam a aquisição de um nível de educação e formação facilitadoras da sua plena inclusão social». O legislador parte da definição da UNESCO (2009), como o «processo que visa responder à diversidade de necessidades dos alunos, através do aumento da participação de todos na aprendizagem e na vida da comunidade escolar».⁷¹⁰ Nesse contexto, a educação de cada aluno deve responder:

⁷⁰⁸ Programa, Preâmbulo.

⁷⁰⁹ O *Decreto-Lei n.º 54/2018* seria objeto de algumas alterações pontuais, introduzidas pela apreciação parlamentar publicada como Lei n.º 116/2019, de 13 de setembro,

⁷¹⁰ E recorda que Portugal aderiu à «ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência» e o seu protocolo opcional, adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, no dia 13 de dezembro de 2006, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 56/2009, de 30 de julho, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 71/2009, de 30 de julho, e reafirmada na «Declaração de Lisboa sobre Equidade Educativa», em julho de 2015. «Este compromisso visa ainda dar cumprimento aos objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 da ONU», acrescenta.

às suas potencialidades, expetativas e necessidades no âmbito de um projeto educativo comum e plural que proporcione a todos a participação e o sentido de pertença em **efetivas condições de equidade**, contribuindo [...] para maiores níveis de coesão social.

Para tal, no centro da atividade da escola estão o currículo e as aprendizagens dos alunos, e o *Decreto-Lei n.º 54/2018* constitui-se como o eixo central para «reconhecer a mais-valia da diversidade dos seus alunos, encontrando formas de lidar com essa diferença, adequando os processos de ensino às características e condições individuais de cada aluno, mobilizando os meios de que dispõe para que todos aprendam e participem na vida da comunidade educativa». Faz também «uma aposta decisiva na autonomia das escolas e dos seus profissionais» através do «reforço da intervenção dos docentes de educação especial», da «definição de estratégias» e da «diversificação curricular». ⁷¹¹ Partir das competências profissionais existentes, «elevar os padrões de qualidade das diferentes ofertas de educação e formação»: cada escola deve «identificar as barreiras à aprendizagem», apostar «na diversidade de estratégias para as ultrapassar», proporcionando um acesso ao currículo e às aprendizagens, que possa levar **«todos e cada um ao limite das suas potencialidades»**.

Não é necessário «categorizar para intervir» e que, por isso, o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória é para todos, «ainda que através de percursos diferenciados», que favoreçam a progressão no currículo para o sucesso educativo, isto é, «uma abordagem integrada e contínua do percurso escolar de cada aluno garantindo uma educação de qualidade ao longo da escolaridade obrigatória».

As opções metodológicas são o «desenho universal para a aprendizagem e na abordagem multinível no acesso ao currículo» ⁷¹², «modelos curriculares flexíveis», acompanhamento da eficácia das intervenções implementadas, no diálogo dos docentes com as famílias, para que cada aluno possa «adquirir uma base comum de competências, valorizando as suas potencialidades e interesses», tais como fundamentam as aprendi-

⁷¹¹ O Decreto foi alterado pelo/a artigo 2.º da Lei n.º 116/2019 - *Diário da República* n.º 176/2019, Série I de 2019-09-13, em vigor a partir de 2019-09-14, na definição das medidas universais (artigo 8.º), que retira o apoio tutorial preventivo e temporário, que visava a promoção do desenvolvimento pessoal, interpessoal e de intervenção social, do leque das medidas universais.

⁷¹² E que se constitui em «medidas de apoio à aprendizagem, organizadas em diferentes níveis de intervenção, de acordo com as respostas educativas necessárias».

zagens essenciais. Para tal é decisivo «um processo de avaliação de apoio à aprendizagem – que considera aspetos académicos, comportamentais, sociais e emocionais do aluno, mas também fatores ambientais». Desse processo resulta «a sequencialização e dinâmica da intervenção», isto é, a função primeira da avaliação é a melhoria da aprendizagem.⁷¹³

A passagem de um modelo de Unidade Especializada para o modelo de Centro de Apoio à Aprendizagem, «espaço dinâmico, plural e agregador dos recursos humanos e materiais, mobilizando para a inclusão os saberes e competências existentes na escola» conforma o novo modo de **organizar as estruturas de apoio** «para a identificação das medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão ao longo da escolaridade obrigatória». Também se fará um «reforço do papel dos pais ou encarregados de educação: direitos e deveres conducentes ao seu envolvimento em todo o processo educativo dos seus educandos».

Reconhecendo-se, justamente, o «indelével contributo» da legislação anterior⁷¹⁴ e do *n.º 1 do artigo 198.º da Constituição*, inscrevem-se as seguintes Disposições Gerais⁷¹⁵, que antecipam o conteúdo do Decreto-Lei: estabelecimento dos princípios e das normas que garantem a inclusão (responder à diversidade das necessidades e potencialidades de todos e de cada um dos alunos, através da participação nos processos de aprendizagem e na vida da comunidade educativa); identificar as «medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão», as áreas curriculares específicas, bem como os recursos específicos a mobilizar (para as necessidades educativas de todos, ao longo de todo o seu percurso escolar); a sua aplicação a todas as escolas do ensino básico e do ensino secundário.⁷¹⁶

⁷¹³ Para se proceder à «identificação das medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão, equipas multidisciplinares fornecerão uma visão holística da situação, isto é, as «características do aluno, acompanhamento e monitorização da eficácia da aplicação das medidas; reforço do envolvimento dos docentes, técnicos, dos pais ou encarregados de educação e aluno».

⁷¹⁴ Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 21/2008, de 12 de maio, o Decreto-Lei n.º 54/2018 decorre do Grupo de Trabalho, criado pelo Despacho n.º 7617/2016, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 8 de junho, que no desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, na sua redação atual, e nos termos da alínea c).

⁷¹⁵ Artigo 1.º.

⁷¹⁶ De facto, aos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, às escolas profissionais e aos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico e secundário das redes privada, cooperativa e solidária.

O artigo 2.º é dedicado a uma definição de conceitos de natureza técnica, cujo invulgar detalhe e vastidão⁷¹⁷ nos faz supor, por comparação com textos semelhantes, que o legislador tem um entendimento formativo do texto legislativo e talvez também pretenda uma verdadeira mudança de paradigma, com base em:

- «acomodações curriculares» (formas de gestão curricular que permitem o acesso às atividades de aprendizagem na sala de aula através da diversificação e da combinação de métodos e estratégias de ensino, diversificação da avaliação, a adaptação de materiais e recursos educativos e da remoção de barreiras na organização do espaço e do equipamento, «para responder aos diferentes estilos de aprendizagem de cada aluno, promovendo o sucesso educativo»);
- «adaptações curriculares não significativas» (medidas de gestão curricular que não comprometem as aprendizagens previstas nos documentos curriculares e incidem nos objetivos e nos conteúdos, permitindo atingir os objetivos globais e as aprendizagens essenciais, e desenvolver as competências do Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória);
- «adaptações curriculares significativas» («medidas de gestão curricular que têm impacto nas aprendizagens previstas nos documentos curriculares», aprendizagens substitutivas, estabelecendo-se novos objetivos, «de modo a potenciar a autonomia, o desenvolvimento pessoal e o relacionamento interpessoal»);
- «áreas curriculares específicas» das várias «deficiências»: «o treino de visão, o sistema braille, a orientação e a mobilidade, as tecnologias específicas de informação e comunicação e as atividades da vida diária»; «barreiras à aprendizagem» (de natureza física, sensorial, cognitiva, socioemocional, organizacional ou logística resultantes da interação criança ou aluno e ambiente que constituem obstáculos à aprendizagem).

⁷¹⁷ Define, ainda, a «equipa de saúde escolar», que elabora *um plano de saúde individual*; o que é a «intervenção precoce na infância», «apoio integrado, centrado na criança e na família e é preventivo e reabilitativo de educação, saúde e ação social»; e as «necessidades de saúde especiais» (NSE), «problemas de saúde física e mental que tenham impacto na funcionalidade, produzam limitações acentuadas em qualquer órgão ou sistema, impliquem irregularidade na frequência escolar e possam comprometer o processo de aprendizagem».

E, ainda, no contexto dos instrumentos de trabalho, elencam-se os seguintes: o plano individual de transição, o plano de saúde individual e o plano educativo individual⁷¹⁸. O «programa educativo individual» é concebido para cada aluno resultante de uma «planificação centrada na sua pessoa, em que se identificam as medidas de suporte à aprendizagem que promovem o acesso e a participação em contextos inclusivos».

O artigo 3.º define, então, os **princípios orientadores da educação inclusiva**: são **universais** a **educabilidade** (capacidade de aprendizagem e de desenvolvimento educativo), a **equidade** (acesso aos apoios necessários) e a **inclusão** (**acesso e participação**, de modo pleno e efetivo, aos mesmos contextos educativos).

Supõe-se, para isso, um quadro de: **personalização** (o planeamento educativo centrado no aluno – as suas necessidades, potencialidades, interesses e preferências), através de uma abordagem multinível; a **flexibilidade** (gestão flexível do currículo, dos espaços e dos tempos escolares; os métodos, tempos, instrumentos e atividades, respondem «às singularidades de cada um»); **autodeterminação** (respeito pela autonomia pessoal do aluno em necessidades, interesses e preferências); a **expressão** da identidade cultural e linguística, favorecendo a «**participação** na tomada de decisões»; envolvimento parental (direito à participação e à informação relativamente ao processo educativo⁷¹⁹ do seu educando).⁷²⁰ Para tal, preconiza-se o desenvolvimento de uma «cultura de escola» e de um «processo

⁷¹⁸ O «plano individual de transição» é concebido três anos antes da idade limite da escolaridade obrigatória, para cada jovem que frequenta a escolaridade com adaptações significativas, desenhado de acordo com os interesses, competências e expectativas do aluno e da sua família, com vista a facilitar a transição para a vida pós-escolar e que complementa o programa educativo individual; o «plano de saúde individual» é o plano concebido pela equipa de saúde escolar, no âmbito do Programa Nacional de Saúde Escolar, para cada criança ou jovem com NSE, que integra os resultados da avaliação das condições de saúde na funcionalidade e identifica as medidas de saúde a implementar, visando melhorar o processo de aprendizagem.

⁷¹⁹ Participar nas reuniões da equipa multidisciplinar e na elaboração e avaliação do programa educativo individual; solicitar a revisão do programa educativo individual; consultar o processo individual do seu filho ou educando; ter acesso a informação adequada e clara relativa ao seu filho ou educando. Quando não exerçam os seus poderes de participação, a escola leva por diante as medidas apropriadas em função das necessidades educativas identificadas, numa lógica de «supremo bem da criança ou jovem».

⁷²⁰ Com uma interferência mínima da intervenção técnica e educativa e o respeito pela vida privada e familiar dos alunos. A participação dos pais ou encarregados de educação está consignada no artigo 4.º como «o direito e o dever de participar e cooperar ativamente em tudo o que se relacione com a educação do seu filho ou educando», o que inclui toda a informação e as medidas a tomar.

de mudança cultural, organizacional e operacional» (gestão do currículo, práticas educativas e avaliação das mesmas, através de indicadores de eficácia definidos) em torno da inclusão.⁷²¹

O Capítulo II é dedicado às medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão na escolaridade obrigatória e os objetivos estão assim definidos no artigo 6.º: «adequação às necessidades e potencialidades de cada aluno e a garantia das condições da sua realização plena»: *equidade e a igualdade de oportunidades no acesso ao currículo, na frequência e na progressão*. Esta será feita tendo em conta os recursos e os serviços de apoio ao funcionamento da escola, numa «lógica de **trabalho colaborativo** e de **corresponsabilização** com os docentes de educação especial», e a implementação ocorre em todas as modalidades e percursos de educação e de formação dando a todos os alunos **igualdade de oportunidades no acesso e na frequência** das diferentes ofertas educativas e formativas.⁷²²

⁷²¹ Artigo 5.º: «Linhas de atuação para a inclusão». Esta cultura desenvolve-se a partir da inserção, nos documentos da escola, das *linhas de atuação* a adotar no sentido de garantir que todos os alunos podem aprender e quais as condições que vão ser geradas para tal, «valorizando a *diversidade* e promovendo a *equidade* e a *não discriminação* no acesso ao currículo e na progressão». Tal enunciado vincula «toda a escola» e é constituído pelo elenco das «medidas universais, seletivas e adicionais», que respondam à diversidade das necessidades de todos os alunos.

⁷²² O artigo 7.º operacionaliza a abordagem multinível das medidas de promoção do sucesso e da participação dos alunos: intervenções universais, seletivas e adicionais, a mobilizar, em função das suas necessidades educativas, identificadas «com base em evidências decorrentes da monitorização, da avaliação sistemáticas e da eficácia das medidas na resposta às necessidades de cada criança ou aluno». É realizada pelos docentes, ouvidos os pais ou encarregados de educação e outros técnicos que intervêm diretamente com o aluno, podendo ser adotadas, em simultâneo, medidas de diferentes níveis.

No Artigo 8.º elencam-se as medidas universais, disponíveis para todos os alunos, e que visam o desenvolvimento pessoal, interpessoal e a intervenção social: diferenciação pedagógica; acomodações curriculares; enriquecimento curricular; promoção do comportamento pró-social; intervenção com foco académico ou comportamental em pequenos grupos. As medidas seletivas (artigo 9.º) visam colmatar necessidades de suporte à aprendizagem ainda não colmatadas: percursos curriculares diferenciados; adaptações curriculares não significativas; apoio psicopedagógico; antecipação e o reforço das aprendizagens; apoio tutorial. São operacionalizadas com os recursos materiais e humanos disponíveis na escola e avaliadas pelos responsáveis pela sua implementação.

A necessidade de recursos adicionais requer um pedido, feito pelo Diretor, aos serviços do Ministério da Educação. As medidas adicionais (artigo 10.º) propõem-se «colmatar dificuldades acentuadas e persistentes ao nível da comunicação, interação, cognição ou aprendizagem» a tratar por via de recursos especializados: frequência por disciplinas; adaptações curriculares significativas; plano individual de transição; desenvolvimento de metodologias e estratégias de ensino estruturado; desenvolvimento de competências de autonomia pessoal e social. A avaliação, pedido de medidas adicionais e gestão de recursos seguem tramites equivalentes às medidas seletivas.

A intervenção de recursos especializados coloca o **docente de educação especial** a atuar como especialista em diferenciação dos meios e materiais de aprendizagem, ocorrendo, preferencialmente, em contexto de sala de aula, onde está em relevo o trabalho do professor de cada área ou disciplina.

O Capítulo III, dedicado aos «recursos específicos de apoio à aprendizagem e à inclusão», identifica os apoios à aprendizagem e inclusão, dos quais se destaca a equipa multidisciplinar de apoio à educação inclusiva.⁷²³ Uma estrutura inovadora e relevante é o **centro de apoio à aprendizagem**, em função «de apoio agregadora dos recursos humanos e materiais, dos saberes e competências da escola»⁷²⁴. A sua ação, de recurso organizacional, «é subsidiária da ação desenvolvida na turma do aluno», pelo que se insere «no contínuo de respostas educativas disponibilizadas pela escola».⁷²⁵ Para alunos com alterações a nível da visão, da audição e os que necessitam de uma intervenção precoce na infância, mantêm-se as estruturas especializadas, designadas de «escolas de referência».⁷²⁶

⁷²³ Artigo 11.º, elencando no n.º 2. E as suas funções de: sensibilizar a comunidade educativa para a educação inclusiva; propor as medidas de suporte à aprendizagem a mobilizar; acompanhar a aplicação de medidas de suporte à aprendizagem; prestar aconselhamento aos docentes na implementação de práticas pedagógicas inclusivas; elaborar os relatórios técnico-pedagógico previstos e os programas educativos individuais e os planos individuais de transição previstos (artigos 24.º e 25.º); acompanhar o funcionamento do centro de apoio à aprendizagem. A equipa, pertencente aos quadros da escola, é formada por um docente que coadjuva o diretor; um docente de educação especial; três membros do conselho pedagógico com funções de coordenação pedagógica de diferentes níveis de educação e ensino; um psicólogo.

⁷²⁴ Tem como objetivos gerais: apoiar a inclusão das crianças e jovens no grupo/turma e nas rotinas e atividades da escola, designadamente através da diversificação de estratégias de acesso ao currículo; promover e apoiar o acesso à formação, ao ensino superior e à integração na vida pós-escolar; promover e apoiar o acesso ao lazer, à participação social e à vida autónoma.

⁷²⁵ As funções do centro estão finamente definidas, mostrando a vontade que o legislador tem de concretizar as propostas de inclusão pedagógica e escolar que o motivam (artigo n.º 6): promover a qualidade da participação dos alunos nas atividades da turma a que pertencem e nos demais contextos de aprendizagem; apoiar os docentes do grupo ou turma; apoiar a criação de recursos de aprendizagem e instrumentos de avaliação para as diversas componentes do currículo; desenvolver metodologias de intervenção interdisciplinares que facilitem os processos de aprendizagem, de autonomia e de adaptação ao contexto escolar; promover a criação de ambientes estruturados, ricos em comunicação e interação, fomentadores da aprendizagem; apoiar a organização do processo de transição para a vida pós-escolar.

⁷²⁶ Mas as escolas também passam a poder convocar recursos existentes na comunidade: equipas locais de intervenção precoce; equipas de saúde escolar; comissões de proteção de crianças e jovens; centros de recursos para a inclusão; instituições da comunidade, nomeadamente os serviços de atendimento e acompanhamento social do sistema de solidariedade e segurança social, os serviços do emprego e formação profissional e os serviços da

São igualmente disponibilizados os serviços dos **Centros de recursos de tecnologias de informação e comunicação**, uma «rede nacional de centros prescritores de produtos de apoio do Ministério da Educação» e dos Centros de recursos para a inclusão.⁷²⁷ Das ações a requerer às estruturas disponíveis na comunidade destaca-se a capacitação parental, o que constitui uma novidade.

O trabalho do docente de educação especial é definido como um **apoio colaborativo** de lógica de corresponsabilização com os docentes das turmas, que visa definir estratégias de diferenciação pedagógica para melhorar a aprendizagem e na identificação de meios de motivação, representação e expressão.

O Capítulo IV é dedicado à «determinação da necessidade de medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão» (artigo 20.º), de cuja redação se pode destacar o apelo à identificação precoce e a diversidade de ins-tâncias que podem requerê-la, além das famílias e dos docentes.⁷²⁸ Como

administração local; estabelecimentos de educação especial com acordo de cooperação com o Ministério da Educação. Estes meios colaboram de forma complementar, a escola está no centro desta abordagem.

⁷²⁷ No âmbito do Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio, nos termos estabelecidos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 93/2009, de 16 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 42/2011, de 23 de março. Trata-se de «serviços especializados existentes na comunidade, acreditados pelo Ministério da Educação, que apoiam e intensificam a capacidade da escola na promoção do sucesso educativo de todos os alunos», orientados para «apoiar a inclusão das crianças e alunos com necessidade de mobilização de medidas adicionais de suporte à aprendizagem e à inclusão, através da facilitação do acesso ao ensino, à formação, ao trabalho, ao lazer, à participação social e à vida autónoma, promovendo o máximo potencial de cada aluno, em parceria com as estruturas da comunidade» e que «atuam numa lógica de trabalho de parceria pedagógica e de desenvolvimento com as escolas, prestando serviços especializados». A cooperação e parceria das escolas entre si e com as autarquias e outras instituições da comunidade é incentivada (artigo 19.º). O Despacho n.º 5291/2015, de 21 de maio, reconheceu a rede de CRTIC como entidades prescritoras de apoio, financiadas pelo Ministério da Educação. A rede é constituída por 25 Centros de Recursos sediados em Agrupamentos de Escolas e possuem um Guia de Funcionamento dos Centros de Recursos TIC para a Educação Especial, de 2015. Em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/EESpecial/guia_funcionamento_crtic_revisao_2018.pdf, consultado em 2 de setembro de 2021.

⁷²⁸ Tem como base inicial de trabalho o designado Relatório técnico-pedagógico (artigo 21.º), «que fundamenta a mobilização de medidas seletivas e ou adicionais de suporte à aprendizagem e à inclusão». É importante que este relatório deva identificar os «fatores que facilitam e que dificultam o progresso e o desenvolvimento das aprendizagens do aluno, nomeadamente fatores da escola, do contexto e individuais do aluno», procurando olhar a situação na sua complexidade e não se fixando nas dificuldades identificadas. Também chama atenção para a qualidade da avaliação dos processos e a necessidade de escutar os pais, de quem depende a concordância para a aplicação das medidas requeridas. Estas medidas organizam-se através de um Programa educativo individual (artigo 24.º), com «a operacionalização das adaptações curriculares significativas e integra as competências e as

muitas medidas de intervenção pedagógica podem esbarrar na avaliação dos alunos, o legislador propõe-se **quebrar o ciclo dificuldade/retenção** através das adaptações ao processo de avaliação (artigo 28.º). Assim, as escolas asseguram a participação dos alunos no processo de avaliação e as adaptações desse processo⁷²⁹ veem-se consagradas na legislação.⁷³⁰

Do mesmo modo, a progressão dos alunos (artigo 29.º) abrangidos por medidas universais e seletivas de suporte à aprendizagem e à inclusão realiza-se nos termos gerais definidos na lei e a progressão dos alunos abrangidos por medidas adicionais de suporte à aprendizagem e à inclusão realiza-se nos termos que ficarem definidos no relatório técnico-pedagógico e no programa educativo individual.⁷³¹

No contexto do Capítulo VI, «Disposições transitórias e finais», indica-se «a criação e a atualização de um manual de apoio à prática inclusiva dirigido às escolas e seus profissionais, aos pais ou encarregados de

aprendizagens a desenvolver pelos alunos, a identificação das estratégias de ensino e das adaptações a efetuar no processo de avaliação». Quando um aluno tem um programa educativo individual, este será «complementado por um plano individual de transição destinado a promover a transição para a vida pós-escolar e, sempre que possível, para o exercício de uma atividade profissional», o que oferece uma intervenção alargada na inclusão do aluno, não só na escola, mas na sociedade (artigo 26.º) orientada por «princípios da educabilidade universal, da equidade, da inclusão, da flexibilidade e da autodeterminação».

⁷²⁹ Disponibilizam-se «diversificação dos instrumentos de recolha de informação, tais como, inquéritos, entrevistas, registos vídeo ou áudio»; «enunciados em formatos acessíveis»; «interpretação em LGP»; «utilização de produtos de apoio»; «tempo suplementar para realização da prova»; «transcrição das respostas»; «leitura de enunciados»; «utilização de sala separada»; «pausas vigiadas»; «código de identificação de cores nos enunciados».

⁷³⁰ A adaptação na avaliação interna é da competência da escola, assim como a adaptação na avaliação externa no ensino básico, embora comunicado ao Júri Nacional de Exames. No ensino secundário, é da competência da escola decidir fundamentadamente e comunicar ao Júri Nacional de Exames as adaptações ao processo de avaliação externa. A escola pode requerer autorização ao Júri Nacional de Exames para realizar as seguintes adaptações ao processo de avaliação externa: utilização de produtos de apoio; saída da sala durante a realização da prova/exame; adaptação do espaço ou do material; presença de intérprete de língua gestual portuguesa; consulta de dicionário de língua portuguesa; realização de provas adaptadas. E ainda, realização de exame de portuguesa língua segunda (PL2); acompanhamento por um docente; utilização de instrumentos de apoio à aplicação de critérios de classificação de provas, para alunos com dislexia, conforme previsto no Regulamento das provas de avaliação externa; utilização de tempo suplementar.

⁷³¹ «No final do seu percurso escolar, todos os alunos têm direito à emissão de certificado e diploma de conclusão da escolaridade obrigatória e sempre que aplicável com a identificação do nível de qualificação de acordo com o Quadro Nacional de Qualificações e do nível que lhe corresponde no Quadro Europeu de Qualificações» (artigo 30.º).

educação e outros envolvidos na educação inclusiva»⁷³², o qual foi publicado em 2018, pela Direção-Geral de Educação.

No artigo 33.º é explicado que «o acompanhamento da aplicação do presente decreto-lei é assegurado a nível nacional por uma equipa»⁷³³, «as escolas devem incluir nos seus relatórios de autoavaliação as conclusões da monitorização da implementação das medidas curriculares, dos recursos e estruturas de suporte à educação inclusiva» e «cabe à Inspeção-Geral da Educação e Ciência acompanhar e avaliar especificamente as práticas inclusivas de cada escola»⁷³⁴. Resulta num «relatório de meta-análise» a enviar ao ministro da pasta da Educação.

⁷³² Artigo 32.º: Compete à Direção-Geral da Educação, em colaboração com a Direção-Geral da Saúde e o Instituto Nacional para a Reabilitação, I. P., Direção Geral da Educação, *Para uma Educação Inclusiva. Manual de Apoio à Prática* (Ministério da Educação/Direção-Geral da Educação, 2018). Sob orientação do Diretor-Geral, José Vítor Pedroso, e coordenação de Filomena Pereira. Direção-Geral da Saúde (DGS), Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP) e Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P. (INR). Trata-se de um documento digital com inúmeros *links* de apoio que, entre outros recursos, explicita o Decreto-Lei n.º 54/2018 e fornece meios para a formação e a avaliação do percurso inclusivo da escola. É referindo que o texto reflete a perspectiva dos autores e que o ME/DGE não podem ser responsabilizados pela utilização das informações nele contidas. Em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/EEspecial/manual_de_apoio_a_pratica.pdf, consultado em 10 de julho de 2021.

⁷³³ Integra potencialmente elementos dos serviços com atribuições nesta matéria, a designar pelos respetivos membros do Governo, podendo ainda integrar representantes dos Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. O Despacho n.º 9726/2018, de 17 de outubro de 2018, determine a constituição dessa uma equipa de coordenação nacional com a «missão de acompanhar, monitorizar e avaliar a aplicação do Decreto-Lei n.º 55/2018 bem como do Decreto-Lei n.º 54/2018». Esta equipa inclui: a) Direção-Geral da Educação (DGE), que coordena; b) Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC); c) Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE); d) Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE); e) Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P. É determinada ainda a constituição de uma equipa técnica de apoio e a constituição de cinco equipas regionais: a) Equipa da Região Norte, coordenada pela DGEstE; b) Equipa da Região Centro, coordenada pela DGEstE; c) Equipa da Região de Lisboa e Vale do Tejo, coordenada pela DGE; d) Equipa da Região do Alentejo, coordenada pela DGE; e) Equipa da Região do Algarve, coordenada pela ANQEP, I. P. O Despacho fixa a colaboração de diferentes estruturas do sistema educativo e um conjunto lato de objetivos e de funções, envolvendo tudo o que «ao regime de educação inclusiva» e ajustamentos curriculares diga respeito, o que abre um tão grande leque de possibilidades, preocupações e processos que, tombando na burocracia e produção de dados, não conclua significativamente nenhum deles. E não estão representadas estruturas externas, o que poderia significar uma leitura mais produtiva da realidade.

⁷³⁴ Monitorização e verificação da regularidade na constituição de turmas; adequação do número de alunos às necessidades reais; organização e gestão do currículo, em função da eficácia das medidas de suporte à aprendizagem, garantindo uma educação inclusiva para todos.

3.2.1. O currículo do Ensino Básico e Secundário: o Decreto-Lei n.º 55/2018

O *Decreto-Lei n.º 55/2018*, de 6 de julho, constitui o segundo pilar das políticas públicas de educação que começaram a ser implementadas com o XXI Governo Constitucional. Assim, no seu prólogo é invocada a prioridade desse governo quanto à «concretização de uma política educativa centrada nas pessoas que garanta a igualdade de acesso à escola pública, promovendo o sucesso educativo e, por essa via, a igualdade de oportunidades». ⁷³⁵

Do mesmo modo, também a sociedade apresenta novos desafios, resultantes da globalização e do desenvolvimento tecnológico acelerado, pelo que a escola deve preparar, como vimos, para «empregos ainda não criados, tecnologias não inventadas, para a resolução de problemas que ainda se desconhecem». E acrescenta: «nesta incerteza quanto ao futuro, onde se vislumbra uma miríade de novas oportunidades para o desenvolvimento humano», os alunos têm de desenvolver competências «que lhes permitam questionar os saberes estabelecidos, integrar conhecimentos emergentes, comunicar eficientemente e resolver problemas complexos». Após o amplo debate sobre o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória, de 2017, ficou estabelecida a «matriz de princípios, valores e áreas de competências» para o desenvolvimento do currículo numa «escola inclusiva, promotora de melhores aprendizagens para todos os alunos e a operacionalização do perfil de competências [...] para o exercício de uma **cidadania** ativa e informada ao **longo da vida**».

Tais objetivos implicam, também, a **autonomização das escolas** para um desenvolvimento curricular adequado ao contexto e às necessidades dos alunos. Como «as aprendizagens significativas e o desenvolvimento de competências mais complexas pressupõem tempo para a consolidação e uma gestão integrada do conhecimento», valoriza-se o saber disciplinar e «o trabalho interdisciplinar, a diversificação de procedimentos e instrumentos de avaliação, a promoção de capacidades de pesquisa, relação, análise, o domínio de técnicas de exposição e argumentação, a capacidade de trabalhar cooperativamente e com autonomia».

⁷³⁵ Decreto-Lei n.º 55/ 2018, de 6 de julho. O legislador recorda que esta preocupação já vem desde a publicação da Lei de Bases (1986) e tem sido garantida com medidas de aplicação universal mas os objetivos ainda não estão plenamente atingidos, pois «nem todos os alunos veem garantido o direito à aprendizagem e ao sucesso educativo».

Pela experiência de um grupo de escolas que conseguiu contrariar as previsões emanadas de indicadores de insucesso «adotando soluções adequadas aos contextos e às necessidades específicas dos seus alunos», o currículo equaciona-se como um instrumento de **gestão local** «de modo que todos os alunos alcancem as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória» (PASEO), sendo as principais decisões tomadas pelas escolas e pelos professores.⁷³⁶ Para tal, considera-se fundamental que as principais decisões sejam tomadas precisamente a esse nível de autonomia real.

Assim, a nível curricular e pedagógico, preconiza-se:

- maior flexibilidade na gestão curricular, dinamização de trabalho interdisciplinar, «de modo a aprofundar, reforçar e enriquecer as Aprendizagens Essenciais»;
- uma área de trabalho de Cidadania e Desenvolvimento, presente nas diferentes ofertas educativas e formativas, «com vista ao exercício da cidadania ativa, de participação democrática, em contextos interculturais de partilha e colaboração e de confronto de ideias sobre matérias da atualidade»;
- «desenvolvimento de competências de pesquisa, avaliação, reflexão, mobilização crítica e autónoma de informação, com vista à resolução de problemas e ao reforço da sua autoestima e bem-estar»; «diferentes formas de organização do trabalho escolar» (equipas educativas de rentabilização do trabalho docente e centração nos alunos);
- «dinamização do trabalho de projeto», experiências de comunicação e expressão plurimodal, dos alunos enquanto autores, incentivando as aprendizagens significativas; avaliação das aprendizagens através da diversificação dos instrumentos aplicados ao conhecimento da eficácia do trabalho realizado e um acompanhamento das aprendizagens dos alunos;
- no ensino secundário, facultar a adoção de percurso formativo próprio (permuta e substituição de disciplinas, no respeito pelas componentes específica e científica do curso).

⁷³⁶ O objeto deste *Decreto-Lei n.º 55/2018* é o currículo do ensino básico e do ensino secundário, tendo como princípios orientadores de conceção, operacionalização e avaliação das aprendizagens a possibilidade de garantir que «todos os alunos adquiram os conhecimentos e desenvolvam as capacidades e atitudes que contribuem para o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (PASEO)» (artigo 1.º).

De notar que a **autonomia curricular** «materializa-se, sempre, na possibilidade de gestão flexível das matrizes curriculares-base adequando-as às opções curriculares de cada escola». Já a valorização de todas as componentes do currículo implica que a classificação da disciplina de Educação Física volte a fazer média para classificação final de todos os cursos do ensino secundário e que se separe os efeitos de prosseguimento de estudos da certificação do ensino secundário.⁷³⁷

Neste contexto, em que o papel decisivo no processo educativo dos alunos é das escolas e dos professores, o Ministério da Educação assume «um papel subsidiário», dotado de «um mecanismo de apoio e acompanhamento do trabalho», favorecendo uma rede de comunidades e de partilha de práticas. O universo do seu âmbito de aplicação é constituído pelas diversas ofertas educativas do ensino básico e secundário, tanto «público», como particular e cooperativo, incluindo o ensino profissional para o escalão etário, e ainda o ensino à distância e o ensino individual e doméstico (artigo 2.º). O artigo 3.º é dedicado às definições:

- «Abordagem multinível», cujo regime jurídico ficou estabelecido no Decreto-Lei n.º 54;
- «Aprendizagens Essenciais» («conjunto comum de conhecimentos» ou «conteúdos de conhecimento disciplinar estruturado, indispensáveis, articulados conceptualmente, relevantes e significativos, bem como de capacidades e atitudes a desenvolver obrigatoriamente por todos os alunos em cada área disciplinar ou disciplina, tendo, em regra, por referência o ano de escolaridade ou de formação»);
- «Autonomia e flexibilidade curricular», gestão do currículo a partir da escola, tendo por base as matrizes curriculares; pode surgir como, assente na possibilidade de enriquecimento com os conhecimentos, capacidades e atitudes que contribuam para alcançar as competências previstas no PASEO;
- «Documentos curriculares», como os que expressam as aquisições a realizar-se (conhecimentos, capacidades e atitudes) através de programas, metas, orientações, perfis profissionais e referenciais do Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), assim como as Aprendizagens

⁷³⁷ É «afastada a obrigatoriedade da realização dos exames nacionais dos planos curriculares dos cursos científico-humanísticos por parte dos alunos que concluem cursos artísticos especializados e cursos profissionais».

- Essenciais, orientações curriculares de base na planificação, realização e avaliação do ensino e da aprendizagem;
- «Domínios de autonomia curricular» (DAC), áreas de confluência de trabalho interdisciplinar e ou de articulação curricular, resultante da autonomia e flexibilidade, com base na matriz curricular-base de uma oferta educativa e formativa (documentos curriculares) para os quais podem ser encaminhados os tempos curriculares;
 - «Dupla certificação», «reconhecimento de competências para exercer uma ou mais atividades profissionais e de uma habilitação escolar, através de um diploma»;
 - «Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania», «visa o desenvolvimento de competências para uma cultura de democracia e aprendizagens com impacto na atitude cívica individual, no relacionamento interpessoal e no relacionamento social e intercultural, através da componente de Cidadania e Desenvolvimento»;
 - «Matrizes curriculares-base», o «conjunto de componentes de currículo, áreas disciplinares e disciplinas, que integram os planos curriculares de âmbito nacional» (ciclo e ano de escolaridade ou por ciclo de formação) e a carga horária; é o suporte do desenvolvimento do currículo, que se concretiza nos instrumentos de planeamento curricular (nível de escola, de turma ou de grupo de alunos);
 - «Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória» (PASEO), «princípios, visão, valores e áreas de competências», de uma «matriz comum» para «todas as escolas, ofertas e modalidades educativas e formativas no âmbito da escolaridade obrigatória», ao nível curricular, em função da «convergência e a articulação das decisões inerentes às várias dimensões do desenvolvimento curricular: o planeamento e a realização do ensino e da aprendizagem, bem como a avaliação interna e externa das aprendizagens dos alunos».

O artigo 4.º é dedicado aos **princípios orientadores do tipo de desenvolvimento curricular escolhido**, isto é, a promoção da qualidade do ensino e da aprendizagem, pela abordagem multinível; o reforço da intervenção curricular das escolas e o carácter formativo da avaliação, em função do PASEO; a concretização da autonomia curricular das escolas que, através do Projeto Educativo e outros, identifica as opções mais eficazes e adequados ao seu contexto; a garantia da escola inclusiva que «promove a igualdade e a não discriminação», pela diversidade, flexibilidade,

inovação e personalização como resposta à diversidade de alunos; elimina obstáculos e estereótipos no acesso ao currículo e aprendizagem, através da abordagem multinível.

Estes princípios reconhecem, ainda, **os professores** como «agentes principais do desenvolvimento do currículo», e o «papel fundamental» que desempenham na avaliação, reflexão, exequibilidade e adequação das opções curriculares; o envolvimento dos **alunos** e dos **encarregados de educação** nas opções curriculares; a promoção da articulação entre ciclos; a valorização da identidade do ensino secundário, fomentando as respostas a interesses vocacionais «livres de estereótipos», na consecução da escolaridade obrigatória, na inserção no mundo do trabalho e no «prosseguimento de estudos para todos»; a necessidade de mobilizar os agentes educativos para o sucesso, numa «lógica de coautoria curricular e de responsabilidade partilhada»; a valorização das práticas interdisciplinares, do desenvolvimento de projetos, num «currículo integrador» de diversas fontes de aprendizagem e desenvolvimento; a «flexibilização contextualizada» na organização dos alunos e do trabalho de gestão curricular; a valorização de percursos e progressos, numa ótica de maximização das potencialidades de cada pessoa; a «natureza transdisciplinar» das aprendizagens, mobilizando diversas literacias e múltiplas competências (conhecimento científico, curiosidade intelectual, espírito crítico e interventivo, criatividade, trabalho colaborativo).

O documento legal sublinha a importância de um conjunto de opções de «valorização»: da **língua e cultura portuguesa**, «veículos da identidade nacional»; das **línguas estrangeiras**, «veículos de identidade global e cultural e de facilitação do acesso à **informação e à tecnologia**» e «diversidade linguística»; das «componentes estruturantes da matriz curricular» (artes, ciências e tecnologias, desporto e humanidades); da **educação para a cidadania e do desenvolvimento pessoa, interpessoal e de intervenção social**, ao longo de toda a escolaridade obrigatória; do trabalho colaborativo e interdisciplinar (vertentes de planeamento, realização e avaliação).

A **avaliação merece** uma atenção bastante detalhada: como parte integrante da gestão do currículo, está ao serviço do processo de ensino-aprendizagem; tem uma capacidade **reguladora** (avaliação externa) de intervenção sustentada na superação de dificuldades, pela informação do processo de aferição; há uma complementaridade entre avaliação interna e externa «da aprendizagem»; ambas têm um papel na certificação.

O artigo 5.º estabelece os padrões organizativos do ano escolar e no artigo 6.º definem-se as finalidades dos Currículos do ensino básico e do ensino secundário, a saber, garantir as competências do PASEO em toda a oferta educativa disponível e facultar o acesso a essa oferta em igualdade de oportunidades, pois «todos têm capacidade de aprender e de desenvolvimento educativo em todas as áreas de estudos», numa lógica de «coerência e sequencialidade das aprendizagens», a possibilidade de reorientação do percurso.⁷³⁸

O artigo 7.º explicita as grandes escolhas curriculares, em primeiro lugar para o ensino básico (EB), de «formação geral comum» e de «desenvolvimento das aprendizagens necessárias ao prosseguimento de estudos», e a sua divisão entre Ensino Geral e os cursos artísticos especializados. Em segundo lugar, o ensino secundário (ES), como «formação e aprendizagens diversificadas» de acordo com os interesses.⁷³⁹ Os ensinos básico e secundário são de dupla certificação, «educação e formação de jovens», conforme regulamentação por portaria própria.

O artigo 8.º indica as modalidades educativas do ensino básico e secundário nas modalidades de ensino à distância, ensino individual e ensino doméstico, também regulamentados por portaria. O artigo 9.º dedica-se ao «Programa integrado de educação e formação» que, para o cumprimento da **escolaridade obrigatória e a promoção da inclusão social**, «pode ser adotado, uma vez esgotadas outras medidas de promoção da integração escolar [...] medida socioeducativa e formativa de inclusão, de carácter temporário e excepcional». No artigo 10.º é definida a «Reorientação do percurso formativo» por «recurso à permeabilidade entre cursos com afinidade de planos curriculares e ao regime de equivalências».

Os artigos seguintes (11.º a 15.º) são particularmente importantes porque explicam como, afinal, se **operacionalizam as grandes opções**

⁷³⁸ Para tal, garante-se a existência de projetos e atividades da comunidade escolar como parte do currículo; a possibilidade de percurso próprio no ensino secundário; o enriquecimento curricular com a Oferta Complementar, de novas disciplinas para o ensino básico; o apoio à aprendizagem; o acesso à educação artística; a oferta universal da componente de Cidadania e Desenvolvimento; a disciplina de português como segunda língua (alunos portadores de surdez ou nascidos no estrangeiro e recentemente incorporados no sistema); a promoção das aprendizagens em Tecnologias da Informação e da Comunicação; as Atividades de Enriquecimento Curricular (EB), de natureza lúdica, formativa e cultural, a regulamentar. E, ainda, as horas de crédito de horas letivas, a que as escolas podem recorrer, conforme definidas em despacho.

⁷³⁹ Fornecendo opções para o prosseguimento de estudos e o mercado de trabalho, nas áreas científico-humanísticas, profissional, artísticas especializadas e cursos com planos próprios.

curriculares expressas neste Decreto-Lei. Assim, a Matriz curricular-base é o «conjunto de componentes de currículo ou de formação, áreas disciplinares, disciplinas e unidades de formação de curta duração» e que constam do Decreto-lei em análise.⁷⁴⁰

A **autonomia** e a **flexibilidade curricular** são tratadas no artigo 12.º, sendo que as escolas podem gerir até 25% do total da carga horária por ano de escolaridade (organização semanal), da carga horária das componentes sociocultural e científica previstas para o ciclo de formação, no caso das matrizes com organização por ciclo de formação.⁷⁴¹

As Matrizes curriculares-base do ensino básico⁷⁴² (artigo 13.º) integram, para o 1.º ciclo, as componentes articuladas e globalizantes, de prática da monodocência; a «disciplina de Inglês» pode ser lecionada por um docente com formação específica; no 2.º ciclo, as disciplinas agregam-se em áreas, «privilegiando **abordagens interdisciplinares** potenciadas pela **organização bidisciplinar** dos grupos de recrutamento desse ciclo»; no 3.º ciclo, diferentes disciplinas agregadas em **áreas disciplinares**, «privilegiando abordagens interdisciplinares». A Educação Moral e Religiosa é de oferta obrigatória e de frequência facultativa.

Relativamente às componentes de **Cidadania e Desenvolvimento** e de Tecnologias de Informação e Comunicação, no 1.º ciclo são «componentes de integração curricular transversal» e as TIC têm uma «natureza instrumental, de suporte às aprendizagens a desenvolver». Nos 2.º e 3.º ciclos, estão integradas na matrizes curriculares-base que, no ensino básico geral, integram igualmente a componente de **Apoio ao Estudo**, a qual, no 1.º ciclo, é parte integrante da matriz (função de suporte às aprendizagens com metodologia de integração das várias componentes de currículo, «privilegiando a pesquisa, tratamento e seleção de informação». No 2.º ciclo, a sua oferta é objeto de decisão da escola, bem como a sua organização, o tempo destinado e as regras de frequência.

⁷⁴⁰ A «carga horária [...] constitui um valor de referência» que cada escola gere - por redistribuição - de modo a dar as respostas pedagógicas mais adequadas ao seu contexto educativo. São exceções as componentes específicas de cada tipo de curso, como a componente de formação artística especializada, nos cursos artísticos especializados do ensino básico. Indicam-se uns mínimos de cumprimento em termos de carga horária.

⁷⁴¹ Esses 25% passam a ser construídos localmente, por iniciativa da escola. É possível a escola requerer uma margem maior de manobra para «planos de inovação curricular, pedagógica ou outra», mas «do disposto nos números anteriores não pode resultar um aumento de pessoal docente».

⁷⁴² Anexos I a IV deste decreto-lei.

«As matrizes curriculares-base do ensino básico geral incluem a componente de **Complemento à Educação Artística**, prevendo»: 2.º ciclo, uma oferta, ao longo do ciclo, de outros domínios da área artística, objeto de decisão da escola, com os recursos humanos disponíveis e de organização própria. No 3.º ciclo, a integração como disciplina na área da Educação Artística e Tecnológica que visa a frequência de Educação Tecnológica e ou de outra na área artística, privilegiando, para o efeito, os recursos humanos disponíveis. «Nos 2.º e 3.º ciclos é, ainda, prevista a possibilidade da oferta de uma componente de Oferta Complementar, destinada à criação de novas disciplinas, com identidade e documentos curriculares próprios».

As Matrizes curriculares-base do ensino secundário⁷⁴³ (artigo 14.º) integram um conjunto de disciplinas comuns nas seguintes componentes de formação: «Geral, nos cursos científico-humanísticos e nos cursos artísticos especializados; Sociocultural, nos cursos profissionais»; nos científico-humanísticos, a componente de formação «específica» (científica, consistente no domínio respetivo), «científica», nos cursos artísticos especializados e nos cursos profissionais (aquisição e desenvolvimento de aprendizagens alinhadas com a especificidade de cada curso, designadamente o perfil profissional associado).⁷⁴⁴ A disciplina de Educação Moral e Religiosa é de oferta obrigatória e de frequência facultativa. «As matrizes curriculares-base integram, também, a componente de formação de Cidadania e Desenvolvimento».

No âmbito da **Estratégia Nacional da Educação para a Cidadania**⁷⁴⁵, cabe a cada escola aprovar a sua estratégia para a componente Cida-

⁷⁴³ Anexos VI a VIII deste decreto-lei.

⁷⁴⁴ E ainda a componente técnica artística dos cursos artísticos especializados e a tecnológica, nos cursos profissionais, que visam a aquisição e desenvolvimento de um conjunto de aprendizagens, conhecimentos, aptidões e competências técnicas para o perfil profissional visado, quando aplicável. Está igualmente prevista a formação em contexto de trabalho, nos cursos profissionais e nos cursos artísticos especializados, «sob a forma de experiências de trabalho concretizadas através de estágio orientado por um tutor», e «que visam a aquisição e o desenvolvimento de competências técnicas, relacionais e organizacionais relevantes para a qualificação profissional a adquirir». Estas componentes de formação «podem integrar disciplinas de oferta» ligadas ao projeto educativo da escola.

⁷⁴⁵ «A Estratégia alicerça-se na proposta elaborada e apresentada ao Governo em janeiro de 2017 pelo Grupo de Trabalho de Educação para a Cidadania (doravante GTEC) criado por despacho conjunto (Despacho n.º 6173/2016, publicado no D.R., II.ª Série, n.º 90, de 10 de maio de 2016) da Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade e do Secretário de Estado da Educação, com a missão de conceber uma estratégia de Educação para a Cidadania, a implementar nas escolas», lê-se na Introdução. Define Domínios de Educação

dania e Desenvolvimento (artigo 15.º), definindo domínios, os temas e as aprendizagens, a organização do trabalho, os projetos a desenvolver pelos alunos que a concretizem na comunidade. Do mesmo modo, as parcerias a estabelecer com entidades da comunidade, a avaliação das aprendizagens dos alunos e a avaliação da estratégia implementada, são responsabilidade da escola. Trata-se de uma área de trabalho transversal, de articulação disciplinar, com abordagem de natureza interdisciplinar. As diferentes componentes de currículo ou de formação são convocadas para integrar esta Estratégia, «com vista ao cruzamento dos respetivos conteúdos com os temas da estratégia de educação para a cidadania da escola», concretizados em projetos pelos alunos de cada turma.

No ensino secundário, a escola decide da sua implementação, podendo, entre outras opções, adotar uma disciplina autónoma, prática de coadjuvação (no âmbito de uma disciplina), funcionamento em justaposição com outra disciplina, ou escolher abordar, nas diferentes disciplinas, os temas e projetos, sob coordenação de um dos professores. A «adoção de percurso formativo próprio no ensino secundário», a regular por portaria, torna-se possível através da permuta e da substituição de disciplinas (artigo 16.º) entre as que constituem a oferta de escola.

O artigo 17.º elenca os documentos curriculares, sendo que estes «inscrevem as aprendizagens a desenvolver pelos alunos, nas diversas componentes de currículo, áreas disciplinares, disciplinas ou unidades de formação de curta duração». As Aprendizagens Essenciais são sempre a «orientação curricular de base» para «planificação, realização e avaliação do ensino e da aprendizagem».

para a Cidadania e formas de os abranger no currículo da escolaridade obrigatória por cada nível e ciclo de ensino; formas de operacionalização no contexto escolar; certificação do/a aluno/a no final da escolaridade obrigatória na componente curricular de *Cidadania e Desenvolvimento*; envolvimento e formação de docentes; conteúdos a incluir na Plataforma de Educação para a Cidadania, desde a educação pré-escolar até ao final da escolaridade obrigatória. «Para além de recomendações a Estratégia propõe que os alunos e as alunas na componente curricular de *Cidadania e Desenvolvimento* realizem aprendizagens através da participação plural e responsável de todas e todos na construção de si como cidadãos/ãos e de sociedades mais justas e inclusivas, no quadro da democracia, do respeito pela diversidade e da defesa dos Direitos Humanos. *Cidadania e Desenvolvimento* assume-se, assim, como um espaço curricular privilegiado para o desenvolvimento de aprendizagens com impacto tridimensional na atitude cívica individual, no relacionamento interpessoal e no relacionamento social e intercultural». Trabalho realizado sob a coordenação de Rosa Monteiro. Em <https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos_Curriculares/Aprendizagens_Essenciais/estrategia_cidadania_original.pdf>, consultado em 21 de setembro de 2020.

A Secção II do Decreto-Lei explicita os mecanismos de «Operacionalização», a começar pelo «Planeamento curricular» (artigo 18.º), que «é suportado pelo conhecimento específico da comunidade em que a escola se insere» e orientado para «a adequação e contextualização do currículo ao projeto educativo da escola e às características dos alunos», devendo ser regularmente monitorizado e, sendo necessário, ajustado. As escolas devem tomar decisões – registando-as nos «instrumentos de planeamento curricular» – tendo em conta «a consolidação, o aprofundamento e o enriquecimento das Aprendizagens Essenciais» e o «desenvolvimento das competências inscritas nos referenciais do CNQ», quando aplicável.

As Prioridades (opções curriculares estruturantes definidas a partir das áreas de competências do PASEO) são muito abrangentes e bastante complexas (artigo 19.º):

- «valorização das artes, das ciências, do desporto, das humanidades, das tecnologias de informação e comunicação [...] do trabalho prático e experimental», integrando especificidades regionais e locais;
- «competências de pesquisa, avaliação, reflexão, mobilização crítica e autónoma de informação, [...] resolução de problemas [...] reforço da autoestima»;
- promoção de experiências de «comunicação e expressão em língua portuguesa e em línguas estrangeiras [...] oral, escrita, visual e multimodal»;
- «exercício da cidadania ativa, de participação social [...] partilha e de colaboração e de confronto de ideias sobre matérias da atualidade»;
- «implementação do trabalho de projeto» (centrado nos alunos, para promover a aprendizagem significativa).

As opções curriculares são registadas no projeto educativo e para a sua definição deve pedir-se a colaboração regular dos alunos e trabalham-se a partir de várias opções:

- a combinação de componentes de currículo, «promovendo tempos de trabalho interdisciplinar» com partilha de horário;
- alternância de «períodos de funcionamento disciplinar com períodos de funcionamento multidisciplinar, em trabalho colaborativo»;
- «desenvolvimento de trabalho prático ou experimental com recurso a desdobramento de turmas»;

- «integração de projetos desenvolvidos na escola em blocos que se inscrevem no horário semanal»;
- «funcionamento das disciplinas de um modo trimestral ou semestral».

O artigo 20.º dá-nos conta dos «Instrumentos de planeamento curricular», começando por explicitar que este «constitui uma apropriação contextualizada do currículo, adequada à consecução das aprendizagens e ao desenvolvimento integral dos alunos» e um registo dinâmico, sintético e interdisciplinar das «opções relativas ao planeamento, à realização e à avaliação do ensino e das aprendizagens», devendo compreender «o envolvimento dos alunos». Assim, as escolas devem dotar-se de um projeto educativo (opções estruturantes de natureza curricular), integrando as suas finalidades e sistema de monitorização.

São indicadas «dinâmicas pedagógicas»⁷⁴⁶ que promovam a «qualidade e eficiência educativas» sob diversas formas de organização do trabalho colaborativo (artigo 21.º):

de «natureza interdisciplinar e de articulação disciplinar», por equipas educativas de acompanhamento dos alunos (definem as «dinâmicas de trabalho pedagógico adequadas» e adaptadas aos alunos). Advogam-se «uma atuação preventiva» (antecipar e prevenir o insucesso e o abandono escolares), a «implementação das medidas multinível» que favoreçam a aprendizagem e a inclusão; «a rentabilização eficiente dos recursos e oportunidades existentes na escola e na comunidade»; a diversificação das estratégias de ensino e aprendizagem, «bem como a produção de informação descritiva sobre os desempenhos dos alunos»; uma monitorização regular, «avaliando a intencionalidade e o impacto

⁷⁴⁶ Coadjuvação entre docentes; permuta temporária entre docentes da mesma área ou domínio disciplinar; criação de grupos de trabalho temporários para aquisição, desenvolvimento e consolidação de aprendizagens específicas; apoio ao estudo (com metodologias de integração das aprendizagens, privilegiando a pesquisa, tratamento e seleção de informação); desenvolvimento de trabalho autónomo, inter pares; tutorias para autorregulação das aprendizagens e da adaptação às expectativas académicas e sociais dos alunos; ações de orientação escolar e profissional de modo; ações de apoio ao crescimento e ao desenvolvimento pessoal e social dos alunos, visando igualmente a promoção da saúde e a prevenção de comportamentos de risco.

Note-se que «no ensino básico geral, as práticas de coadjuvação devem privilegiar as áreas da Educação Artística e da Educação Física, no caso do 1.º ciclo, e a área de Complemento à Educação Artística, nos 2.º e 3.º ciclos, através da mobilização de docentes de outros ciclos que pertençam aos grupos de recrutamento destas áreas, privilegiando os recursos humanos disponíveis».

das estratégias e medidas adotadas». Deve assegurar-se o envolvimento dos alunos como «intervenção cívica [...] livre iniciativa, a autonomia, a responsabilidade e o respeito pela diversidade humana e cultural».

3.2.2. A conceção de avaliação para este «currículo flexível»

A forma como se propõe a avaliação para um determinado desenho curricular é um importante instrumento de validação do mesmo – podendo favorecê-lo ou limitá-lo – e de avaliação das intenções expressas, pois os mecanismos de avaliação condicionam enormemente as reais possibilidades de opção e as escolhas muito concretas que fazem os docentes. Neste sentido, a avaliação externa tem um papel fortemente «conformador» porque o docente se sente orientado para prestar contas de um certo tipo de «sucesso» escolar ou educativo, também ele conformado a seriações várias, quando não à representação social dos *rankings* das escolas, de motivação essencialmente competitiva e no qual competem situações escolares de enorme desproporção e realidades concretas muitíssimo diversas.

Como temos vindo a analisar, a avaliação é uma peça muito importante da grande e complexa máquina dos sistemas de ensino contemporâneos: mede as aquisições dos alunos e controla a qualidade do trabalho dos professores, pelo que ocupa um lugar de relevância junto da Administração da educação e dos corpos de inspeção. Esta última, pela concorrência da OCDE, acabou por ver ampliado o seu espaço de competência, quer pela avaliação das várias «reformas», quer pela avaliação da formação dos professores e dos programas, para além da avaliação dos métodos e dos resultados das decisões políticas e técnicas.

3.2.3. As políticas públicas de educação e a avaliação

Conforme pudemos observar ao longo deste trabalho, as escolhas políticas em torno da avaliação sofreram algumas flutuações que oscilam, em termos gerais, mas influentes, entre o desejo inicial de adoção de uma avaliação formativa conducente à melhoria da aprendizagem e as medidas de controlo do sistema, nomeadamente o recurso, mais ou menos volumoso, mas sempre presente, à avaliação externa dos alunos, através de exames e provas de aferição. Também a avaliação dos professores e das escolas se veio a pautar por uma mudança no perfil de ação da Inspeção-Geral da

Educação, de um modelo mais pedagógico para um modelo de observação externa não interferente.

Uma política consistente em matéria de avaliação tem sido um ponto sensível dos sistemas educativos, também em Portugal, e apesar dos três tipos de coleta de dados de informação que são habitualmente promovidos, com funções diversas: a avaliação dos resultados dos alunos, com uma função de informação individual dirigida aos pais (também, na esperança de os envolver na vida escolar dos filhos), e uma outra função, de «massas», que suporia ajudar os professores a situar as forças e as fraquezas dos alunos, para poderem adaptar as práticas de ensino ao seu perfil.⁷⁴⁷

Há uma segunda função da avaliação, relevante e problemática, a que diz respeito à autoavaliação das escolas, nos seus pontos fortes e fracos, e que fornece à Administração instrumentos de pilotagem face a indicadores da população, recursos/meios, funcionamento interno, relações com a comunidade e resultados.

Uma terceira função diz respeito ao exame das políticas e de como estas se correlacionam com a inovação educativa. Para tal, um nível de recolha nacional pode ajudar a determinar a importância atribuída a uma «reforma» e o que esta significa no conjunto do sistema educativo e naquela conjuntura política. A nível local, surge uma multiplicação de estudos que tentam perceber o efeito de vários dos dispositivos usados para «reformular», mas sem uma visão de conjunto, por exemplo, das consequências de processos como a descentralização e, mais recentemente, a inclusão.

Seja como for, a aplicação dos instrumentos das ciências humanas à educação é um processo complexo e sempre insuficiente, pois a medição de conhecimentos e de «produtos» da educação está sempre limitado tecnicamente e nunca é totalmente neutro. O que se consegue, as mais das vezes, são modelos simplificados das realidades educativas, elucidando ligações entre variáveis com categorias indígenas e os valores que as fundam. As investigações são, também, tendencialmente, parcelares, quando seria necessário que se estudassem variáveis complexas durante períodos

⁷⁴⁷ Nesse âmbito, vemos as tentativas proporcionadas pela avaliação a cargo do Observatório da Qualidade da Escola e, mais tarde, pelo Instituto de Inovação Educacional, dedicados à recolha e tratamento de indicadores de pilotagem dos estabelecimentos de ensino, para determinar o valor acrescentado das escolas, como taxas de ingresso no ensino superior e os *rankings* das escolas, que informam as famílias em função da sua escolha de escola e ainda fortalecem o controlo do Estado.

de tempo longos. Do mesmo modo, a concorrência entre os investigadores independentes e os avaliadores oficiais não é equilibrada, o que afeta a produção de conhecimento, a possibilidade de se interpretar rigorosamente as realidades educativas e se compreenda objetivamente não só as ações dos decisores, da administração e dos professores, mas se perceba a sua influência nos resultados proporcionados pela avaliação dos alunos e das escolas que, afinal, são o que mais conta.

Mas a avaliação, de cada aluno ao sistema, na sua globalidade, é importante no sentido em que permite uma **partilha de conhecimento ordenada** que pode ajudar a **tomar decisões** e a **alargar o debate político**. Neste sentido, a avaliação poderia ser um instrumento de encorajamento da participação dos vários atores e um modo de fornecer mais elementos válidos para as negociações políticas. No entanto, se nos últimos anos se desenvolveu um novo mercado para a economia da educação, popularizados nos meios políticos pela sua «objetividade» dos números, trata-se de estudos de experiência randomizada, comparativos, e que levantam muitos problemas de natureza ética, como seja a negação da intervenção ao grupo de controlo e a dificuldade em isolar, nos participantes, o efeito provocado pela experiência, o influxo recebido, a presença atenta dos investigadores. Esse entusiasmo deve ser refreado pela compreensão politicamente séria quanto à avaliação, já que:

é ilusório pensar que ela pode reduzir resistências ou regular práticas que não se enquadram apenas no registo da racionalidade científica ou que pode permitir clarificar as finalidades do sistema educativo e distribuir sanções e recompensas substituindo a política.⁷⁴⁸

3.2.4. A avaliação educativa na perspetiva do XXI Governo Constitucional

A Secção III do *Decreto-Lei n.º 55/2018* integra as opções de natureza avaliativa destas políticas públicas de educação que nos foram apresentadas como de autonomização das escolas e de flexibilização do currículo. No artigo 22.º definem-se as finalidades da avaliação, a saber: é uma avaliação «sustentada por uma dimensão formativa», faz parte do processo de ensino-aprendizagem e tem por objetivo central a sua «melhoria baseada

⁷⁴⁸ Van Zanten, *Les Politiques*, 106.

num processo contínuo de intervenção pedagógica». Pretende ser de explicitação das aprendizagens, colocando em relação os desempenhos esperados e os procedimentos de avaliação. Constitui um «processo regulador», orientando o percurso escolar dos alunos e certificando as aprendizagens: conhecimentos, capacidades e atitudes desenvolvidas por referência ao PASEO.

O legislador sugere procedimentos técnicos e instrumentos diversificados, e uma recolha de informação que é interna (da responsabilidade dos professores e dos órgãos de gestão pedagógica da escola) e externa (da responsabilidade dos serviços ou organismos da área governativa da Educação) e que prossegue, de acordo com as finalidades de:

- «informar e sustentar intervenções pedagógicas, reajustando estratégias que conduzam à melhoria da qualidade das aprendizagens, com vista à promoção do sucesso escolar»;
- «aferir a prossecução dos objetivos definidos no currículo»;
- «certificar aprendizagens».

Ou seja, avalia os alunos e a escola e cumpre o requisito social de oferecer os resultados a um público mais vasto, como seja o mercado de trabalho ou de prosseguimento de estudos. «As regras e os procedimentos relativos à avaliação nas diversas ofertas educativas e formativas são regulamentados por portaria do membro do Governo responsável pela área da educação.»

O artigo 23.º explica o que se entende por Avaliação. A avaliação interna das aprendizagens pode ser formativa e sumativa. A avaliação externa, «em complemento da avaliação interna», gera informações para fins formativos e sumativos e compreende as modalidades de: provas de aferição; provas finais do ensino básico; exames finais nacionais; provas de aptidão artística; provas de aptidão profissional.

A especificação da «Avaliação interna das aprendizagens» é fornecida pelo artigo 24.º, e tem um «caráter **contínuo e sistemático**, ao **serviço das aprendizagens**» e, como «informação sobre o desenvolvimento do ensino e da aprendizagem», «fundamenta a definição de estratégias de **diferenciação pedagógica**, de **superação** de eventuais dificuldades dos alunos, de facilitação da sua **integração escolar** e de apoio à orientação escolar e vocacional» e «traduz-se na formulação de um juízo global sobre as aprendizagens realizadas pelos alunos, tendo como objetivos a classificação

e certificação». De acordo com este documento legislativo, «a avaliação formativa é a principal modalidade de avaliação».

No artigo 25.º compreendem-se as características da Avaliação externa das aprendizagens, que «tem como referencial base as Aprendizagens Essenciais, previstas no n.º 2 do artigo 17.º, enquanto denominador curricular comum, devendo ainda contemplar a avaliação da capacidade de mobilização e de integração dos saberes disciplinares, com especial enfoque nas áreas de competências inscritas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória». As provas de aferição⁷⁴⁹, de aplicação universal

⁷⁴⁹ Para o ano letivo 2019/20, de acordo com o *Despacho n.º 5754-A/2019*, que calendariza o ano escolar e os exames, estavam previstas as provas de aferição: 2.º ano (Educação Artística, Educação Física, Português e Estudo do Meio, Matemática e Estudo do Meio; também a disciplina de Português como segunda língua); 8.º ano (Matemática, Português e Inglês; Português como segunda língua). No caso do 9.º ano, as provas finais inicialmente previstas eram Matemática e Português. Estas provas não se realizaram atendendo à situação sanitária de pandemia e às alterações legislativas introduzidas pelo estado de emergência, que suspenderam as aulas presenciais do ensino básico até ao final do ano letivo (*Decreto-Lei n.º 10-A/2020*, de 13 de março). O estado de emergência foi declarado pelo Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 18 de março, e renovado pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020. O *Decreto-Lei n.º 14-G/2020*, de 13 de abril estabeleceu as medidas excecionais e temporárias na área da educação, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, das quais resultou a suspensão de provas de aferição, provas finais de escola e exames no ensino básico. O disposto no referido Decreto-Lei refere-se também às necessárias adaptações, ao ensino a distância, regulado pelas *Portarias n.os 85/2014*, de 15 de abril, e *69/2019* de 26 de fevereiro, e aos ensinos individual e doméstico, regulado pelas *Portarias n.ºs 359/2019*, de 8 de outubro, e *69/2019*, de 26 de fevereiro. Assinala-se que tinha sido recentemente publicado o *Despacho Normativo n.º 3-A/2020*, de 5 de março, que, revogando o *Despacho Normativo n.º 3-A/2019*, de 26 de fevereiro, altera o regulamento do Júri Nacional de Exames, o regulamento das Provas de Aferição e das Provas de Equivalência à frequência, «considerando o regime jurídico da educação inclusiva, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 116/2019, de 13 de setembro, e pela Declaração de Retificação n.º 47/2019, de 3 de outubro, os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens consagrados no Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, e, ainda, as demais disposições regulamentares de cada oferta educativa e formativa», como se pode ler ao início do referido texto legislativo. Em anexo consta o «Regulamento das Provas de Avaliação Externa e das Provas de Equivalência à Frequência dos Ensinos Básico e Secundário», no qual o artigo 10.º diz, relativamente às Provas de Aferição, de «aplicação universal e obrigatória, destinam-se aos alunos do ensino básico» (2.º, 5.º e 8.º anos), que a «decisão de não realização das provas de aferição compete ao diretor, ponderadas as características que distinguem estas provas, as suas valências diagnósticas e de regulação do ensino e da aprendizagem, e mediante parecer do conselho pedagógico fundamentado em razões de carácter relevante, nomeadamente: a) Organização curricular específica, no caso dos alunos inseridos em outros percursos e ofertas que não o ensino básico geral e o artístico especializado, bem como dos alunos abrangidos por medidas adicionais com adaptações curriculares significativas aplicadas no âmbito do Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, na sua redação atual; b) Proficiência linguística, no caso dos alunos que frequentem a disciplina de PLNM.»

e obrigatória, realizam-se no final do 2.º, 5.º e 8.º anos de escolaridade e permitem:

- a) Acompanhar o desenvolvimento do currículo, nas diferentes áreas, providenciando informação regular ao sistema educativo;
- b) Fornecer informações detalhadas acerca do desempenho dos alunos à escola, aos professores, aos encarregados de educação e aos próprios alunos;
- c) Potenciar uma intervenção pedagógica atempada, dirigida às dificuldades identificadas para cada aluno.

Estão previstas provas finais de ciclo no final do 9.º ano de escolaridade, para os alunos do ensino básico geral e os alunos dos cursos artísticos especializados. A avaliação dos alunos dos cursos científico-humanísticos, do ensino secundário, contempla exames finais nacionais, no ano terminal da respetiva disciplina, a saber: componente de formação geral, português; componente de formação específica, disciplina trienal e ainda duas bienais, de acordo com o percurso do aluno, ou uma bienal e a disciplina de Filosofia. Os alunos dos cursos artísticos especializados do ensino secundário devem realizar uma prova de aptidão artística e os dos cursos profissionais, uma prova de aptidão profissional.

Os intervenientes no processo de avaliação são indicados no artigo 26.º: os «elementos com competência no processo» (professores, formadores, tutores e membros de júris; o professor titular de turma, no 1.º ciclo, e os professores que integram o conselho de turma, nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e no ensino secundário). Os alunos e pais e encarregados de educação devem participar de forma informada pelo que a escola deve, sistematicamente, promover «a **partilha** de informações, o envolvimento e a **responsabilização** dos vários intervenientes». Para a organização do processo de avaliação externa «são constituídas equipas em cada região do território nacional, que integram o Júri Nacional de Exames».

Para o ensino básico (geral ou artístico) os efeitos da avaliação previstos na lei (artigo 27.º) decorrem da forma como a avaliação formativa é perspectivada como «processo de apoio às aprendizagens», que, na sua relação com a definição de estratégias de ensino e «medidas pedagógicas adequadas às características dos alunos e às aprendizagens a desenvolver», apoia a orientação escolar e vocacional dos alunos.

Por sua vez, a avaliação sumativa – e em qualquer modalidade de funcionamento de disciplinas, anual ou não – «realiza-se no final de cada período letivo» e no final do ano letivo promove «uma tomada de decisão» de «transição e aprovação, de conclusão do nível básico de educação» ou de «reorientação do percurso educativo dos alunos», incluindo as disciplinas da componente de formação artística, quando aplicável.

Relativamente ao ensino secundário (cursos científico-humanísticos e cursos artísticos especializados) a avaliação incide «sobre a aprovação em cada disciplina, a progressão nas disciplinas não terminais, a transição para o ano de escolaridade subsequente ou a reorientação do percurso educativo dos alunos, e a conclusão do nível secundário de educação».⁷⁵⁰

A escala de avaliação – materialização da avaliação sumativa – é definida no artigo 28.º, incluindo as disciplinas criadas pelas escolas:

- a) No 1.º ciclo do ensino básico⁷⁵¹, na atribuição de uma menção qualitativa acompanhada de uma apreciação descritiva em cada componente de currículo;
- b) Nos 2.º e 3.º ciclos, numa escala numérica de 1 a 5 em cada disciplina;
- c) No ensino secundário, numa escala numérica de 0 a 20 valores nas disciplinas, módulos, unidades de formação de curta duração e formação em contexto de trabalho⁷⁵².

Como a «evolução do processo educativo dos alunos no ensino básico geral assume uma lógica de ciclo», progride o aluno «que tenha desenvolvido as aprendizagens definidas para cada ciclo de ensino», conforme ao artigo 29.º. No caso do 1.º ciclo, o aluno pode ficar retido num ano intermédio, que não o 1.º, mas «a título excecional», devendo o professor titular decidir, com o conselho de professores, «sobre as vantagens [...] de o aluno acompanhar o seu grupo ou turma». Nesse caso, o aluno será objeto

⁷⁵⁰ Nos cursos profissionais, «a avaliação sumativa dá origem a uma tomada de decisão sobre a aprovação em cada disciplina, módulo ou UFCD, a progressão, ou a reorientação do percurso educativo dos alunos, e a conclusão do nível de educação e qualificação profissional correspondente, ocorrendo no final de cada módulo ou UFCD».

⁷⁵¹ A disciplina de Tecnologias da Informação, pela sua «natureza instrumental» no 1.º ciclo, não é avaliada sumativamente. Perguntamo-nos em que medida esta disciplina pode não ser instrumental.

⁷⁵² «4 - No ensino secundário, independentemente das opções adotadas pela escola, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 15.º, a componente de Cidadania e Desenvolvimento não é objeto de avaliação sumativa, sendo a participação nos projetos desenvolvidos neste âmbito registada no certificado do aluno.»

de uma intervenção «multinível de acesso ao currículo», «estratégias de ensino e aprendizagem e os recursos educativos adequados ao desenvolvimento pleno das aprendizagens». No ensino secundário (cursos científico-humanísticos e artísticos especializados), se o aluno não transitar, será também objeto de uma intervenção multinível. A disciplina de Educação Moral e Religiosa «não é considerada para efeitos de progressão dos alunos» em qualquer um dos ciclos de ensino.

O artigo 30.º determina que «a **conclusão** do ensino básico geral e dos cursos artísticos especializados do ensino básico está dependente da realização de **provas finais** às disciplinas sujeitas a avaliação externa», que nos cursos científico-humanísticos do ensino secundário depende de «exames finais nacionais às disciplinas sujeitas a avaliação externa» enquanto que nos cursos artísticos especializados e nos cursos profissionais haverá, respetivamente, prova de aptidão artística ou de aptidão profissional, e formação em contexto de trabalho.⁷⁵³

O Decreto-Lei prevê um sistema de «acompanhamento, monitorização e avaliação» (artigo 33.º)⁷⁵⁴, para acompanhamento a nível nacional.⁷⁵⁵

⁷⁵³ O artigo 31.º explicita as condições de certificação e emissão de diploma, na conclusão do ensino básico e do ensino secundário, para as diversas modalidades de educação e formação, «com identificação do nível de qualificação de acordo com o Quadro Nacional de Qualificações e do nível que lhe corresponde no Quadro Europeu de Qualificações». Os custos dos diplomas são considerados receita própria da escola. O artigo 32.º dispõe das condições de acesso a provas finais e exames finais nacionais «para efeitos de prosseguimento de estudos em diferentes percursos escolares», quando não exigidos e, ainda, daqueles que são necessários para o ingresso ao ensino superior de alunos autopropostos.

⁷⁵⁴ «1 - O acompanhamento da aplicação do presente decreto-lei é assegurado a nível nacional por equipa que congrega competências adstritas aos diversos serviços e organismos da área governativa da educação, adotando um modelo de proximidade, coadjuvada localmente por coordenadores que constituem o elo de ligação entre a equipa nacional e as escolas, preferencialmente organizadas em rede, os professores e as parcerias locais. 2 - No processo de acompanhamento são privilegiadas dinâmicas de partilha, colaboração e disseminação de práticas entre escolas, com enfoque nas dimensões de formação científica, didática e pedagógica. 3 - O processo de monitorização e avaliação decorre num período de seis anos, promovendo-se a cada dois anos uma avaliação intercalar. 4 - Por despacho do membro do Governo responsável pela área da educação são designados a equipa e os coordenadores referidos no n.º 1, sendo ainda definido o âmbito territorial de intervenção dos coordenadores.»

⁷⁵⁵ «Avaliação Externa da Autonomia e Flexibilidade Curricular», documento com o projeto de avaliação para o período de 2018-2020, coordenado por Ariana Cosme e realizado no contexto da Centro de Investigação e Intervenção Educativa da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto. Em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/AFC/estudo_avaliativo_afc.pdf consultado em 10 de julho de 2021. Analisa as variáveis «reconhecimento da capacidade de agência e de decisão curricular e pedagógica às escolas e professores» (autonomia, flexibilidade, trabalho colaborativo de operacionalização), «reconfiguração profissional docente e reconhecimento do primado do aluno» (princípio

É importante ter em consideração que estas disposições relativas à avaliação dos alunos – desenhadas a partir da avaliação formativa e todas as suas potencialidades e dificuldades – também é acompanhada pelo mais amplo dispositivo de avaliação interna das escolas e, sobretudo, pelos parâmetros e metodologias de avaliação externa das mesmas e dos seus professores. Tudo isto surge, estando-se num quadro de inovação, de diferenciação e de flexibilização curricular. Por isso nos perguntamos até onde é que este quadro poderá realmente ir nos processos que devem garantir uma inclusão que também fomenta uma melhor aprendizagem.

pedagógico que define as estratégias de desenvolvimento do currículo e se articula com a ideia de flexibilidade), «gestão do currículo pensado de forma a desenvolver competências» (quais os documentos que orientam os processos de planificação, de que forma o PADEO é tido em conta no processo de ensino-aprendizagem, tarefas e instrumentos de avaliação). *Avaliação Externa*, 4. Desta avaliação resultam as seguintes recomendações: a) Trabalhar as estratégias e dispositivos relacionados com a organização do trabalho de aprendizagem dos alunos (transitar da discussão sobre os métodos para os ciclos didáticos a empreender: consciencializar os docentes que as intenções subjacentes à utilização dos métodos e das ferramentas pedagógicas e a sua articulação é que definem a natureza da ação pedagógica; b) Desenvolver a interdisciplinaridade e os projetos interdisciplinares: como um debate de natureza epistemológica; como o assumir dos riscos que se podem correr com a criação de projetos insulares, periféricos no seio das escolas; c) Trabalhar as estratégias e dispositivos relacionados com a área curricular de «Cidadania e Desenvolvimento»; as escolas ainda estão numa fase inicial «de descoberta»; d) Trabalhar a relação da avaliação com o desenvolvimento da AFC; é consensual a necessidade de transitar de concepções e práticas de avaliação seletiva para uma avaliação potenciadora das aprendizagens dos alunos; não se constata ao nível da operacionalização; (crenças e soluções que são obstáculo; tensões e as dúvidas acerca das possibilidades das provas de avaliação externa, poderem ser congruentes com a complexidade dos objetivos educativos que caracterizam a AFC); aproveitar melhor o Projeto MAIA/DGE, coordenado pelo Professor Domingos Fernandes; e) Diversificar a formação de professores: espaços de produção de saberes e de reflexão sobre as iniciativas desenvolvidas. Projeto MAIA/ DGE e o projeto SUPPORT TO ADDRESS SCHOOL FAILURE AND DROP OUT IN EDUCATIONAL AREAS OF PRIORITY INTERVENTION (TEIP) IN PORTUGAL – Comunidades de Aprendizagem / INCLUD-ED / DGE/CREA; f) Divulgação de boas práticas (recomendações; criação de redes de escolas); g) Permutas de líderes pedagógicos (boas práticas organizacionais; estratégia e impacto da redes de escolas); onde se possam partilhar experiências, soluções, questões e recursos, capazes de contribuir para o desenvolvimento de iniciativas relacionadas com a AFC; h) Monitorizar os pontos críticos: «a. as estratégias de liderança e o seu impacto no empoderamento dos atores e das instituições; b. as mudanças produzidas, bem como os sentidos, as potencialidades; c. equívocos, as vulnerabilidades e o impacto das mesmas, no domínio das transformações a empreender ao nível da gramática de ensino e da organização do trabalho docente e discente; reforçar a importância dos processos internos de monitorização e avaliação sobre práticas pedagógicas, opções curriculares, dinâmicas e resultados académicos».

4. A concretização das ofertas educativas previstas no Decreto-Lei n.º 55/2018

Tendo-se estabelecido o currículo dos ensinos básico e secundário no *Decreto-Lei n.º 55/2018*, em função do Perfil dos Alunos à Saída da escolaridade Obrigatória, é publicada em 3 de agosto do mesmo ano a *Portaria n.º 223- A/2018*, que regulamenta as ofertas educativas do ensino básico geral e dos cursos artísticos especializados, no contexto da autonomia curricular já conferida às escolas, com a possibilidade da gestão flexível das matrizes curriculares-base das ofertas educativas, a adaptar às opções curriculares de cada escola. A referida Portaria define as regras e procedimentos a usar para concretizar essa nova conceção e operacionalização do currículo.⁷⁵⁶

Doravante os **Conselhos de Turma** são entendidos como «Equipas Educativas» e as «Opções Curriculares» definem-se como:

as diferentes possibilidades de organização e gestão, à disposição da escola, a implementar de acordo com as prioridades por ela definidas, no contexto da sua comunidade educativa, decorrentes da apropriação do currículo e do exercício da sua autonomia, que permitem a consecução das áreas de competências do Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (Artigo 3.º).

E o «**Trabalho interdisciplinar**», definido como «a interseção curricular, estabelecendo articulação entre aprendizagens de várias disciplinas, abordadas de forma integrada, privilegiando uma **visão globalizante dos saberes**», merece um reconhecimento mais evidente. O currículo é, então, concebido e operacionalizado «no respeito pelos princípios, valores e áreas de competências previstos no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória, a oferta de **ensino básico geral** visa assegurar aos alunos uma formação geral, tendo em vista o prosseguimento de estudos (artigo 5.º).

⁷⁵⁶ Fazem parte dos procedimentos a gestão da carga horária e os domínios da autonomia curricular. A Portaria, a aplicar em todas as escolas de ensino básico, também indica o funcionamento da Cidadania e Desenvolvimento, no quadro da Estratégia Nacional para a Cidadania (ENEC), a integração das disciplinas de Português Língua não Materna e de Língua Gestual Portuguesa e introduz algumas correções menores no regime de avaliação e certificação do Ensino Básico Geral, já anteriormente publicado.

Além das Matrizes curriculares de base, apresentadas no documento, em anexos, as escolas passam a orientar a educação, a lecionação e a avaliação pela Matriz curricular de escola, de sua decisão, e em que constam a) O Apoio ao Estudo; b) O Complemento à Educação Artística; c) A Oferta Complementar e ainda, «no quadro da definição da matriz curricular de escola ou da turma», as opções curriculares adequadas ao seu projeto educativo, considerando, entre outras, **Cidadania e Desenvolvimento** (artigo 9.º).

Surtem, igualmente, os **Domínios de autonomia curricular** (DAC), que constituem «uma opção curricular de trabalho interdisciplinar e ou articulação curricular, cuja planificação deve identificar as disciplinas envolvidas e a forma de organização» e tem por base «as Aprendizagens Essenciais com vista ao desenvolvimento das áreas de competências inscritas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória». ⁷⁵⁷

Os **órgãos envolvidos** no «planeamento curricular» são os órgãos de gestão (conceção e operacionalização), o Conselho Pedagógico, que faz a «coordenação e supervisão pedagógica e orientação educativa» a integrar no Projeto Educativo, e, ao nível de turma, os respetivos professores, técnicos, representantes dos pais e os alunos que devem ser «envolvidos no desenho de opções curriculares e na avaliação da sua eficácia, bem como no planeamento do ensino e na avaliação, tendo por referência processos de autorregulação da aprendizagem». ⁷⁵⁸

A Portaria retoma as alterações que já conhecemos em relação à avaliação, tendo como critérios o Perfil do Aluno e as Aprendizagens Essenciais e considerando que a **avaliação formativa** é a «**principal modalidade de avaliação**» e «integra o processo de ensino e de aprendizagem fundamentando o seu desenvolvimento» (artigo 16.º). ⁷⁵⁹

⁷⁵⁷ Os DAC «exploram percursos pedagógico-didáticos, em que se privilegia o trabalho prático e ou experimental e o desenvolvimento das capacidades de pesquisa, relação e análise, tendo por base, designadamente: a) Os temas ou problemas abordados sob perspetivas disciplinares, numa abordagem interdisciplinar; b) Os conceitos, factos, relações, procedimentos, capacidades e competências, na sua transversalidade e especificidade disciplinar; c) Os géneros textuais associados à produção e transmissão de informação e de conhecimento, presentes em todas as disciplinas», sem prejuízo das disciplinas previstas nas matrizes curriculares» (artigo 10.º).

⁷⁵⁸ Este trabalho pauta-se pela adequação às turmas, o enriquecimento das Aprendizagens essenciais, o trabalho interdisciplinar de planeamento conjunto, incluindo a avaliação, e a gestão integrada do currículo. Prevê-se a articulação disciplinar, a atuação preventiva, as medidas multinível, a rentabilização dos recursos e a monitorização regular (artigo 15.º).

⁷⁵⁹ Manter-se-iam as provas de aferição (2.º, 5.º e 8.º anos, artigo 26.º), as provas finais do ensino básico (à exceção dos alunos abrangidos por medidas adicionais, com adaptações

A 7 de agosto de 2018 é também publicada a *Portaria n.º 226-A/2018*, que regulamenta os cursos científico-humanísticos na operacionalização do currículo, avaliação e certificação das aprendizagens, tendo em vista o Perfil do Aluno, também a partir do *Decreto-Lei n.º 55/2018*, com âmbito de aplicação em todas as escolas do ensino secundário.⁷⁶⁰ Assim,

Os cursos científico-humanísticos visam proporcionar aos alunos uma formação geral e uma formação específica, alinhada com os seus interesses em termos de prosseguimento de estudos, procurando através dos conhecimentos, capacidades e atitudes trabalhados nas áreas de Ciências e Tecnologias, Ciências Socioeconómicas, Línguas e Humanidades e Artes Visuais, alcançar as áreas de competências constantes do Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (artigo 6.º).

A componente de **formação geral** «visa contribuir para a construção da identidade pessoal, social e cultural dos alunos», e a de «**formação específica** visa proporcionar uma «formação científica consistente no domínio do respetivo curso». Tal como no ensino básico, as matrizes curriculares-base inscrevem a Educação Moral e Religiosa como componente de oferta obrigatória e de frequência facultativa, cujo tempo acresce ao total das matrizes e a sua classificação não é contabilizada na média final do aluno ou para efeitos de progressão.⁷⁶¹

As normas de avaliação são «harmonizadas aos princípios previstos no referido Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho». As classificações da disciplina de Educação Física voltam a ter efeitos de apuramento da classificação final do ensino secundário. Clarifica, ainda, as regras de funcionamento dos conselhos de turma, uma vez revogada a *Portaria*

curriculares significativas, conformes ao *Decreto-Lei n.º 54/2018*), e que seriam obrigatórias para os alunos que, frequentando outras ofertas de ensino básico não geral e que quisessem prosseguir estudos (artigo 28.º). A nota da prova vale 30% da nota final, a fazer média com a nota interna. Estas regras estão em processo de alteração, introduzida de ano letivo em ano letivo, não só pelas restrições impostas pela pandemia, mas por convicção do legislador.

⁷⁶⁰ Define «as condições que possibilitam ao aluno a adoção de um percurso formativo próprio, através de permuta de disciplinas, eliminando-se o regime de precedências com vista a aumentar tais possibilidades». Para valorizar a formação artística, «é introduzida a disciplina de Teatro no conjunto das opções dos diversos cursos científico-humanísticos» e no «Curso Científico-Humanístico de Artes Visuais a opção Oficina de Design»

⁷⁶¹ Na adaptação às turmas, as escolas podem gerir até 25% de cada componente, redistribuindo os tempos entre as disciplinas da componente em causa, e podendo variar ao longo do ano letivo e adotando uma organização não anual, mas cumprindo o tempo total anual por componente de formação (artigo 7.º).

n.º 243/2012, de 10 de agosto (artigo 34.º), que decide, colegialmente, da nota atribuída, indicada inicialmente pelo docente da disciplina.

A matriz curricular de escola e turma incide também sobre as opções curriculares adequadas ao projeto educativo, na componente de Cidadania e Desenvolvimento (área de trabalho transversal, de desenvolvimento de projetos pelos alunos)⁷⁶², na oferta de escola de disciplinas alinhadas com o projeto educativo que enriqueçam as matrizes curriculares. Tal como se indica nos artigos 15.º e 16.º, este articulado permite aos alunos do ensino secundário uma maior personalização dos percursos e uma alteração das decisões curriculares, para reformulação de percurso, de um ano letivo para outro, procurando aquilo que parece ser um melhor ajustamento vocacional dos alunos conforme o seu processo de desenvolvimento e experiência acumulada.

Indicando as especificidades próprias do ensino secundário e dos seus exames, nada mais de novo é proposto pela Portaria que não esteja já contemplado na Portaria relativa ao ensino básico geral.

⁷⁶² Artigo 10.º. Pode ser oferecida como disciplina autónoma, prática coadjuvada numa disciplina, justaposição com outra disciplina, desenvolvimento de projetos coordenados por um dos professores da turma ou grupo de alunos. Não é objeto de avaliação sumativa.

CONCLUSÃO

1. Todos têm direito à educação e à cultura.
2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva.

Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional (2005),
Artigo 73.º, Educação, Cultura e Ciência

1. Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.
2. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado:
 - a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito;
 - b) Criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar;
 - c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo;
 - d) Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística;
 - e) Estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino;
 - f) Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais;
 - g) Promover e apoiar o acesso dos cidadãos portadores de deficiência ao ensino e apoiar o ensino especial, quando necessário;
 - h) Proteger e valorizar a língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades;

- i) Assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa;
- j) Assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para efetivação do direito ao ensino.

Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional (2005),
Artigo 74.º, Ensino

1. Uma leitura crítica sobre estas novas orientações

Do *Decreto-Lei n.º 54/2018*, de 6 de julho, destaca-se a forma como estabelece um *continuum* de respostas pedagógicas e educativas, a oferecer a todos os alunos, e coloca o seu enfoque nas respostas educativas e não em categorias de alunos. Estas são abandonadas, incluindo a «categoria» necessidades educativas especiais, que era um modelo de legislação «especial» para alunos «especiais». Deste modo, perspetiva a mobilização de recursos humanos e materiais (escolares e das áreas da saúde, do emprego, da formação profissional e da segurança social) a operar de forma complementar à escola, sempre que necessário e adequado, no percurso de qualquer aluno.

Trata-se de «qualquer aluno» no sentido em que, agora, a qualidade do sistema de ensino se associa à sua capacidade de garantir a qualidade das aprendizagens para todas as crianças e jovens entre os seis e os dezoito anos. Mais do que abrir as portas a todos, a perspetiva da escola inclusiva pretende encaminhar todos para a aquisição de um perfil de base humanista, ancorado no desenvolvimento de valores e de competências que os torna aptos ao exercício de uma cidadania ativa, exercida em liberdade e proporcionadora de bem-estar. Como refere Guilherme d'Oliveira Martins,

um perfil de base humanista significa a consideração de uma sociedade centrada na pessoa e na dignidade humana como valores fundamentais. Daí considerarmos as aprendizagens como centro do processo educativo, a inclusão como exigência, a contribuição para o desenvolvimento sustentável como desafio, já que temos de criar condições de adaptabilidade e de estabilidade, visando valorizar o saber.

E a compreensão da realidade obriga a uma referência comum de rigor e atenção às diferenças.⁷⁶³

1.1. A inclusão

Como a educação deve ser um direito efetivo de todos, e não o privilégio de alguns, é necessário garantir as vontades, práticas e níveis de cooperação que possam facultar a melhor aprendizagem que cada aluno possa conseguir. A inclusão tem três dimensões: presença (estar na escola); participação (estar envolvido na vida da escola enquanto se está lá); progresso (aprender quanto é possível, com as ajudas necessárias). Neste sentido, o *Decreto-Lei n.º 54/2018* vem reforçar o direito de cada um dos alunos a uma educação concordante com as suas potencialidades, expectativas e necessidades, num conjunto de respostas planeadas no âmbito de um projeto educativo, comum e plural, que proporcione a todos a participação e o sentido de pertença, em verdadeiras condições de equidade.

Assume, assim, uma perspetiva inclusiva, que se articula, como vimos, com o Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória e com os normativos relativos ao currículo do ensino básico e secundário. Deste modo, aponta para a implementação de mudanças a nível organizacional e a nível do próprio processo educativo.

São importantes as mudanças preconizadas a nível da gestão das escolas, propondo-se uma ação contextualizada e flexível a nível do currículo, que avance do modo de ensino «em simultâneo», assente na perspetiva de se terem populações discentes homogêneas, para práticas educativas de promoção da cooperação entre os alunos, da sua autonomia e da sua participação nas decisões quotidianas, aos mais diversos níveis. Assim, a **diferenciação pedagógica** passa a ser entendida como o pressuposto **estruturante** de toda a ação pedagógica, tendo-se em conta todos os alunos na sua relação com as várias tarefas de aprendizagem que, legalmente reconhecidas⁷⁶⁴, poderão ser diferentes quanto às suas finalidades e aos

⁷⁶³ Guilherme d'Oliveira Martins, «Prefácio», *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*, Ministério da Educação/Direção Geral de Educação, 2017, 6.

⁷⁶⁴ No sentido em que estas práticas já faziam parte de uma certa cultura pedagógica implementada por muitos professores, mas na base da sua iniciativa. De resto, muito do que concorre para a aplicabilidade deste texto legislativo parece ter sido inspirado nessa leitura do terreno. A questão, para o Estado e para as escolas, é que essas iniciativas eram muito individualizadas e nasciam de vontades pessoais de professores, certamente com o

seus conteúdos, quanto ao tempo e ao modo de as realizarem, quanto aos recursos, condições e apoios que são disponibilizados.

Há, agora, uma alteração clara da concepção restrita de «medidas de apoio para alunos com necessidades educativas especiais» e o assumir de uma visão mais ampla, implicando que se pense a **escola como um todo**, contemplando a multiplicidade das suas dimensões e a interação entre as mesmas: tudo o que se faz na escola é curricular no sentido em que contribui para a aprendizagem e a educação. Em grande parte, essa alteração decorre do pressuposto de que qualquer aluno pode, ao longo do seu percurso escolar, necessitar de medidas de suporte à aprendizagem. Esse **princípio da inclusão** materializa-se numa avaliação diversificada e nas práticas de responsabilização, equidade, igualdade de oportunidades, colaboração e participação. Se as próprias famílias e os alunos puderem compreender este princípio humanizador da escola, também poderão melhor aceitar a diversidade de alunos que a escola vai acolher, alguns dos quais viviam, até agora, na marginalidade da escola ou na exclusão.

Como **opções metodológicas estruturantes**, destaca-se o **desenho universal para a aprendizagem** e a **abordagem multinível de acesso ao currículo**. Para tal, as escolas veem reforçada a sua autonomia e as possibilidades de flexibilização de recursos e estratégias que assegurem a inclusão educativa dos seus alunos, em concreto e no seu contexto próprio. O **desenho universal para a aprendizagem** corresponde à necessidade de organização de medidas universais orientadas para todos os alunos. Definindo-se como um modelo estruturante e orientador na construção de ambientes de aprendizagem acessíveis e efetivos para todos os alunos e constitui uma ferramenta essencial no planeamento e ação em sala de aula.

A **abordagem multinível** foca a intervenção pedagógica preventiva, regular ou de reestruturação, num *continuum* de ações, estratégias e medidas organizadas, como vimos, em três níveis de intervenção e é entendida

acordo mais ou menos indulgente dos órgãos de gestão, aproveitando ao máximo os espaços legislativos: aquilo em que a legislação é vaga ou omissa, por exemplo. Certamente que a orientação do Sistema de Ensino para a obsessão avaliativa e a questão dos padrões de avaliação deixou menos espaço aos professores para tal, reforçou as autolimitações das direções (sem esquecermos as decorrentes dos mega-agrupamentos e suas verticalidades) e pôs em campo a máquina da inspeção, atenta a todos estes «abusos» ou «desvios». É possível que, neste contexto, as escolas do ensino privado, sempre ligeiramente excluídas do sistema, tenham «prevaricado» mais – ao abrigo das experiências pedagógicas, por exemplo, ou dos seus vários graus de autonomia – estando agora mais bem preparadas para aplicar as novas orientações.

como um modelo compreensivo de ação, no âmbito «educativo» da escola, que se orienta para o sucesso de todos através da organização individualizada de medidas de suporte à aprendizagem e deixa de se focar na «instrução». A sua oportunidade revela-se na diversificação dos níveis de intervenção, que variam em tipo, intensidade e frequência e são selecionados em função do que se pretende para cada aluno, não excluindo, pois, aqueles que podem e querem progredir mais rapidamente ou, simplesmente, alargar e aprofundar o seu conhecimento numa dada área de interesses, melhorando, assim, a componente vocacional do percurso escolar.⁷⁶⁵

O centro da abordagem multinível não é na avaliação da aprendizagem, mas na **avaliação para a aprendizagem**. Com efeito, a avaliação formativa assume um carácter central nesta abordagem, na medida em que constitui a modalidade de avaliação que vai alimentar o circuito planificação-ensino-aprendizagem, ligando o trabalho pessoal de reflexão do professor à mudança de comportamento observável no aluno. Os seus dados passam a ser evidências relevantes acerca das ações e estratégias pedagógicas escolhidas e implementadas, da receção dos alunos a essas metodologias e aos efeitos conseguidos em termos dos progressos esperados nos alunos e, também, dos processos educativos da escola, entendida como um todo educativo.

Assim, não se deixam de fora nem os **interesses**, nem as **motivações**, nem as **possibilidades** que os alunos colocam no ato de aprender. É em função da análise compreensiva e integrada destes dados que se determinam intervenções ou medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão. Está-se, assim, mais próximo de garantir a todos os alunos a equidade e a igualdade de oportunidades de acesso ao currículo, da frequência e da progressão no sistema educativo, independentemente das modalidades e percursos de educação e formação. Também se afere quotidianamente a pertinência do currículo e dos programas de trabalho que o implementam.

⁷⁶⁵ As **medidas universais** referem-se a práticas disponibilizadas com o objetivo de promover a aprendizagem e o sucesso de todos os alunos. Não dependem da identificação de necessidades específicas de intervenção, sendo medidas generalizadas a todos os alunos. As **medidas seletivas** constituem as práticas ou serviços dirigidos a alunos em situação de risco acrescido de insucesso escolar ou que evidenciam necessidades de suporte complementar, em função da resposta às intervenções universais. Estas medidas podem consubstanciar-se, por exemplo, em intervenções implementadas em pequenos grupos e tendencialmente de curta duração. As **medidas adicionais** referem-se a intervenções ministradas mais frequentemente e com maior intensidade, desenhadas à medida das necessidades e potencialidades de cada aluno, implementadas individualmente ou em grupos pequenos, e geralmente mais prolongadas.

As **avaliações diagnósticas** são um instrumento de despiste essencial, com o objetivo de apoiar a definição de áreas prioritárias de intervenção com a vantagem de obrigarem os professores a uma reflexão mais profunda sobre os programas, as suas articulações verticais e horizontais. E a determinação das medidas multinível segue procedimentos específicos de tomada de decisão, baseada nos dados ou evidências, com enfoque em dimensões pedagógicas e curriculares, e numa lógica de corresponsabilização dos diferentes intervenientes, que discutem entre si que medidas se aplicam, a quem se aplicam, sob a responsabilidade de quem. Tal pressupõe que a escola, na sua quotidianidade um pouco caótica, sujeita ao fluxo diário da vida, pode beneficiar das lógicas e dos recursos das ciências psicológicas e pedagógicas.

A identificação da **necessidade de mobilização de recursos** é apresentada ao diretor do agrupamento de escolas, fundamentada em evidências relativas a intervenções anteriores ou constatações atuais que revelem novas necessidades, podem tomar a iniciativa qualquer das pessoas envolvidas no processo educativo do aluno⁷⁶⁶. Este processo pressupõe a existência da equipa multidisciplinar, capacitada para a avaliação de necessidades e que trabalha em diálogo com os pais e o aluno, e que pode solicitar a colaboração de outros profissionais ainda mais especializados. A situação do aluno, por princípio legal, deve ser analisada por referência aos **contextos** e às **singularidades** do aluno.⁷⁶⁷

Os **pais** devem aprovar o relatório técnico-pedagógico e a mobilização das medidas deve ser feita de imediato. Neste articulado, o educador de infância, o professor titular de turma ou o diretor de turma, assumem um papel relevante já que são os **coordenadores da implementação** das medidas previstas no relatório técnico-pedagógico, o que implicará, da parte da escola, uma preocupação com a sua formação e recrutamento, e a atribuição de horas, mas é uma visão que favorece a perspetiva de conjunto dos grupos de alunos e também abre à sua participação como mentores

⁷⁶⁶ Docentes, técnicos dos serviços de intervenção, os pais ou outros educadores ou cuidadores.

⁷⁶⁷ Quando se mobilizam medidas universais, não há lugar à elaboração de relatório técnico-pedagógico. O processo passa para o educador, professor titular ou diretor de turma, que mantém a comunicação com os pais, e as respostas são ativadas na escola e na turma. Quando a equipa multidisciplinar conclui pela necessidade de medidas seletivas ou adicionais, é elaborado o relatório técnico-pedagógico e, apenas quando o aluno precisa de adaptações curriculares significativas, um programa educativo individual. Tal parece-nos querer flexibilizar as intervenções e simplificar os procedimentos em função da utilização dos recursos otimizada.

inter pares. O papel do professor de ensino especial surge como trabalho colaborativo com os diferentes intervenientes no processo educativo dos alunos e, ainda, no apoio direto aos alunos. No entanto, o trabalho central é feito em sala de aula, o «lugar de todos».

Como nada disto se fará sem a **sensibilização da comunidade educativa** para a educação inclusiva e a **equipa multidisciplinar** tem um papel crucial, assegurando que a escola adota uma **visão estratégica, missão, princípios e valores orientados para a inclusão**, isto é, um trabalho de mudança de mentalidades, base da inovação. Para tal, socorre-se da dinamização de espaços de **reflexão e formação**⁷⁶⁸, envolvendo toda a comunidade educativa, assim como a identificação de práticas coerentes e fundamentadas já desenvolvidas. Assegurar uma escola verdadeiramente inclusiva não é apenas aceitar toda a diversidade de alunos. Implica planeamento, envolvimento, trabalho colaborativo entre profissionais e entre estes e as famílias e o aconselhamento aos docentes na implementação de práticas pedagógicas inclusivas.

Assim, a equipa multidisciplinar apoia os docentes na sua **prática pedagógica**, na **seleção das estratégias** mais adequadas, como uma equipa de apoio à resolução de problemas, no sentido de clarificar, propor e ajudar a organizar soluções, numa lógica colaborativa, abrangente e respeitadora das competências e saberes de cada um. Uma **intervenção inclusiva** não pode ancorar-se numa visão redutora que aponte para os défices de ninguém, nem dos educadores. Pretende-se que os serviços de apoio ofereçam suporte aos docentes titulares de grupo ou turma, com a finalidade de desenhar atividades de aprendizagem, pois tal permitiria que todos os alunos beneficiem da atualização do professor, participem na «mudança» pedagógica, reduzindo, ainda, a necessidade de apoio individual a alguns dos alunos. No entanto, a fiabilidade deste processo repousa muito na disponibilidade intelectual e emocional dos professores para um processo de mudança contínuo, cujo efeito cumulativo pode não ser suficiente para compensar o investimento horário – de estudo, de reuniões, de planificação – que o faculta e assim podem morrer à nascença muitas ideias boas.

Quando uma **intervenção pessoalizada** é necessária, cabe ao centro de apoio à aprendizagem um trabalho complementar realizado em contexto de sala de aula, para o desenvolvimento de competências específicas,

⁷⁶⁸ A este nível, os Centros de Formação de Professores receberam um novo fôlego com a entrada em funções do XXI Governo Constitucional. Também colaboram na organização da observação das aulas que consta da avaliação externa das escolas.

que possam ser generalizadas para os contextos de vida dos alunos, assumindo sempre um carácter transitório. Depreende-se que os alunos em causa terão dificuldades acentuadas – cognitivas e de comunicação, por exemplo – e que se espera, sobretudo, melhorar a sua qualidade de vida e as suas possibilidades de agir sobre as mentalidades dos colegas.

Nesta legislação, o **centro de apoio à aprendizagem** é uma novidade desenhada numa **lógica de serviços de apoio à inclusão**, que se organiza para fornecer suporte aos docentes responsáveis pelos grupos ou turmas e como complementaridade subsidiária ao trabalho desenvolvido em sala de aula, ou noutros contextos educativos. Preconiza-se, assim, uma oficialização institucional do trabalho colaborativo (planificação conjunta de atividades, definição de estratégias e materiais) correlacionado esse **modo organizacional** de construir a escola com a promoção da aprendizagem e da participação das turmas. O princípio que lhe está subjacente é a «descompartimentação da escola e do processo de ensino e de aprendizagem», que parte da eliminação das «medidas de apoio para alunos com necessidades educativas especiais» e assume a escola como um todo, contemplando a multiplicidade das suas dimensões e a interação entre as mesmas: pessoas, planos e atividades implementadas. O argumento fundador para esta escolha curricular é o pressuposto de que qualquer aluno pode, ao longo do seu percurso escolar, necessitar de medidas de suporte à aprendizagem e que estas se podem encontrar nas multiplicidades de espaços e de recursos com que a escola conta⁷⁶⁹.

O *Decreto-Lei n.º 54/2018* assume, assim, o **desenho universal para a aprendizagem** e a **abordagem multinível** no acesso ao currículo como as opções metodológicas fundamentais. Para tal – e não é pouco – surge o *Decreto-Lei n.º 55/2018*, com a intenção primeira de promover e assegurar a autonomia e a flexibilidade curricular de modo que a escola se possa assumir como espaço educativo global e tenha condições de mobilizar os recursos e as estratégias necessárias ao princípio político escolhido por este governo, a inclusão.

⁷⁶⁹ Não podemos deixar de pensar, com uma surpresa amável, que a escola básica e secundária talvez tenha recolhido da organização do jardim de infância, da sua compreensão educativa em torno das «atividades de vida diária» e do encontro dos educadores «à volta da mesa» para as suas atividades de planificação e de avaliação, um novo modelo ou estilo organizacional, como o que se pode encontrar na investigação e lecionação de Teresa Sena Vasconcelos, *Ao Redor da Mesa Grande. A prática educativa de Ana* (Porto: Porto Editora, 1997) sobre a comunidade participativa das crianças,

Diríamos que às escolas se pede, essencialmente – no engenho e arte portugueses, celebrados pelos poetas –, a **mobilização das estratégias**, já que os recursos materiais não parecem aumentados nem a carga de trabalho dos professores aliviada. Do mesmo modo, um texto legislativo com tanto potencial parece ameaçado, a cada boa linha redigida, pela idade cronológica dos professores, pela exclusão da formação do seu horário de trabalho direto, do muitíssimo que é pedido às escolas e aos docentes, por vezes, num contexto relacional impossível de suportar.

É disso apenas um exemplo a manutenção dos agrupamentos escolares, dos mega-agrupamentos, em que muito do crédito horário da escola vai para reforçar as centralizadas funções dirigentes e pedindo-se uma lógica de trabalho colaborativo quando a colegialidade⁷⁷⁰ que animou a mudança nas escolas portuguesas é apenas um resíduo histórico, se não renova o corpo docente, se considera a formação dos professores central, mas não se lhes dá condições dela aceder com uma verdadeira vontade e capacidade de mudar, se continua a enviar a inspeção e a fazer provas de aferição e exames padronizados sem que se perceba uma motivação concreta de excelência pedagógica mas apenas se persista numa fraca tentativa de legitimação popular através de uma «objetivação» dos resultados do sistema que, uma vez por ano, «incendeiam» a comunicação social e talvez estimulem as direções de agrupamentos a tomar decisões erróneas quanto à distribuição dos recursos pelas suas várias escolas.

Mais, talvez este texto legislativo se fragilize, se «interrompa», e comprometa definitivamente, ao colocar todo o ónus e todo o esforço de uma «transição epocal» sobre os ombros de cada um dos professores e, numa medida muito menor, nos técnicos e outros profissionais da escola: se falhar, não é responsabilidade do Estado porque os professores agora usufruem de uma liberdade que não souberam usar, uma espécie de «árvore do conhecimento» dessacralizada, tornada o centro do novo paraíso escolar.

⁷⁷⁰ O artigo 77.º da Constituição da República Portuguesa reconhece essa relevância quando, num texto fundamental, escreve: Participação democrática no ensino, «1. Os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei. 2. A lei regula as formas de participação das associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico na definição da política de ensino».

1.2. A flexibilização curricular

Tal como antes referido, para dar corpo curricular às políticas educativas de inclusão, surge o *Decreto-Lei n.º 55/2018*⁷⁷¹, que promove a autonomia e a flexibilidade curricular que permita à escola recrear-se no perfil de espaço educativo global. Assim, a inclusão será garantida pela autonomia curricular.

O conceito de currículo, proposto pelo XXI Governo Constitucional, assume como prioritária a **concretização da igualdade de oportunidades**, já que, na situação de partida, nem todos os alunos viam garantido o seu direito à aprendizagem e ao sucesso educativo. A Constituição Portuguesa garante que «todos têm direito à educação» e que compete ao Estado a promoção da «democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos», preconizando a «igualdade de oportunidades» e visando a «superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva».⁷⁷² Parece, pois, aquele ideal benigno, registado no Texto Fundamental, que governos assumem e cidadãos apoiam mas nunca se concretiza.

Neste contexto de inclusão, atrás examinado, surge a «equidade»⁷⁷³ e a defesa da qualidade da escola pública. No artigo 3.º do Decreto-Lei a que nos referimos, é definido o currículo como o instrumento que as escolas podem gerir e desenvolver localmente de modo que todos os alunos alcancem as competências previstas no Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória, num quadro em que as principais decisões ao nível curricular e pedagógico sejam tomadas pelas escolas e professores, através da «abordagem multinível» e numa **«lógica de coautoria curricular e de responsabilidade partilhada»**⁷⁷⁴. Esta tomada de decisão curricular já estava «prometida» pela Lei de Bases do Sistema Educativo no seu artigo 47.º,

⁷⁷¹ Refira-se que em 11 de junho de 2019 a Portaria n.º 181 veio, na sequência do Decreto-Lei n.º 55/2018, definir os termos e condições de gestão curricular superior a 25% das matrizes-base das ofertas educativas e formativas do ensino básico e do ensino secundário. Não será aqui tratado em detalhe pois a sua publicação ultrapassa o período temporal de publicação legislativa definido para este trabalho e que se conclui em julho de 2018.

⁷⁷² *Constituição da República Portuguesa*, VII Revisão Constitucional (2005), artigo 73.º.

⁷⁷³ A Constituição dita «igualdade de oportunidades», (artigo 73.º).

⁷⁷⁴ Decreto-Lei n.º 55/ 2018, de 6 de julho, artigo 4.º.

mas não se concretizou nunca, tal como a também desejada articulação entre ciclos de ensino, aqui também referida⁷⁷⁵.

Esta nova configuração curricular assenta em três «peças», já anteriormente apresentadas e discutidas: o *Perfil do Aluno* – como referencial para o ensino e a aprendizagem, a meta para onde a escola deve dirigir o olhar como instrumento de construção da sociedade – as *Aprendizagens Essenciais* e as *Matrizes Curriculares* ou Matrizes Curriculares-Base, horizontalmente organizadas por áreas e disciplinas e, verticalmente, organizadas por ano/nível de escolaridade e ciclo de formação, às quais foi atribuída uma dada carga horária.

As **Aprendizagens Essenciais** são isso mesmo, os essenciais, «o conjunto comum de conhecimentos a adquirir, identificados como os conteúdos de conhecimento disciplinar estruturado, indispensáveis» comuns para todos os alunos, em cada área do conhecimento, e servem para o professor planificar e lecionar e proceder à preparação da avaliação. Do mesmo modo, representa referências igualmente comuns para a avaliação interna e externa das escolas, podendo ser entendidas como *core curriculum*.

Esta perspetiva do desenvolvimento curricular retira importância aos programas tradicionais no sentido em que se pretende **ir além dos conteúdos** que estes propõem, como instrumentos de sistematização lógica do que deve ser aprendido, e olhando o processo de ensino-aprendizagem, considerando o aluno e o docente como os **sujeitos desse processo** e já não as orientações programáticas, de conteúdos, capacidades ou atitudes.⁷⁷⁶ Tal acontece, também, porque toda a atividade da escola é **educativa e curricular**, por uma «conceção de um currículo integrador, que agregue todas as atividades e projetos da escola, assumindo-os como fonte de aprendizagem e de desenvolvimento de competências pelos alunos», multiplicando os próprios «Documentos curriculares».⁷⁷⁷

⁷⁷⁵ «4 – Os planos curriculares do ensino básico devem ser estabelecidos à escala nacional, sem prejuízo de existência de conteúdos flexíveis integrando componentes regionais. 5 – Os planos curriculares do ensino secundário terão uma estrutura de âmbito nacional, podendo as suas componentes apresentar características de índole regional e local, justificadas nomeadamente pelas condições sócio-económicas e pelas necessidades em pessoal qualificado.»

⁷⁷⁶ Decreto-Lei n.º 55/ 2018, de 6 de julho, artigo 3.º.

⁷⁷⁷ Programas, metas, orientações, perfis profissionais e referenciais do Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), as Aprendizagens Essenciais. A partir destes organiza-se o trabalho de articulação/interdisciplinar, de autonomia e flexibilidade, de adaptação das matrizes curriculares-base à realidade da escola. Decreto-Lei n.º 55/ 2018, de 6 de julho, artigo 4.º.

Na visão proposta pelos *Decretos-Lei n.º 54 e n.º 55/2018*, a Educação para a Cidadania integra-se – quanto ao programa de governo e à letra da lei – numa estratégia nacional que visa o **fortalecimento da democracia** e «aprendizagens com impacto na atitude cívica individual, no relacionamento interpessoal e no relacionamento social e intercultural, através da componente de Cidadania e Desenvolvimento».

Nesta proposta de autonomia e flexibilização curricular, destacam-se dos princípios orientadores para a construção curricular local, ainda, o «reforço da intervenção curricular das escolas e no carácter formativo da avaliação», na linha de uma concretização efetiva de autonomia, enquadrada no projeto educativo.⁷⁷⁸ Tal associa-se à «garantia de uma escola inclusiva», de promoção da igualdade e cuja «flexibilidade, inovação e personalização respondem à heterogeneidade dos alunos», que também se envolvem, tal como os encarregados de educação, na escolha de opções curriculares.⁷⁷⁹

O Decreto-Lei n.º 55 preconiza que o **currículo seja localmente** gerido tendo em conta a flexibilidade das matrizes curriculares-base⁷⁸⁰. Assim, também a «gestão e lecionação interdisciplinar e articulada do currículo, designadamente através do desenvolvimento de projetos» parecem ganhar um novo peso. Nessa linha, este texto não se refere aos projetos curriculares de turma já que as medidas de inovação curricular não têm como unidade orgânica a turma, mas grupos de trabalho.⁷⁸¹ Pacheco (2019) considera que esta opção produz alguma indefinição nos princípios curriculares, uma vez que cada escola tem um projeto educativo, como documento estruturante, e de cada turma, no âmbito do ano de escolaridade, que congregam as opções curriculares e as opções pedagógicas, independentemente do tipo de documento e relativo às várias opções (disciplinas, projetos interdisciplinares ou outros).⁷⁸²

⁷⁷⁸ CF. Decreto-Lei n.º 55/ 2018, de 6 de julho, artigo 4.º, b).

⁷⁷⁹ Cf. Decreto-Lei n.º 55/ 2018, de 6 de julho, artigo 4.º.

⁷⁸⁰ Em resultado da identificação das dinâmicas a adotar no processo de ensino-aprendizagem, numa proporção de até 25%.

⁷⁸¹ Pacheco, *Inovar*, 105, refere que tal advém das soluções encontradas pelas Escolas do Projeto-Piloto de inovação pedagógica.

⁷⁸² Pacheco, *Inovar*, 105. As matrizes contêm, pois, valores de referência a gerir por redistribuição dos tempos fixados na matriz, de modo a que se vá ao encontro das respostas pedagogicamente necessárias ao contexto daquela comunidade educativa (artigo 11.º, 2). As alterações às matrizes-base contêm várias possibilidades: tempos de trabalho interdisciplinar (partilha de horário entre disciplinas); alternância, ao longo do ano, de períodos de funcionamento disciplinar (com possibilidade de partilha de horário); desenvolvimento de

As **dinâmicas pedagógicas** têm neste documento legislativo uma notável importância, a saber: a organização das «equipas educativas» (por grupos, por turmas; com consequências para a implementação da avaliação, nas metodologias usadas, na gestão de recursos e na monitorização dos efeitos das escolhas curriculares), os vários grupos de trabalho docente e discente e as tutorias. Não foram esquecidas as ações de orientação escolar e profissional, que parecem tomar um lugar menos marginal à vida escolar e à educação dos alunos, as ações de apoio ao crescimento e ao desenvolvimento pessoal e social dos alunos que, nalguma medida, já existiam nas escolas de forma substancialmente oficiosa, levados a cabo por projetos de professores e dos serviços de psicologia e orientação, com base nas boas vontades dos professores (nomeadamente, na cedência de horas curriculares ou reenviados para os tempos livres dos alunos, com as devidas consequências).

Estas linhas de ação, em grande medida, já presentes no *Despacho Normativo n.º 5908/2017*, como vimos, e ensaiadas e desenvolvidas pelos Projetos-Piloto, receberam também, a pedido do governo português, a atenção da OECD, que as avaliou em função do seu Projeto Educação 2030, conforme relatório publicado, «*Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal - An OECD review*», em 2018, que resume os princípios fundamentais como: melhoria da qualidade da aprendizagem e do ensino para alcançar competências e habilidades, pela interdisciplinaridade e projetos; implementação da autonomia e flexibilidade curricular; construção de escolas inclusivas, eliminando as barreiras ao acesso; implementação da educação da cidadania, focada na cultura portuguesa e estrangeira; valorização da avaliação tanto interna como externa; promoção do

trabalho prático ou experimental, com a recuperação do sistema de desdobramento de turmas, ou outra organização; integração de projetos em blocos inseridos no horário semanal e que recebem intervenções variadas; organização disciplinar, anual ou semestral (artigo 21.º, 2). É importante ter em conta que da planificação de projetos pode constar a introdução de novas disciplinas (na carga horária da oferta complementar, artigo 13.º, 9, e 15.º, 4), reorientação do percurso formativo de um aluno (artigo 10.º, 1), projetos de educação para a cidadania (artigo 15.º, 1 e 2). Os projetos surgem como uma área de trabalho transversal de uma turma (artigo 15.º, 3), projetos de apoio ao estudo (13.º, 6), percurso formativo próprio de um aluno, no ensino secundário (permuta e/ou substituição de disciplinas, artigo 16.º). Esta nova planificação procura responder a necessidades já anteriormente identificadas – como seja o apoio ao estudo, as áreas de projeto e área-escola – mas encarando-as como possibilidades a usar em função das necessidades e não estruturas que criam novas necessidades.

alinhamento dos ciclos de ensino; mobilização de apoios para a educação (pais, comunidade e professores, agentes chave da aprendizagem).⁷⁸³

O relatório avalia como «forças» **positivas**⁷⁸⁴ a criação do Perfil do Aluno e o envolvimento e participação do processo, o ter-se dado espaço legal à participação opcional no desenho do currículo, adotando novas pedagogias e formas de avaliação. Também o facto de esta experiência ter promovido um desenvolvimento profissional dos docentes, local e significativo, e o facto de estes sentirem que puderam motivar melhor os alunos para a aprendizagem, tendo em conta as suas necessidades e contextos. Do mesmo modo, o projeto terá levado os alunos a experimentar e valorizar os elementos do *design* curricular, dos quais, aprender a trabalhar em grupo, construir relações positivas com os professores, fazer escolhas que refletem os seus interesses, apresentar o seu trabalho fora da sala de aula, aprender coisas relevantes para o seu futuro e experimentar uma diversidade de modos de aprender⁷⁸⁵.

O relatório deixa também alguns **desafios**: os dilemas dos responsáveis administrativos das escolas relativamente à relação da flexibilidade curricular, da avaliação formativa e da aprendizagem ativa com a realização de exames nacionais⁷⁸⁶; a compatibilização da flexibilidade com a estruturação dos horários e a eficácia das medidas escolhidas; a problemática de as práticas profissionais dos professores e de as possibilidades reais dos estudantes estarem, ambas, em consonância com a necessidade de preparar as pessoas para desenvolver e manter a flexibilização curricular de modo sustentável, no tempo, e, ainda, gerir as diferenças entre práticas escolares de uns estabelecimentos e outros, ou noutras palavras, gerir as desigualdades de intervenção e de resultados.⁷⁸⁷

A título de balanço, parece-nos que o articulado constante dos *Decretos-Lei n.º 54 e n.º 55/2018* contém **muitas possibilidades** importantes e interessantes para a criação, ou recriação, de uma escola «nova» no nosso país. Não é o intuito deste estudo fazer a análise comparativa, mas muitas das

⁷⁸³ OECD, *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal – An OECD review* (Paris: OECD, 2018) 27.

⁷⁸⁴ OECD, *Flexibility and Autonomy*, 28-32.

⁷⁸⁵ OECD, *Flexibility and Autonomy*, 32.

⁷⁸⁶ Os autores do relatório pensam que não há conflito.

⁷⁸⁷ OECD, *Flexibility and Autonomy*, 33-35.

propostas lembram – e, a nosso ver, bem – os estudos preliminares que foram feitos para a reforma de Roberto Carneiro, pela Comissão nomeada para o efeito, e que ficaram na mente de muitos os que se interessam pela escola em Portugal sem terem sido incluídas na legislação da época ou, tendo sido, não tendo progredido nas escolas. E o que é que isso pode significar de lição da história?

A mesma questão se nos coloca: quanto, de todo este rico manancial, se ficará pela retórica? Como, quando e até que ponto vão as escolas aceitar e promover as possibilidades que estas peças legislativas lhes entregam em mãos? E será que a mudança de governos, que acontecerá mais tarde ou mais cedo, vai apontar num sentido diametralmente oposto, como temos visto nas oscilações legislativas do arco da governação?

Quando se entrega ao «terreno» a obra sempre difícil de reformar, e reformar num contexto de mudança de mentalidade como é a inclusão, que se espera e como se pretende apoiar a **inovação sistemática**, criativa e constante que é necessária? Que papel reserva para si o Estado? Esperemos que não seja, apenas, o do galante avaliador do produto final e que não repouse no fortalecimento de estruturas intrusivas, receoso da própria flexibilidade e autonomia oferecida, entretanto, ampliada. E que não incorra no risco, pouco democrático, de deixar de olhar para a **precariedade de tantas escolas**, negligenciadas nos pontos mais distantes dos agrupamentos, tanto em termos de recursos humanos como materiais, e das lideranças funestamente managerialistas que fomentou ao longo dos anos, um modelo a merecer reforma e, antes disso, uma avaliação profunda e exaustiva.

Fazemos nossas as preocupações equacionadas pelo relatório da OECD (2018), mas gostaríamos de ainda apontar algumas questões: organizacionais, pedagógicas e avaliativas. Ao ler este articulado vertido nos chamados «decretos gémeos», não é difícil imaginar a nova dinâmica de escola, de uma «escola educativa», na dinamização do trabalho de projeto entre professores, nas suas *démarches* interdisciplinares, levando os alunos a colaborar na reinvenção das disciplinas e, sobretudo, do potencial das áreas disciplinares: até a limpeza e arranjo das instalações sanitárias têm algo a dizer sobre a dignidade da pessoa, o acolhimento dado aos alunos, a compreensão materializada do esforço contínuo, às vezes devastador, que significa ser professor em Portugal.

Mas, a par disso, é preciso **redefinir e reavivar as instâncias curriculares da escola**, que foram perdendo brilho e função nas últimas décadas,

canalizando quase tudo para o gabinete do diretor: falamos do Conselho Pedagógico, aquela ágora pedagógica que deu unidade e abertura às escolas, os departamentos curriculares, onde os professores «saíram» das suas disciplinas e turmas, para aprender um idioma comum e uma partilha de soluções. E não podemos excluir a função tutorial dos professores titulares e dos diretores de turma, fazendo plataforma entre a escola, o aluno e as famílias, mobilizando recursos, acompanhando o desenvolvimento de colegas e de alunos, mas tantas vezes tão fragilmente selecionados, tão votados às questões burocráticas. É difícil imaginar uma escola mais democratizadora se ela mesma não vive essa experiência de democracia, afinal, apenas a vida quotidiana de uma comunidade aberta e participativa.

Depois, há que ter presente aquela quantidade de massa cinzenta e experiência de comunicação que uma escola encerra, colocada ao serviço das comunidades, atravessadas por tantas iliteracias, mas que podem ser colmatadas, com grandes efeitos no desenvolvimento local, quando professores, pais e comunidade se podem juntar numa sala ou no pavilhão para aprender uns com os outros.

Este articulado também traz, já, um traço relevante de inovação, com as Aprendizagens Essenciais como *core curriculum*, a sua autorização para ler e reformular os programas de modo a ensinar melhor, e o seu convite a serem enriquecidas a partir da cultura regional e local e associadas «à modalidade» de avaliação por excelência, a avaliação formativa. Esta, que é uma forma de diálogo entre alunos e professores, permite a cada uma das partes perceber-se melhor e corrigir os próprios erros, e pode deixar os alunos crescer ao longo da sua formação escolar e educativa com mais liberdade para ser o que são, em versões mais aperfeiçoadas de si mesmos. De facto, em doze anos de escolaridade, basta que o final seja certificativo, com exames finais, até, que são um treino dos alunos para o que virá a seguir e provavelmente tudo o que o País precisaria de saber sobre a funcionalidade da escola do seu bairro, pois o diálogo com a comunidade está há muito instaurado.

Falta-nos referir a **questão avaliativa** que o Relatório da OECD refere e julga resolver-se bem. Estes tempos de pandemia que temos vivido deveriam funcionar como um laboratório: quantos diretores avançaram refletidamente para o ensino à distância, encontraram respostas adequadas, sem sentirem na avaliação externa aquele peso da «desclassificação» e da desigualdade de meios da sua escola?

O articulado prevê que a avaliação das aprendizagens seja «parte integrante da gestão do currículo», aumentando também «a capacidade reguladora dos instrumentos de avaliação externa, valorizando uma intervenção atempada e rigorosa, sustentada pela informação decorrente do processo de aferição, no sentido de superar dificuldades nos diferentes domínios curriculares» e certificação (da qualidade, supõe-se) dos ensinos básico e secundário.

Por outro lado, segundo um documento de fevereiro de 2019, publicado pela Inspeção-Geral de Educação e Ciência, e acessível no seu *site*⁷⁸⁸, o terceiro ciclo da Avaliação Externa das Escolas abrange: estabelecimentos públicos de educação e ensino, incluindo os do ensino artístico especializado, escolas profissionais, públicas ou privadas, estabelecimentos de ensino particular e cooperativo com contrato de associação ou de patrocínio e aqueles cuja receita seja maioritariamente proveniente de fonte pública. Pode ainda ter lugar, por solicitação, nos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo não incluídos, em função dos recursos disponíveis.⁷⁸⁹

Segundo o mesmo documento, são **objetivos da avaliação externa**: a promoção da qualidade do ensino, das aprendizagens, e a inclusão de todas as crianças e de todos os alunos; identificação dos pontos fortes e áreas prioritárias, com vista à melhoria do planeamento, gestão e ação educativa das escolas; aferição da efetividade das práticas de autoavaliação das escolas; promoção de uma cultura de participação da comunidade educativa;

⁷⁸⁸ Inspeção-Geral de Educação e Ciência, *Terceiro Ciclo da Avaliação Externa das Escolas* (2018, ...). Em https://www.igec.mec.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/03/00&auxID=&newsID=2762

⁷⁸⁹ São princípios orientadores para realização da avaliação externa das escolas: a universalidade, ou seja, a avaliação de todas as tipologias de estabelecimentos de educação e ensino não superior; a flexibilidade, isto é, a adaptação à diversidade de estabelecimentos; o respeito pela autonomia e projeto educativo de cada escola; também a utilidade, pois pretende-se contribuir para a melhoria da prestação do serviço educativo pelas escolas e das aprendizagens dos alunos, dos resultados escolares e do sistema educativo; a complementaridade entre avaliação interna e avaliação externa, fomento da autoavaliação, como estratégia de desenvolvimento organizacional, curricular e pedagógico das escolas; sustentabilidade, melhoria e consolidação dos anteriores processos de avaliação externa das escolas; envolvimento e participação da comunidade educativa, reforço da confiança e cooperação dos atores do sistema educativo; promoção da supervisão das práticas pedagógicas, nomeadamente em sala de aula e de atividades pelas escolas; rigor técnico, baseando a avaliação em evidências concretas, entre as quais os dados estatísticos sobre as escolas fornecidos pelo Ministério da Educação; transparência, publicitação do processo, dos instrumentos e dos resultados; a independência.

contribuição para um melhor conhecimento público da qualidade do trabalho das escolas; produção de informação para apoiar a tomada de decisão, no âmbito do desenvolvimento das políticas educativas.

Além da definição de conceitos – aparentemente expressos de uma maneira mais moderada do que aquela que conhecíamos da XX Legislatura – e no geral, da linguagem usada – há que ter em consideração as práticas de implementação, como atuam os inspetores nas escolas, e como as escolas, realmente, percebem estes processos de avaliação. Até que ponto é condicionante, é intrusiva, é sentida como uma colaboração, uma experiência inútil ou prejudicial, uma violência. E há a questão da publicitação, de que tipo de publicitação e qual a sua finalidade: transparência, *tout court*, ou legitimação pelos *media*, ou instrumento de controlo social, ou fomento encoberto do mercado escolar?

A **avaliação externa** pode, adotando uma **cultura inclusiva, interdisciplinar e colaborativa**, ajudar a promover os princípios da escola educativa, inclusiva e da flexibilidade curricular, mas certamente adotando uma atitude dialogante, não certificativa, mas de suporte. Como adaptar a avaliação externa à escola que, internamente, assume rejeitar a avaliação padronizada/estandardizada, parece-nos uma boa questão, uma questão muito necessária. Certamente, durante este período de pandemia, poder-se-ia, até, adaptar um período de nojo e deixar de lado aquela coisa caricatural e ofensiva que são os *rankings* das escolas.

Finalmente, coloquemos os olhos no futuro, onde reside a esperança, verificando o que o XXII Governo Constitucional nos prometeu, embora não pretendamos estudá-lo diretamente: uma «**Escola pública universal, que garanta a equidade e a qualidade**» como «principal instrumento de redução das desigualdades de mobilidade social», garantindo «a igualdade de oportunidades no acesso a uma educação inclusiva e de qualidade, assim como percursos de qualificação diversificados», isto é, «uma escola com autonomia reforçada».

A **autonomia das escolas** «é um dos pilares e garantes do programa de flexibilização curricular e a base do trabalho desenvolvido pelos órgãos de gestão de cada uma das unidades orgânicas», pelo que é «fundamental garantir» as «condições necessárias» para terem a capacidade de «responder aos desafios do combate às desigualdades e à construção de uma sociedade digital». No entanto, o fundamental são os professores, pois «não é possível pensar na concretização de políticas públicas de educação alheadas de profissionais com carreiras estáveis, valorizadas e

de desenvolvimento previsível»: recrutamento, estabilidade e rejuvenescimento⁷⁹⁰; diagnóstico de necessidades docentes de curto e médio prazo (5 a 10 anos); e rever o modelo de formação contínua dos professores, para garantir um aprofundamento científico-pedagógico em contextos disciplinares e interdisciplinares.

Para tal, destaca-se daquilo que é preconizado: «**avaliar o modelo de administração e gestão das escolas**» (descentralização, autonomia e flexibilização curricular); «reforço e valorização» das chefias, principalmente intermédias; promover a participação democrática e educativa de alunos e encarregados de educação; dotar as escolas de meios técnicos, no «quadro da descentralização»; flexibilizar «o número de alunos por turma»; «desempenhar outras atividades que garantam o pleno aproveitamento das suas capacidades profissionais»; «promover o trabalho colaborativo»; dentro das escolas, entre escolas e entre estas e a comunidade. E, como é habitual, «requalificar e equipar as escolas».

Para este Governo, **melhorar a qualidade da democracia** é relevante e também pela educação: no combate às desigualdades; no direito à educação como «aspeto fundacional da democracia portuguesa» e meio para «alcançar uma sociedade justa e esclarecida», independente da «origem de cada um»: já obteve «o reconhecimento internacional». Mas «sem deixar ninguém para trás, é necessária uma aposta segura na escola pública, como elemento transformador da vida do indivíduo e da sociedade, bem como um fator de superação dos constrangimentos do contexto de cada um», no combate às desigualdades «à entrada e à saída da escola» num «sistema capaz de responder na medida das necessidades de cada um e de garantir o respetivo sucesso».

Com estes objetivos, o Governo irá, porventura, ou terá já em andamento os mecanismos para: preparar um sistema de deteção precoce, ao longo da educação pré-escolar, de problemas de desenvolvimento da linguagem e da numeracia, acompanhado de um programa universal de estimulação da competência linguística. E ainda: avaliar o modelo das atividades de enriquecimento curricular; criar estímulos à fixação de equipas docentes estáveis nos territórios educativos de intervenção⁷⁹¹; desenvolver projetos de autonomia reforçada para as escolas com piores resultados para que

⁷⁹⁰ Programa do XXII Governo Constitucional: Diagnóstico de necessidades docentes de curto e médio prazo (5 a 10 anos).

⁷⁹¹ Portanto, o modelo seria, à data, para se manter.

apostem na gestão curricular especializada, criando ofertas dedicadas às necessidades de públicos específicos (línguas, artes, desporto); um há muito esperado «plano de não retenção no ensino básico», abordado com uma lógica preventiva; a implementação do Plano Nacional de Promoção do Sucesso Escolar no ensino secundário⁷⁹² e na disciplina de matemática; assegurar o cumprimento dos doze anos de escolaridade obrigatória; desenvolver programas específicos de combate ao abandono escolar por alunos com deficiência e a sua transição para a vida ativa; promover programas de mentorado entre alunos, para estimular o relacionamento interpessoal e a cooperação entre pares no processo de aprendizagem. São muitas medidas, de relevância e abrangência variável, cujo enquadramento genérico, numa única lista, não estimula a esperança.

Por fim, três áreas sensíveis, que necessitam sair do papel: «melhorar a eficácia dos sistemas de aferição do sistema ensino/aprendizagem para alunos e professores», «reforçar as políticas de ação social escolar, estabelecendo-as como ferramentas fundamentais», e investir na «orientação vocacional dos alunos», numa perspetiva ampla e contínua, sugerimos nós.⁷⁹³

⁷⁹² Principal foco de insucesso, com cerca de 20% no 12.º ano.

⁷⁹³ Entretanto, a pandemia da Covid-19, que tem mantido o mundo num registo existencial profundamente alterado desde março de 2019, levou o governo a publicar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2021, de 7 de julho, segundo a qual «não obstante o esforço extraordinário empreendido por todos os docentes, e sendo o ensino presencial insubstituível, é inquestionável que um dos maiores danos, ainda por determinar na sua plenitude, no âmbito da contenção da pandemia, foi o infligido aos alunos, designadamente ao nível dos custos no processo de aprendizagem e no desenvolvimento psicopedagógico e motor das crianças e jovens. A escola, enquanto local de aprendizagem para a vida em sociedade, reclama, cada vez mais, um conhecimento holístico, que compreenda o ensino artístico, a prática desportiva e desenvolva a educação cívica e o ensino experimental. Com vista à recuperação das aprendizagens e procurando garantir que ninguém fica para trás, o Governo anunciou que seria apresentado um plano integrado para a recuperação das aprendizagens dos alunos dos ensinos básico e secundário». Trata-se, depois de múltiplas consultas, da «definição do plano de recuperação e consolidação de aprendizagens e de mitigação das desigualdades decorrentes dos efeitos da pandemia, destinado aos alunos dos ensinos básico e secundário», designado imaginativamente Plano 21|23 Escola +. Pretende atuar «ao nível do reforço da autonomia das escolas e das estratégias educativas diferenciadas dirigidas à promoção do sucesso escolar e, sobretudo, ao combate às desigualdades através da educação». Tem um carácter reforçado, emergencial e reclama avaliação das medidas aplicadas «com os recursos regulares» das escolas. Consta de 3 Eixos: 1: *ensinar e aprender* («desenvolvimento curricular mais flexível, assente numa maior capacidade de gestão autónoma e contextualizada, centrando-se em estratégias de eficácia demonstrada, na atividade escolar e comunitária e no apoio aos alunos»); 2: *apoiar as comunidades educativas* (recursos e meios [...] permitindo reforçar a capacidade de resposta [...] para a melhoria das aprendizagens, para a inclusão e para o envolvimento

2. Abrir-se a novas possibilidades

Pacheco invoca oportunamente Pérez Gomes para definir a nova racionalidade das políticas públicas de educação emanadas pelos XXI e XXII Governos Constitucionais, e que se exprimem, em formas cheias de esperança, no Perfil do Aluno e a na sua tónica humanista:

A missão da escola é a de ajudar ao desenvolvimento das capacidades, competências e qualidades humanas fundamentais que são requeridas para que o cidadão contemporâneo possa viver de modo satisfatório nos complexos contextos da era da informação: que qualidades humanas, capacidades e competências são estas? Quem as define? Como são desenvolvidas?

Esta problemática é também aquela que nos interessa, também relativa à determinação daquilo que é o «conhecimento mais valioso». De tal nos ocuparemos no próximo volume, *Alfabetizar a Misericórdia. Inspirar a Educação*. Veremos como é possível chegar a viver, pelo menos, uma parte dessa esperança, tendo presente que:

Um dos maiores desafios do sistema educativo é de ordem curricular e pedagógica e está diretamente relacionado com o repto de que *os alunos sejam protagonistas da sua aprendizagem*, sendo necessário fomentar a empatia intergeracional nas propostas que são feitas em meio educativo, de modo a estabelecer conexões entre contextos, circunstâncias, valores, emoções e cognições para atender à diversidade das suas expectativas e necessidades.⁷⁹⁴

Mas enquanto preparamos esta edição é impossível ignorar as voltas da história e o aceleração dos processos que aqui foram apresentados e discutidos. Para compreender as condições e as necessidades que a segunda parte desta década europeia fustigada por «um somatório de

comunitário); 3: *conhecer e avaliar* (desenvolvimento de indicadores e instrumentos precisos destinados à monitorização do Plano)».

⁷⁹⁴ José Augusto Pacheco, «Currículo: mudanças transformadoras em tempos de (pós)pandemia». *Estado da Educação* (2021), 340-355, 344. Em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/82563/1/Curr%C3%ADculo%20mudan%C3%A7as%20transformadoras%20em%20tempos%20de%20p%C3%B3s%20pandemia.pdf> consultado a 14 de outubro de 2024.

crises sem precedentes», com os desafios críticos «da terceira guerra mundial em pedaços». Do mesmo modo, a crise do desemprego juvenil, da (des)evolução do mercado de trabalho no seu cruzamento entre os hábitos organizacionais das empresas e a mentalidade das novas gerações de trabalhadores, mais conscientes das suas sobrecargas mentais, do seu desejo de conciliação com a vida privada, mas também menos vinculados socialmente e mais distantes de ideais de dever. As crises da segurança e do terrorismo, e a instauração aceitante dos mecanismos de vigilância e a perda da liberdade individual. As várias crises geopolíticas e a crise institucional da União Europeia e a fragilização das democracias. As dificuldades da manutenção da paz, a fragilidade da oposição ao tráfico de pessoas e de armas, os dramas humanitários dos conflitos armados, da perseguição política, da crise climática, da pobreza endémica, e os milhões de pessoas que se abeiram constantemente das portas da Europa. O radicalismo e as crises de identidade. E a escola.

Será necessário estudar também o que foram as políticas públicas de educação, e o que, a esta curta distância, nos parecem as políticas de «não política» dos XXII e XXIII Governos Constitucionais. Três eixos de análise impõem-se, no entanto, como inevitáveis, já que assoma constantemente às portas dos nossos quotidianos mais distraídos: o impacto das tecnologias da comunicação e da informação nos jovens e na sua educação, compreendendo a aprendizagem escolar e as dinâmicas de sala de aula; o aumento exponencial da multiculturalidade e da multiplicidade linguística nas escolas, por via da integração de populações oriundas das mais variadas latitudes; a grande crise dos professores, isto é, a sua escassez crescente e a necessidade imperiosa de estabelecer uma carreira atrativa, de longo prazo, sustentada numa cuidadosa e vinculadora formação, a qual deve revestir-se e convocar recursos e dispositivos realmente inovadores. Ainda assim:

O sistema educativo é, reconhecidamente, um caso de sucesso na história da democracia portuguesa. [...] Para este desenvolvimento convergiram mais de quatro décadas de políticas públicas, sendo de destacar o esforço feito ao nível da infraestruturação de espaços, da elaboração e implementação de planos nacionais de elevação das competências dos profissionais, da promoção da inclusão de todas as crianças e jovens com necessidades específicas nas escolas, da criação de programas

estruturantes⁷⁹⁵ [...] Apesar dos avanços conseguidos, persistem ainda, em Portugal, *dificuldades na elevação social através da educação*, na medida em que a condição socioeconómica das famílias dos alunos é o principal preditor de *insucesso escolar e abandono precoce*. Não sendo a escola condição suficiente para a resolução dos problemas da pobreza, é indubitavelmente uma das condições necessárias mais fortes. Complementando as medidas de carácter geral, importa destacar que *a adoção de estratégias locais*, descentralizadas e criadas a partir dos *centros de decisão das escolas*, têm estado no centro das mais recentes políticas educativas, reconhecendo-se aos profissionais de educação *a capacidade privilegiada para a implementação de medidas de desenvolvimento curricular, inclusão e apoio para os alunos, sem padronização específica*.

XXII Governo Constitucional, *Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2021*, de 7 de julho⁷⁹⁶

⁷⁹⁵ Como o Plano Nacional para o Ensino do Português, o Plano de Ação para a Matemática, o Plano Nacional de Leitura (PNL), a Rede de Bibliotecas Escolares (RBE), o Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências, o desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar, a diversificação da oferta formativa no ensino secundário, os programas de educação e formação de adultos Novas Oportunidades e Qualifica, a Avaliação Externa das Escolas ou o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP).

⁷⁹⁶ Sublinhado nosso.

Bibliografia

1. ESTUDOS, ENSAIOS E ARTIGOS DE JORNAL

- AFONSO, Almerindo Janela. «O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata: um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995)». *Revista Portuguesa de Educação* 10, n.º 2 (1997): 103-137.
- AFONSO, Almerindo Janela. *Políticas educativas e avaliação educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Instituto de Educação - Universidade do Minho, 1998.
- AFONSO, Almerindo Janela. «Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa». *Contrapontos* 7, n.º 1 (2007): 11-22.
- AFONSO, Almerindo Janela. «Do desequilíbrio do pilar da autoavaliação no modelo de avaliação externa: apontamentos». In *Avaliação Externa das Escolas*, ed. José David Justino & Manuel Miguéns, 221-229. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2015.
- AFONSO, Almerindo Janela & Leonor L. Torres. «Accountability múltipla, gerencialismo e identidade do diretor da escola pública portuguesa». In José Augusto Pacheco, José Carlos Morgado & Joana Raquel Sousa, orgs., *Avaliação Institucional e Inspeção: Perspetivas Teórico-Conceptuais*, 123-140. Porto: Porto Editora, 2020.
- Agência Lusa, «“Fake news”: União Europeia gastou 50 ME em cinco anos em projetos contra notícias falsas». *Observador*, 03-06-21.
- AINSCOW, M., G. Porter & M. Wang. *Caminhos para as Escolas Inclusivas*. Lisboa: IIE, 1997.
- AINSCOW, M. «Educação para todos: torná-la uma realidade». In *Caminhos para as Escolas Inclusivas*, ed. G. Porter & M. Wang, 11-31. Lisboa: IIE, 1997.
- AINSCOW, M. «Desarrollo de Sistemas Educativos Inclusivos». In VVAA, *La respuesta a las necesidades educativas especiales en una escuela vasca inclusiva*. Actas del Congreso Guztientzko Eskola. Donostia-San Sebastián, 29, 30 y 31 de octubre 2003, Vitoria-Gateiz: Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005. 22-04-2021.
- ÁLVARES, Maria & Alexandre Calado, «Insucesso e Abandono Escolar: Os Programas de Apoio». In *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal. Vol. I. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, ed. Maria da Lurdes Rodrigues, 197-229. Coimbra: Almedina, 2014.
- AMIGUINHO, Abílio & R. Canário, orgs., *Escola e Mudança: O Papel dos Centros de Formação*. Lisboa: Educa, 1994.

- ANTUNES, Fátima. *Políticas Educativas para Portugal, anos 80-90: O debate acerca do ensino profissional na escola pública*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1998.
- APPLE, Michel. «O Computador na Educação: parte da solução ou parte do problema?». *Educação e Realidade*, n.º 3 (1986): 25-49.
- ARENDT, Richard. *Aprender a ensinar*. Madrid: McGraw-Hill, 2008.
- ARENDT, Hannah. *La Crise de la culture*. Paris: Galimard, 1989.
- AUCCOIN, Peter. «Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums». *Governance* 3, n.º 2 (1990): 115-137.
- AYUSO, Fernando Prado & Antonio Spadaro. «Nota a la edición española». In *En tus ojos está mi palabra. Homilías y discursos de Buenos Aires 1999-2013*, org. Antonio Spadaro, 9-12. Madrid: Publicaciones Claretianas, 2018.
- AZEVEDO, Joaquim. «Escolas profissionais 1989-2009: as oportunidades e os riscos de uma inovação educacional que viajou da margem para o centro». In *O ensino profissional: analisar o passado e olhar o futuro*, ed. J. Azevedo & F. Jacinto (orgs.), 14-48. Porto: Universidade Católica - FEP, 2009.
- AZEVEDO, J. & F. Jacinto (orgs.). *O ensino profissional: analisar o passado e olhar o futuro* Porto: Universidade Católica - FEP, 2009.
- BALL, Stephen John. «Education Market, Choice and Social Class: the Market as a Class Strategy in the UK and the USA». *British Journal of Sociology of Education* 14, n.º 1 (1993), 3-19.
- BALL, Stephen John. «Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in education policy». *Comparative Education* 4, n.º 2 (1998): 119-130.
- BALL, Stephen John. «The teacher's soul and the terrors of performativity». *Journal of Education Policy* 18, n.º 2 (2003): 215-228.
- BALL, Stephen John. *Education Policy and Social Class. The Selected Works of Stephen J. Ball*. London: Routledge & Taylor and Francis Group, 2006.
- BALL, Stephen John. *The Education Debate. Policy and Politics in the Twenty-First Century*. Bristol: The Policy Press - University of Bristol, 2013.
- BALL, Stephen John. «Commercializing education: profiting from reform». *Journal of Educational Policy* 33, n.º 5 (2018): 587-589.
- BARROSO, João. «Do mito da reforma à reforma de um mito». *Aprender*, n.º 2 (1987): 12-18.
- BARROSO, João. «Fazer da escola um projeto». In *Inovação e Projeto Educativo de Escola*, ed. Rui Canário, 19-55. Lisboa: EDUCA, 1992.
- BARROSO, João. *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação, 1996.
- BARROSO, João. «Do Pacto Educativo à Educação como Pacto». In *Pacto Educativo. Aspirações e Controvérsias*, coord. António Teodoro, 79-89. Lisboa: Texto Editora, 1996.

- BARROSO, João. «Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais». In *Inovação - Revista do Instituto de Inovação Educacional* 12, n.º 3 (1999): 9-33.
- BARROSO, João. «Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif». *Revue Française de Pédagogie*, n.º 130 (2000): 51-71.
- BARROSO, João. *Programa de Avaliação Externa da Aplicação do Decreto-Lei 115-A/98 de 4 de maio. Relatório Global da 1.ª Fase*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Centro de Estudos da Escola, 2001.
- BARROSO, João. «Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada». In *A Escola Pública: Regulação, desregulação, privatização*, 19-48. Porto: ASA, 2003.
- BARROSO, João. «A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura». In *Educação & Sociedade, Revista de Ciências da Educação* 24, n.º 84 (2003), ed. Sofia Viseu, Campinas: Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES).
- BARROSO, João. «A “escolha da escola” como processo de regulação: integração ou seleção social?». In *A Escola Pública. Regulação, desregulação, privatização*, 79-109. Porto: ASA, 2003.
- BARROSO, João. «Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução». In *Educação & Sociedade. Revista de Ciências da Educação* 24, n.º 82 (2003) 63-92. Campinas: Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES).
- BARROSO, João. *A Escola Pública. Regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA, 2003.
- BARROSO, João. «A autonomia das escolas, uma ficção necessária», In *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 17 (2004): 49-83.
- BARROSO, João. «O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local». In *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: EDUCA e Unidade de I&D em Ciências da Educação, 2006.
- BARROSO, João. *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: EDUCA e Unidade de I&D em Ciências da Educação, 2006.
- BARROSO, João. «A Transversalidade das Regulações em Educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal». In *Educ. Soc.* 39, n.º 145 (2018): 1075-1097.
- BARROSO, João et al. *Programa de Avaliação Externa da Aplicação do Decreto-Lei 115-A/98 de 4 de maio. Relatório Global da 1.ª Fase/ Relatórios Sectoriais 1 a 7*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Centro de Estudos da Escola, 2001.
- BARROSO, João et al. *Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisée dans le système éducatif du Portugal*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação de Lisboa, 2002.

- BARROSO, João & Sofia Viseu, «A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura». In *Educação & Sociedade, Revista de Ciências da Educação*. Campinas (Brasil): Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), vol. 24, n.º 84 (2003): 897-921.
- BELLAH, Robert Neely, *et al.* *The Good Society*. New York: Alfred A. Knopf, 1992.
- BENAVENTE, Ana «A reforma educativa e a formação de professores». In *Reformas Educativas e Formação de Professores*, ed. A. Nóvoa, T. Popkewitz, 47-53. Lisboa: Educa, 1992.
- BENAVENTE, Ana, António Firmino da Costa & Sérgio Grácio. «A Reforma do ensino: um processo social». *Sociologia. Problemas e Práticas*, n.º 6 (1989): 157-167.
- BENAVENTE, Ana, *et al.* *Do outro lado da escola*. Lisboa: Editorial Teorema, 1987/1992.
- BENAVENTE, Ana, *et al.* *Renunciar à Escola: O Abandono Escolar no Ensino Básico*. Lisboa, Fim do Século, 1994.
- BENAVENTE, Ana. «O Pacto educativo para o futuro: um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal». *Revista Ibero-Americana de Educação*, n.º 34, janeiro-abril (2004): 69-108.
- BIDWELL, Charles. «Varieties of Institutional Theory: Traditions and Prospects for Educational Research». In *The New Institutionalism in Education*, ed. Heinz-Dieter Meyer & Brian Rowan, 2-13. New York: State University of New York, 2006.
- BIESTA, Gert. «Why “What Works” Won’t Work: Evidence-Based Practice and the Democratic Deficit in Educational Research». *Educational Theory*, vol. 57, n.º 1, (2007): 1-22.
- BIESTA, Gert & R. Lawry «From teaching citizenship to learning democracy: Overcoming individualism in research, policy and practice». *Cambridge Journal of Education*, n.º 36 (2006): 63-79.
- BLAIS, Marie Claude, Marcel Gauchet & Dominique Ottavi. *Pour une Philosophie politique de l’éducation*. Paris: Librairie Arthème Fayard/Pluriel, 2013.
- BLAU, Peter Michael & W. R. Scott. *Formal Organizations: A Comparative Approach*. San Francisco: Chandler Publishing Co., 1962.
- BRUNER, Jerome Seymour. *A Man: A Course of Study*. Washington, DC: National Science Foundation, 1965.
- BRUNER, Jerome Seymour. *In Search of Mind*. New York: Harper & Row, 1983.
- BRUNER, Jerome Seymour. *Cultura da Educação*. Lisboa: Edições 70, 1996.
- BURGELIN, Pierre. «Introduction» et Notes à Émile, *Oeuvres Complètes IV*, CXXXIX.
- CANÁRIO, Rui. «O professor e a produção de inovações». *Colóquio Educação & Sociedade*, n.º 4, (1993): 97-121.
- CANÁRIO, Rui. *O que é a escola? Um olhar sociológico*. Porto: Porto Editora, 2005.
- CANAVARRO, J. M. P. (relator). *Eu não desisto. Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar*. Ministério da Educação/Ministério da Segurança Social e do Trabalho, 2004.

- CANDEIAS, António. «A Situação Educativa Portuguesa: Raízes do Passado e Dúvidas do Presente». *Análise Psicológica* 4, n.º 9 (1993): 591-607.
- CARNEIRO, Roberto. «2020: 20 anos para vencer 20 décadas de atraso educativo: síntese do estudo». In *O futuro da educação em Portugal: tendências e oportunidades; um estudo de reflexão prospetiva* 1, coord. J. Caraça & M. São Pedro. Lisboa: Ministério da Educação, 2000.
- CARNEIRO, Roberto. «Políticas públicas e Saberes Científicos - Um Diálogo Imprescindível». In *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. Conhecimento, Atores e Recursos*, 45-88, ed. Maria de Lurdes Rodrigues. Coimbra: Almedina, 2014.
- CARNEIRO, Roberto. «Audição de ex-ministros da educação» In *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspectiva* 1, (2017): 51-69, dir. José David Justino. Lisboa: CNE).
- CARIA, T. (org.). «Sistema de avaliação dos alunos do ensino básico». *Educação, Sociedade & Culturas*, 1, 129- 179. Porto: Afrontamento, 1994.
- CARNEIRO, Roberto, João Caraça & Maria Emília São Pedro, coords., *O futuro da educação em Portugal: tendências e oportunidades; um estudo de reflexão prospetiva* 1. Lisboa: Ministério da Educação, 2000.
- CARVALHO, Cristina Sá. *A Misericórdia como Categoria Política. Cuidar da Fragilidade das Pessoas e dos Povos*. Lisboa: UCPEditora, 2024.
- CARVALHO, Cristina Sá. «Between modernization and democracy: public education policy cycles and their values». *Estoril Political Forum - XXXII International Meeting in Political Studies*. CIEP Breakout Session, 4 june 2024.
- CARVALHO, Cristina Sá. «Construir a Esperança: a Fraternidade, vista a partir da Misericórdia». *Reflexão Cristã*, 56-57-58. Lisboa: Centro de Reflexão Cristã, 2024.
- CARVALHO, Cristina Sá. *Alfabetizar a Misericórdia. Inspirar a Educação*. Lisboa: UCPEditora, 2025.
- CARVALHO, Luís Miguel, coord., *O espelho do perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação - o caso do PISA*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011.
- CARVALHO, Luís Miguel. «Mútua vigilância organizada». *Educação: Temas e Problemas* 6, n.º 12-13 (2013): 61-74.
- COLEMAN, J. S., et al. *Equality of Educational Opportunity*. U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1966.
- CORDEIRO, António Rochette. «Reorganização da Rede Escolar». *Boletim dos Professores*, n.º 20, Lisboa: Ministério da Educação, 2011.
- CORDEIRO, António Rochette, Lúcia Santos & Paulo Caridade. «A Reorganização do Parque Escolar Nacional e a importância das componentes geográficas na metodologia adotada». *Cadernos de Geografia*, September 2013. Abstract.
- CORREIA, José Alberto. «As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos». *Revista Portuguesa de Educação* 12, n.º 1 (1999): 81-110.

- CORTESÃO, Maria Luísa & Maria Arminda Torres. *Avaliação Pedagógica I – Insucesso Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência. Gabinete de Estudos e Planeamento (Porto, Fluminense), 1981.
- CORTESÃO, Maria Luísa & Maria Arminda Torres. *Avaliação Pedagógica II – Perspetivas de sucesso*. Porto: Porto Editora, 1983.
- COSTA, Estela. 'Programme for International Student Assessment' (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas. Tese (Doutoramento em Educação) - Lisboa: Instituto de Educação Universidade de Lisboa, 2011. Em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/3002>
- COSTA, João. «Prefácio», In *Inovar para mudar a escola*, ed. José Augusto Pacheco. Porto: Porto Editora, 2019.
- COSTA, Rita Marques. «Chumbar um aluno custa 6.000 euros, ensiná-lo a estudar só 87». *Público*, 21 de novembro de 2018. Em <https://www.publico.pt/2018/11/21/sociedade/noticia/chumbar-aluno-custa-6000-euros-ensinalo-estudar-so-87-1851820>
- DE LANDSHEERE, Gilbert. *Avaliação Contínua e Exames. Noções de Docimologia*. Coimbra: Almedina, 1976.
- DELORS, Jacques, org. *Learning: The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*. Paris: UNESCO, 1996.
- DEROUET, Jean-Louis. *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux?*. Paris: Éditions Métailié, 1992/2005.
- DEWEY, John. *How We Think*. S.l.: Alpha Editions, 1909/2018.
- DEWEY, John. *Logic: The Theory of Inquiry*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1938.
- DEWEY, John. *Problems of Men*. New York: Philosophical Library, 1946.
- DUARTE, Alexandra. «Unificação e Diversificação das Vias de Ensino». In *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, ed. Maria de Lurdes Rodrigues, 131-148. Coimbra: Almedina, 2014.
- DUARTE, Leonor. «Relatório intercalar do 2º ciclo de avaliação externa das escolas». In *Avaliação Externa das Escolas*, org. José David Justino & Manuel Miguéns, 22-32. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2015.
- DUARTE, Pedro Miguel Azeredo. «A crise da dívida soberana em Portugal, no âmbito da governação da UEM». Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão (2022), 259.
- DUARTE, Newton. *Os conteúdos escolares e a ressurreição dos mortos*. São Paulo: Autores Associados, 2016.
- DURU-BELLAT, Marie & Denis Meuret. «Nouvelles formes de régulation dans les systèmes éducatifs étrangers: autonomie et choix des établissements scolaires». *Revue française de pédagogie*, n.º 135 (2001): 173-221.

- DURU-BELLAT, Marie & Denis Meuret. «Vers des nouveaux modes de gouvernement des systèmes éducatifs ? Les leçons des comparaisons internationales». *Politiques et Management Public*, Volume 20, n.º 2 (juin 2002): 61-79.
- EISNER, Elliot & Elizabeth Vallance. «Five Conceptions of Curriculum: Their Roots and Implications for Curriculum Planning». In *Competing Conceptions of Curriculum*, 4-12. Berkeley: Mc Cutchan, 1974.
- EMÍDIO, M. Tavares. «Ensino Secundário». In *Sistema de Ensino em Portugal*, ed. Manuela Silva & M. Isabel Tamen. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.
- ENDERS, Jürgen. «Political Science and educational research. Windows of opportunity for a neglected relationship». In *Education in Political Science. Discovering a neglected field*, ed. Anja Jacobi, Kerstin Martens & Klaus Dieter Wolf, 205-217. London: Routledge, 2010.
- ERYAMAN, Mustafa Yunus & Bertram C. Bruce, eds., *International Handbook of Progressive Education*. New York: Peter Lang, 2015.
- ETZIONI, Amitai. *A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement and Their Correlates*. Glencoe: The Free Press, 1961/1964.
- FELOUZIS, George, Christian Maroy & Agnès van Zanten. *Les Marchés Scolaires. Sociologie d'une politique publique d'Éducation*. Paris: PUF, 2013.
- FERNANDES, António Sousa. «A Problemática Social da Educação Escolar». In *A Construção Social da Educação Escolar*, 48-60. Col. Biblioteca Básica de Educação e Ensino, Edições ASA/Clube do Professor, Rio Tinto, 1991.
- FERNANDES, Domingos. «Avaliação das Aprendizagens: Uma Agenda, Muitos Desafios». Lisboa: Texto Editora, 2004.
- FERNANDES, Domingos. «Avaliação das Aprendizagens: Reflectir, Agir e Transformar». In *Livro do 3.º Congresso Internacional Sobre Avaliação na Educação*, ed. Futuro Congressos e Eventos, 65-78. Curitiba: Futuro Eventos, 2005.
- FERNANDES, Domingos. «Para uma teoria da avaliação formativa». *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 19 (2006): 21-50.
- FERNANDES, Domingos. «Avaliação das Aprendizagens e Políticas Educativas: O Difícil Percurso da Inclusão e da Melhoria». In *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal, Vol. I: A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, org. Maria de Lurdes Rodrigues, 231-268. Coimbra: Almedina, 2014a.
- FERNANDES, Domingos. «Avaliações externas e melhoria das aprendizagens dos alunos: questões críticas de uma relação (im)possível». In *Avaliação Externa e Qualidade das Aprendizagens*, dir. José David Justino, 21-49. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2014b.
- FERNANDES, Domingos. «Avaliação Pedagógica, Currículo e Pedagogia: contributos para uma discussão...». *Revista de Estudos Curriculares* 2, n.º 11(2020): 72-84.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Torquato. «Pedagogía y Política». *Revista de estudios políticos*. n.º 17-18 (1944): 582-588.

- FERRÃO, João. *Caracterização regional dos fatores de abandono escolar nos 2.º e 3.º ciclo do ensino básico*. Lisboa, Ministério da Educação/PEPT, 1992.
- FERREIRA, José Brites & Clarinda Barata. «Ensino Básico: 2.º Ciclo», in *Organização curricular portuguesa*, ed. José Augusto Pacheco, 129-189. Porto: Porto Editora, 2008.
- FERREIRA, Manuela, Ana Matias Diogo & Benedita Portugal e Melo. «Performance escolar: os exames de 4º ano na TV». *Análise Social*, LII, 2.º, n.º 227 (2018): 280-307.
- FORMOSINHO, João & Joaquim Machado. «Autonomia e Gestão Escolar». In *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. Conhecimento, Atores e Recursos*, org. Maria de Lurdes Rodrigues, 227-286. Coimbra: Almedina, 2014.
- FULLAN, Michael. *The NEW Meaning of Educational Change*. London: Routledge, 2007.
- GIMENO, José. «Ámbitos de diseño». In *Comprender y transformar la enseñanza*, ed. J. Gimeno & A. Pérez Gómez, 265-333. Madrid, Morata, 1992.
- GIMENO, José & A. Pérez Gómez. *Comprender y transformar la enseñanza*. Madrid, Morata, 1992.
- GIROUX, Henry. *Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*. Barcelona: Paidós, 1990.
- GRÁCIO, Rui. «Perspetivas Futuras». In *Sistema de Ensino em Portugal*, coord. Manuela Silva & M. Isabel Tamen, 649-696. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.
- GRÁCIO, Rui. «A Educação, Dez Anos Depois. Que transformações, que rupturas, que continuidades?». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 18/19/20 (1986): 153-182.
- GRÁCIO, Sérgio. *Política Educativa como Tecnologia Social. As reformas do ensino técnico de 1948 e 1983*. Lisboa: Livros Horizonte, 1989.
- GRILO, Eduardo Marçal. «Compromisso na educação». In *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. Vol. II, Conhecimento, Atores e Recursos*, org. Maria de Lurdes Rodrigues, 711-720. Coimbra: Almedina, 2014.
- GRILO, Eduardo Marçal. «Audição de ex-ministros da educação». In *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspetiva*, n.º 1, dir. José David Justino, 37-44. Lisboa: CNE, 2017.
- GRILO, Madalena Marçal, ed. *As Crianças e a Crise em Portugal Vozes de Crianças, Políticas Públicas e Indicadores Sociais*. Lisboa: Comité Português para a UNICEF, 2013.
- HAMMERSLEY, Martyn. *Educational Research, Policy making and Practice*. London: Paul Chapman, 2002.
- HAMMERSLEY, Martyn. «Is the Evidence-Based Practice Movement Doing More Good than Harm? Reflections on Iain Chalmers' Case for Research-Based Policy Making and Practice». *Evidence & Policy* 1, n.º 1, (2005): 85-100.

- HARGREAVES, Andy. *Teaching in the Knowledge Society. Education in the Age of Insecurity*. New York: Teachers College Press Columbia University, 2003.
- HARGREAVES, Andy & Michael Fullan. *Professional capital. Transforming teaching every school*. London: Routledge: 2012.
- HARGREAVES, David. *Teaching as a Research-Based Profession: Possibilities and Prospects*. London: TTA, 1996.
- HERNÁNDEZ, Carlos J. Gil. *Cracking Meritocracy from the Starting Gate. Social Inequality in Skill Formation and School Choice*. Thesis submitted to obtaining the degree of Doctor of Political and Social Sciences of the European University Institute, Florence, 29 october 2020. Em https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/68778/Gil%20Hernández_2020_SPS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- HILL, David. *New Labour Education: Policy, Ideology and the Third Way*. London: Tufnell Press, 2000.
- HOBSBAW, E. & T. Ranger, coords., *The invention of tradition*. Cambridge: University Press, 1981.
- HORD, Shirley. *Professional Learning Communities: Communities of Continuous Inquiry and Improvement*. Austin: Southwest Education Development Laboratory, 1997.
- HOWLETT, Michel. «Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy- Making: Lessons from Canada». *Canadian Public Administration* 52, n.º 2 (2009): 153-175.
- JAKOBI, Anja P., Kerstin Martens & Klaus D. Wolf, ed. *Education in Political Science. Discovering a neglected field*. Oxon: Routledge/ECPRR Studies in European Political Science, 2010.
- JOYCE, Bruce & Marsha Weil. *Models of Teaching*. Boston: Allyn and Bacon, 2009.
- JUSTINO, David. «Escaridade Obrigatória: Entre a Construção Retórica e a Concretização Política». In *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal. Vol. I. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, ed. Maria da Lurdes Rodrigues, 109-129. Coimbra: Almedina, 2014.
- JUSTINO, David, dir. *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspetiva*. Volume I. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2017.
- JUSTINO, José David & Manuel Miguéns, orgs. *Avaliação Externa das Escolas*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2015.
- KAMENS, David. «Globalisation and the Emergence of an Audit Culture: PISA and the search». In *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance*, ed. Heinz-Dieter Meyer & Aaron Benavot, 117 -139. Oxford: Symposium Books, 2013.
- KELLAGHAN, T. & D. L. Stufflebeam, eds. *International Handbook of Educational Evaluation*. Kluwer International Handbooks of Education, 9. Dordrecht: Springer, 2003.

- KELLAGHAN, T. & G. Madaus. «External (Public) Examinations». In *International Handbook of Educational Evaluation*. Kluwer International Handbooks of Education, vol. 9, ed. D. L. Stufflebeam. Dordrecht: Springer, 2003.
- LACAN, Jacques. «Propos sur la causalité psychique». In *Écrits*. Paris: Éditions du Seuil, 1966, 176.
- LAVE, J. & E. Wenger. *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- LAWN, M. «Restructuring Teaching in the USA and England: Moving Towards the Differentiated, Flexible Teacher». *Education Policy* 10, n.º 4 (1995): 347-360.
- LEITÃO, Alexandra. «Enquadramento Jurídico-Constitucional da Política Pública de Educação». In *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, org. Maria de Lurdes Rodrigues, 91-112. Coimbra: Almedina, 2014.
- LEMOES, Valter. *A Influência da OCDE nas Políticas Públicas de Educação em Portugal*. Coimbra: Almedina, 2014.
- LESSARD, Claude & Anylène Carpentier. *Politiques Éducatives. La mise en œuvre*. Paris: PUF, 2015.
- LESSARD, Claude & Liliane Portelance. *Réflexions sur la réforme curriculaire du Québec*. Montréal: CSQ, 2002.
- LEVIN, Benjamin. «An epidemic of Education Policy: (what) can we learn from each other?». *Comparative Education* 34, n.º 2 (1998): 131-141.
- LIMA, Filinto. «Estatuto do Aluno, a quem serve?». *Jornal de Notícias*, 10 de abril de 2018.
- LIMA, Licínio. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Instituto de Educação, 1992.
- LIMA, Licínio. «Modernização, racionalização e optimização. Perspectivas Neotaylorianas na organização e administração da educação». *Caderno de Ciências Sociais*, n.º 14 (1994): 119-139.
- LIMA, Licínio. «Administração da Educação e Autonomia das Escolas». In *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação*, ed. L. Lima, J. A. Pacheco, M. Esteves & R. Canário, 5-66. Sociedade Portuguesa de Educação, 2006.
- LIMA, Licínio. «Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas». *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 3, (2018): 75-91.
- LIMA, Licínio & Almerindo J. Afonso. *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002.
- LIMA, L., J. A. Pacheco, M. Esteves & R. Canário. *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação*. Sociedade Portuguesa de Educação, 2006.
- MA, Xin, Cindy Jong & Jing Yuan. «Exploring Reasons for the East Asian Success in PISA» In *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance*,

- ed. Heinz-Dieter Meyer & Aaron Benavot, 225-245. Oxford: Symposium Books, 2013.
- MAGALHÃES, António & Stephen R. Stoer. *A Escola para todos e a excelência académica*. Porto: Profedições, 2002.
- MALONE, Helen Janc, Santiago Rincón-Gallardo & Kristin Kew. *Future Directions of Educational Change: Social Justice, Professional Capital and Systems Change*. London: Routledge, 2018.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira, et al. *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*. Lisboa: Ministério da Educação/Direção Geral de Educação, 2017.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira, et al. «Audição de ex-ministros da educação». In *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspectiva 1*, dir. José David Justino, 44-49. Lisboa: CNE, 2017.
- MCGINN, N. & T. Welsh. *La Décentralisation dans l'éducation: pourquoi, quand, quoi et comment?*. Paris: UNESCO, 1999.
- MENDONÇA, José Tolentino de. «Com os meus olhos», o Pavilhão do Vaticano na Bienal de Arte de Veneza». Em <https://www.vaticannews.va/pt/vaticano/news/2024-03/pavilhao-vaticano-60-bienal-arte-veneza-2024-tolentino.html/>
- MENY, Yves & Jean-Claude Thoening. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 1989.
- MERRIEN, François-Xavier. «La Nouvelle Gestion publique: un concept mythique». *Lien social et politiques*, n.º 41 (1999): 95-103.
- MEYER, Heinz-Dieter & Aaron Benavot. *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance*. Oxford: Symposium Books, 2013.
- MEYER, Heinz-Dieter & Aaron Benavot, ed. «PISA and the Globalization of Education Governance: some puzzles and problems». In *PISA, Power and Policy, the emergence of global educational governance*, 9-26. Oxford: Symposium Books, 2013.
- MIFSUD, Tony. *Moral de Discernimiento. Moral Social. Propuesta y Protesta*, 4. Santiago de Chile: San Pablo, 2002.
- MONS, Nathalie. «L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur le acquis des élèves». *Revue Internationale de politique comparée* 14, (2007): 409-423.
- MONS, Nathalie. *Les politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix?* Paris: PUF, 2007.
- MORGADO, José Carlos. «Avaliação e autonomia curricular: dos discursos emancipadores à (des)regulação das práticas». In *Actas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia*, org. B. Silva, L. Almeida, A. Barca & M. Peralbo, 3590-3602. Braga: CIED - Universidade do Minho, 2009.
- MORGADO, José Carlos. «Currículo e formação contínua de professores em Portugal: dissonâncias entre discursos e práticas». In *Professor, formação, saberes e problemas*, org. Maria Rita N. S. Oliveira, 67-90. Porto: Porto Editora: 2014.

- MULLER, Pierre. «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action politique». *Revue française de science politique* 50, n.º 2 (2000): 189-207.
- MUÑOZ, Juan M. Escudero & A. Bolívar. «Inovação e formação centrada na escola. Uma perspetiva da realidade espanhola». In *Escola e Mudança: O Papel dos Centros de Formação*, org. A. Amiguiño & R. Canário, 95-155. Lisboa: Educa, 1994.
- MUSSELIN, Christine. *La Longue Marche des universités françaises*. Paris: PUF, 2001.
- NÓVOA, António. *História da Educação*. Provas de agregação não publicadas. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 1994.
- NÓVOA, António. «Les états de la politique dans l'espace européenne de l'éducation». In *L'Europe Réinventée*, ed. M. Lawn, 197-225. Paris: L'Harmattan, 2005.
- NÓVOA, António. «Firmar a posição como professor, afirmar a profissão docente». *Cadernos de Pesquisa* 47, n.º 166 (2017): 1106-1133.
- NÓVOA, António, org. *Reimaginar Nossos Futuros Juntos. Um novo contrato social para a educação*. Relatório da Comissão Internacional sobre os futuros da educação. Paris: UNESCO. Fundação SM, 2022.
- NÓVOA, António & Martin Lawn, ed. *L'Europe Réinventée*. Paris: L'Harmattan, 2005.
- NÓVOA, António & Thomaz Popkewitz, org. *Reformas Educativas e Formação de Professores*. Lisboa: Educa, 1992.
- NÓVOA, António & Tali Yariv-Mashal. «Comparative Research in Education: a mode of governance or a historical journey?». *Comparative Education* 39, n.º 4 (2003): 423-438.
- ORTON, J. D. & K. E. Weick. «Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization». *Academy of Management Review* 15, n.º 2 (1990): 203-223.
- PACHECO, José Augusto. «A Reforma do Sistema Educativo. Alguns aspetos da reorganização dos planos curriculares dos ensinos básico e secundário em Portugal e Espanha». *Revista Portuguesa de Educação* 4, n.º 2 (1991): 69-83.
- PACHECO, José Augusto. «A diferenciação curricular no contexto das políticas curriculares». In *Atas da SPCE - Investigar e formar em educação*, 303-309. Aveiro: SPCE, 1999.
- PACHECO, José Augusto, ed. *Políticas Educativas. O neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora, 2000.
- PACHECO, José Augusto. «Contextos e características do neoliberalismo em educação». In *Políticas Educativas. O neoliberalismo em educação*, 7-20. Porto: Porto Editora, 2006.
- PACHECO, José Augusto. «Currículo, investigação e mudança». In *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação*, ed. L. Lima, M. Esteves & R. Canário, 67-136. Sociedade Portuguesa de Educação, 2006. Em http://www.adcl.org.pt/observatorio/pdf/AeducacaoemPortugal_1986_2006.pdf
- PACHECO, José Augusto. *Currículo: Teoria e Práxis*. Porto: Porto Editora, 2001/2007.

- PACHECO, José Augusto, ed. *Organização Curricular Portuguesa*. Porto: Porto Editora, 2008.
- PACHECO, José Augusto. «Estrutura curricular do sistema educativo português». In *Organização Curricular Portuguesa*, 11-52, ed. J. A. Pacheco. Porto: Porto Editora, 2008.
- PACHECO, José Augusto, ed. *Avaliação Externa de Escolas: Quadro Teórico/Conceptual*. Porto: Porto Editora, 2014.
- PACHECO, José Augusto. «Relatório do Projeto AEENS: Impacto e efeitos da avaliação externa». In *Avaliação Externa das Escolas*, org. José David Justino & Manuel Miguéns, 37-47. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2015.
- PACHECO, José Augusto. *Inovar para mudar a escola*. Porto: Porto Editora, 2019.
- PACHECO, José Augusto. «A avaliação de escolas na interface com outros sistemas de avaliação e o seu contributo para o desenvolvimento organizacional e profissional». In *Avaliação institucional e inspeção: Perspetivas Teórico-Conceptuais*, 101-119, ed. José Carlos Morgado & Joana Raquel Sousa. Porto: Porto Editora, 2020.
- PACHECO, José Augusto. «Currículo: mudanças transformadoras em tempos de (pós)pandemia». *Estado da Educação* (2021): 340-355.
- PACHECO, José Augusto, et al. *O impacto da reforma curricular no pensamento e na ação do professor: Relatório de investigação*. Braga: Universidade do Minho, 1996.
- PACHECO, José Augusto, Filipa Seabra Borges & José Carlos Morgado, ed. «Avaliação Externa. Para a referencialização de um quadro teórico sobre o impacto e efeitos nas escolas do ensino não superior». In *Avaliação Externa de Escolas: Quadro Teórico/Conceptual*. Porto: Porto Editora, 2014.
- PACHECO, José Augusto & Joana Sousa. «Políticas curriculares no período pós-LBSE (1986-2017). Ciclos de mudança na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário». In *Estudos de Currículo*, org. Maria do Céu Roldão & Maria Teresa Estrela, 130-176. Porto: Porto Editora, 2018.
- PACHECO, José Augusto, Maria do Céu Roldão & Maria Teresa Estrela, org. *Estudos de Currículo*. Porto: Porto Editora, 2018.
- PACHECO, José Augusto, José Carlos Morgado & Joana Sousa, org. *Avaliação Institucional e Inspeção: Perspetivas Teórico-Conceptuais*. Porto: Porto Editora, 2020.
- PACHECO, José Augusto, José Carlos Morgado, Joana Sousa & Ila Beatriz Maia. «Avaliação externa das escolas: quadro teórico-conceptual no contexto metodológico de um estudo nacional». In *Avaliação Institucional e Inspeção: Perspetivas Teórico-Conceptuais*, 27-36, ed. José Carlos Morgado & Joana Raquel Sousa. Porto: Porto Editora, 2020.
- PALHARES, J. «Reflexões sobre o não-escolar na escola e para além dela». *Revista Portuguesa de Educação* 22, n.º 2 (2009): 53-84.
- PINTO, Mário Fernando de Campos. *Sobre os Direitos Fundamentais da Educação. Crítica ao monopólio estatal da rede escolar*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008.

- PIRES, Carlos. «A “Escola a Tempo Inteiro” - monopolização de um serviço público de educação pela escola pública e formas de privatização». VII Simpósio de Organização e Gestão Escolar.
- PIRES, Eurico Lemos. *Da inquietação à quietude - O caso PIPSE*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2002.
- PLANT, Raymond. «Markets in their Place: Moral Values and the Limits of Markets». Conferência no Museum of London, 9-10-2012.
- POLLARD, Andrew. *Reflexive Teaching*. London: Continuum International Publishing Group, 2011.
- PONT, Beatriz. «A Comparative View of Education Systema Reform. Policy, Politics, and People». In *Future Directions of Educational Change*, ed. Helen Janc Malone & Kristin Kew, 171-187. London: Routledge, 2018.
- POPKIEWITZ, Thomas. *Lutando em defesa da alma. A política do ensino e a construção do professor*. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- REGUZZONI, Mario. «Escuela y Educación». In *VVAA Diccionario Teológico Interdisciplinar*, 403-404. Salamanca: Sígueme, 1982.
- REYNOLDS, David. *The Past, Present and Future of School Effectiveness and School Improvement*. London: Routledge, 2010.
- RIBEIRO, Ana Bela, et al. «Citizenship Education in European Schools. The Critical Visions of NGOs». In *International Handbook of Progressive Education.*, ed. Mustafa Yunus Eryaman & Bertram C. Bruce, 451-468. New York: Peter Lang, 2015.
- RINCÓN-GALLARDO, Santiago. «In the Pursuit of Freedom and Social Justice. Four Theses to Reshape Educational Change». In *Future Directions of Educational Change*, ed. Helen Janc Malone & Kristin Kew, 17-33. London: Routledge, 2018.
- RINNE, Risto, Johanna Kallo & Sanna Hokka, «Too eager to comply? OECD education policies and finnish response». In *European Education Research Journal* 3, n.º 2 (2004): 454-485.
- ROBERTSON, S. «Changing governance/changing equality? Understanding the politics of public-private partnerships in education in Europe». European Science Foundation - Exploratory Workshop, Barcelona, 3 a 5-10-2002.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes, ed. *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. Vol. I. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*. Coimbra: Almedina, 2014.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes, ed. *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. Vol.II. Conhecimento, Atores e Recursos*. Coimbra: Almedina, 2014.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes, «A construção do sistema democrático de ensino». In *40 anos de Políticas de Educação em Portugal. A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, 35-38. Coimbra: Almedina, 2014.
- ROLDÃO, Maria do Céu. *Diferenciação Curricular Revisitada*. Porto: Porto Editora, 2003.

- ROLDÃO, Maria do Céu, L. Nunes & T. Silveira. *Relatório do Projeto «Reflexão participada sobre os currículos do ensino básico»*. Lisboa: Ministério da Educação/ Departamento da Educação Básica, 1997.
- ROLDÃO, Maria do Céu, H. Peralta & I. P. Martins. *Currículos do ensino básico e do ensino secundário — para a construção de aprendizagens essenciais baseadas no perfil dos alunos*. Lisboa: Ministério da Educação, 2017.
- ROLDÃO, Maria do Céu & Sílvia de Almeida. «Conhecimento e currículo: como se seleciona o conhecimento “relevante”?» In *Estudos de Currículo*, org. José Augusto Pacheco & Maria Teresa Estrela, 90-105. Porto: Porto Editora, 2018.
- ROLDÃO, Maria do Céu & Sílvia de Almeida. *Gestão curricular: Para a autonomia das escolas e professores*. Lisboa: Direção-Geral da Educação-Ministério da Educação, 2018.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Émile ou de l'Éducation*. Introduction, notes et bibliographies par André Charrak. Paris: Éditions Flammarion, 1762/2009.
- SACK, Richard. «A Typology of Education Reform». *Prospects* 11, (1981):37-53. Em <https://link.springer.com/article/10.1007%2FBF02254292>
- SANDERSON, I. «Complexity, “Practical Rationality” and Evidence-Based Policy-Making», *Policy and Politics* 34, n.º 1 (2006): 115-132.
- SANTANA, Castilho. «Carta aberta ao ministro Nuno Crato». *Público*, 21-06-2012.
- SAUSSEZ, F. & C. Lessard. «Entre orthodoxie et pluralisme, les enjeux de l'éducation basée sur la preuve». *Revue française de pédagogie*, n.º 3 (2009): 11-136.
- SCHÖN, Donald. *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books, 1984.
- SCHÖN, Donald & M. Rein. *Frame Reflections: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books, 1994.
- SEBARROJA, Jaume. *Pedagogías del siglo XXI. Alternativas para la innovación educativa*. Barcelona: Octaedro, 2017.
- SILANDER, Tiina & Jouni Välijärvi. «The Theory and Practice of Building Pedagogical Skill in Finish Teacher Education». In *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance*, 77-115, ed. Heinz-Dieter Meyer, & Aaron Benvot, Oxford: Symposium Books, 2013.
- SILVA, L. Almeida, A. Barca & M. Peralbo, ed. *Actas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia*. Braga: CIED - Universidade do Minho, 2009.
- SILVA, Manuela & M. Isabel Tamen, ed. *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.
- SLAVIN, Robert. «Evidence-Based Educational Policies: Transforming Educational Practice and Research». *Educational Researcher* 31, 7 (2002): 15-21.
- SOUSA, Celina. «Políticas Públicas: uma revisão da literatura». *Sociologias*, Porto Alegre, n.º 16 (2006): 20-45.
- STEIMER-KHAMSI, Gita & F. Waldow, ed. *World yearbook of education 2012. Policy borrowing and lending in education*. London: Routledge, 2012.

- STEIMER-KHAMSI, Gita. «Understanding policy borrowing and lending. Building comparative policy studies». In *World yearbook of education 2012. Policy borrowing and lending in education*, 5-17, ed. G. Steimer-Khamisi & F. Waldow. London: Routledge, 2012.
- STOER, Stephen R., A. D. Stoleroff & J. A. Correia. «O Novo Vocacionalismo na Política Educativa em Portugal e a Reconstrução da Lógica da Acumulação». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 29 (1990): 11-53.
- STOER, Stephen R., org. *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa – uma Abordagem Pluridisciplinar*. Porto: Ed. Afrontamento, 1991.
- STOER, Stephen R. & Helena Costa, org. «Educação e Democracia num país Semi-periférico (no Contexto Europeu)». In *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa – uma Abordagem Pluridisciplinar*. Porto: Ed. Afrontamento, 1991.
- TEODORO, António, coord. *Pacto Educativo. Aspirações e Controvérsias*. Lisboa: Texto Editora, 1996.
- TEODORO, António. *A Construção Social das Políticas Educativas. Estado, Educação e Mudança Social no Portugal Contemporâneo*. Dissertação apresentada para obtenção do Grau de Doutor em Ciências da Educação, na especialização de Educação e Desenvolvimento, pela Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 1999. Em <https://run.unl.pt/handle/10362/331>
- THOMPSON, James David. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. London: Sage Publications, 1967.
- TYACK, David & Larry Cuban. *Tinkering toward Utopia*. Boston: Harvard University Press, 1995.
- VAN ZANTEN, Agnès. *Les Politiques Publiques d'Éducation*. Paris: PUF, 2014.
- VARJO, Janne, Hannu Simola & Risto Rinne. «Finland's PISA Results: an analysis of Dynamics in education politics». In *PISA, Power, and Policy: the emergence of global educational governance*, ed. Heinz-Dieter Meyer, & Aaron Benavot, 51-76. Oxford: Symposium Books, 2013.
- VASCONCELOS, Teresa Sena. *Ao Redor da Mesa Grande. A prática educativa de Ana*. Porto: Porto Editora, 1997.
- VASCONCELOS, Teresa & Arlete Assis. «Documentos curriculares para a Educação de Infância: um olhar sobre o passado, questões para o futuro». In *Organização Curricular Portuguesa*, ed. José Augusto Pacheco, 53-84. Porto: Porto Editora, 2008.
- VERHOEVEN, Marie. «Vers des politiques d'éducation "capacitantes"?». *Formation employ*, n.º 2 (2007): 93-107.
- VIAL, Jean. *Histoire de l'éducation*. Paris: PUF, 2015.
- VIDIELLA, Antoni Zabazla. *Enfoque globalizador y pensamiento complejo. Una respuesta para la comprensión e intervención em la realidad*. Barcelona: Graó, 1999.
- WEICK, K. E. «Educational Organizations as Loosely Coupled Systems». *Administrative Science Quarterly* 21 (1976): 1-19.

- WISEMAN, Alexander. «The Uses of Evidence for Educational Policy-making: Global Contexts and International Trends». *Review of Research in Education* 34, n.º 1 (2010): 1-24.
- WOLF, Klaus Dieter. «Normative dimensions of reforms in higher education». In *Education in Political Science. Discovering a neglected field*, ed. Anja Jacobi & Kerstin Martens, 177-190. London: Routledge, 2010.
- YOUNG, Michel Dunlop. «Down with meritocracy». *The Guardian*, 29 June 2001. Em <https://www.theguardian.com/politics/2001/jun/29/comment>
- YOUNG, Ken, et al. «Social science and Evidence Based Policy Movement», *Social Policy and Society*, n.º 3 (2002): (215-224).
- ZABALZA, Miguel. *Diseño y Desarrollo curricular*. Madrid: Narcea, 1987.
- ZABALZA, Miguel. *Proyecto docente e investigador de Didáctica general*. Dept. Didáctica y Organización escolar. Univ. de Santiago de Compostela (policopiado), 1987.

2. FONTES E DOCUMENTOS

2.1. Magistério da Igreja Católica

- BERGOGLIO, Jorge Mario. *Meditaciones para Religiosos*. Bilbao: Mensajero Editorial Jesuita, 1982/2014.
- BERGOGLIO, Jorge Mario. «Los niños tienen el coraje de soñar». In *En tus ojos está mi palabra. Homilías y discursos de Buenos Aires 1999-2013*, org. Antonio Spadaro, 926-930. Madrid: Publicaciones Claretianas, 2018.
- BERGOGLIO, Jorge Mario. «Educar es elegir la vida». In *En tus ojos está mi palabra - Homilías y discursos de Buenos Aires (1999-2013)*, org. Antonio Spadaro, 275-295. Madrid: Publicaciones Claretianas, 2018.
- BERGOGLIO, Jorge Mario. «Enseñemos a no tener miedo a buscar la Verdad». In *En tus ojos está mi palabra - Homilías y discursos de Buenos Aires (1999-2013)*, org. Antonio Spadaro, 755-769. Madrid: Publicaciones Claretianas, 2018.
- FRANCISCO, Papa. «Carta encíclica *Lumen fidei*» (29 de junho de 2013): AAS 105/7. (2013), 555-596.
- FRANCISCO, Papa. «Exortação Apostólica: *Evangelii Gaudium*» (24 de novembro de 2013). AAS 105/12 (2013): 1119-1137.
- FRANCISCO, Papa. «Discurso no Parlamento Europeu em Estrasburgo», 25 de novembro de 2014.
- FRANCISCO, Papa. «Bula *Misericordiae Vultus*» (11 de abril de 2015). AAS, 107 (2015).
- FRANCISCO, Papa. «Carta Encíclica: *Laudato si'*» (24 de maio de 2015). AAS 107/9 (2015): 847-945.
- FRANCISCO, Papa. «Discurso do Papa Francisco na entrega do Prémio Carlos Magno». Santa Sé, 6 de Maio de 2016.

- FRANCISCO, Papa. Carta Encíclica «*Fratelli Tutti*» (3 de outubro de 2020). Cidade do Vaticano: LEV, 2020 a.
- FRANCISCO, Papa & Dominique Wolton. *Politique et Société. Rencontres avec Dominique Wolton*. Paris: Éditions de l'Observatoire, 2017.
- FRANCISCO, Papa. *Carta do Presidente da Colômbia por ocasião do Dia Mundial do Meio Ambiente* (5 de junho de 2020).
- FRANCISCO, Papa. *Carta ao Arcebispo Rino Fisichella pelo Jubileu de 2025* (11 de fevereiro de 2022, Roma, S. João de Latrão).
- FRANCISCO, Papa. *Discurso aos membros da Fraternidade Chemin Neuf* (16 de maio de 2022).
- FRANCISCO, Papa. *Discurso aos Artistas participantes no Encontro por ocasião do 50.º Aniversário da inauguração da Coleção de Arte Moderna dos Museus do Vaticano*. Capela Sistina (23 de junho de 2023).
- FRANCISCO, Papa. *Discurso no Encontro com as Autoridades, com a Sociedade Civil e com o Corpo Diplomático*. Viagem Apostólica por Ocasão da XXXVII Jornada Mundial da Juventude, 2-6 de agosto de 2023 (Centro Cultural de Belém, Lisboa, 2 de agosto).
- FRANCISCO, Papa. *Mensaje a los participantes del Congreso «La Iglesia en la Educación. Presencia y Compromiso»*. (20 de febrero de 2024).
- FRANCISCO, Papa. *Spes non confundit*. Bula de Proclamação do jubileu Extraordinário do Ano 2025 (9 de maio de 2024), 25. Mais uma vez, enviada pelo Bispo de Roma.
- FRANCISCO, Papa. *Discurso aos Participantes dos Diálogos para Finanças Plenamente Sustentáveis, promovidos pela Fundação Centesimus Annus Pro Pontifice* (3 de junho de 2024).
- FRANCISCO, Papa. *Discurso na visita pastoral a Trieste por ocasião da 50.ª Semana Social dos Católicos em Itália* (7 de julho de 2024).
- FRANCISCO, Papa & Austen Ivereigh. *Let us Dream. The path to a better future* (London: Simon & Schuster, 2020), 11, 15.

2.2. Programas e Relatórios

- Banco Mundial/World Bank. *Education for the Knowledge Economy*. Programme International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank (2018) *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington: World Bank, 2018.
- Conselho Nacional de Educação. *Parecer 6/1989: Novos Planos Curriculares dos Ensinos Básicos e Secundário*. Lisboa: CNE, 1990.
- Conselho Nacional de Educação. *Parecer n.º 5/1997, 27 de novembro de 1997. Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário*. *Diário da República*, 2.ª série — N.º 301 — 31 de dezembro de 1997, 15961-15969.

- Conselho Nacional de Educação. Recomendação n.º 3/2012, de 9 de julho. Sobre o prolongamento da escolaridade universal e obrigatória até ao 12.º ano ou até aos 18 anos. *Diário da República*, 2.ª série — N.º 141 — 23 de julho de 2012, 26035-26039.
- Conselho Nacional de Educação. *Relatório Técnico, Retenção Escolar nos Ensinos Básicos e Secundário*. Lisboa: CNE, 2015.
- Conselho da Europa. *Carta do Conselho da Europa para a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos Humanos, no quadro da Recomendação CM/Rec (2010)7*.
- Conselho da Europa. *Competencies for Democratic Culture: Living Together as Equals in Culturally Diverse Democratic Societies*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016.
- Comissão de Acompanhamento da Reforma. Parecer sobre a organização curricular do ensino básico. In Conselho de Acompanhamento da Reforma curricular, *Documentos, pareceres e estudos sobre a organização e o desenvolvimento curricular*, vol. I. Lisboa: 1994.
- Comissão Europeia. Sobre as políticas europeias de juventudes. Responder às preocupações dos jovens europeus aplicação do Pacto Europeu para a Juventude e promoção da cidadania activa. Comunicação da Comissão ao Conselho [SEC (2005)693]. Bruxelas, 30 de maio de 2005. Em <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0206>
- Comissão Europeia. «Educação e formação para 2010». A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa — Relatório intercalar conjunto do Conselho e da Comissão sobre a realização do programa de trabalho pormenorizado relativo ao seguimento dos objectivos dos sistemas de ensino e formação na Europa (OJ C, C/104, 30.04.2004, p. 1, CELEX).
- Comissão Europeia. *Compreender as Políticas Europeias: Educação, formação, juventude e desporto*. Bruxelas: Direção-Geral da Comunicação Informação dos Cidadãos, 2014.
- Comissão Europeia. *Europe 2020: the European Union strategy for growth and employment*. Publications Office of the EU, 2017.
- Comissão Europeia. Proposta de Recomendação do Conselho sobre as Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida. [SWD (2018) 14 final]. Bruxelas, 17 de janeiro de 2018. Em [https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Quadro+de+Refer%C3%A2ncia+Europeu+para+as+Compet%C3%A2ncias+Essenciais+para+a+Aprendizagem+ao+Longo+da+Vida++Recomenda%C3%A7%C3%A3o+n.%C2%BA+2006%2F962%2FCE+do+Parlamento+Europeu+e+do+Conselho+da+Uni%C3%A3o+Europeia%2C+de+18+de+dezembro+\(revisto+em+2014\)%3B&ie=UTF-8&oe=UTF-8](https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Quadro+de+Refer%C3%A2ncia+Europeu+para+as+Compet%C3%A2ncias+Essenciais+para+a+Aprendizagem+ao+Longo+da+Vida++Recomenda%C3%A7%C3%A3o+n.%C2%BA+2006%2F962%2FCE+do+Parlamento+Europeu+e+do+Conselho+da+Uni%C3%A3o+Europeia%2C+de+18+de+dezembro+(revisto+em+2014)%3B&ie=UTF-8&oe=UTF-8)
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo. *Projeto Global de Atividades*, Lisboa: Ministério da Educação/GEP, 1986.
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo. *Da escola curricular à escola cultural: relatório de seminário*. Lisboa: Ministério da Educação/GEP, 1987.

- Comissão de Reforma do Sistema Educativo. *Documentos Preparatórios I*, Lisboa: Ministério da Educação/GEP, 1988.
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo. *Proposta Global de Reforma*, Lisboa: Ministério da Educação/GEP, 1988.
- COSME, Ariana, coord. *Avaliação Externa da Autonomia e Flexibilidade Curricular. Relatório Final 2018-2020*. Porto: Centro de Investigação e Intervenção Educativa da faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, 2020.
- EURYDICE (ed.) *Integrating immigrant children into Schools in Europe*. June 2004. Eurydice Survey. Brussels: Eurydice, 2004.
- Governo de Portugal, *Programa do XI Governo Constitucional de Portugal*, 1987. Em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc11/programa-do-governo/programa-do-xi-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal, *Programa do XII Governo Constitucional de Portugal*, 1991. Em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc12/programa-do-governo/programa-do-xii-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal, *Programa do XIII Governo Constitucional de Portugal*, 1995. Em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc13.aspx>
- Governo de Portugal, *Programa do XIV Governo Constitucional de Portugal*, 1999. Em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc14/programa-do-governo/programa-do-xiv-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal, *Programa do XV Governo Constitucional de Portugal*, 2002. Em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc15/programa-do-governo/programa-do-xv-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal, *Programa do XVI Governo Constitucional de Portugal*, 2004. Em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc16/programa-do-governo/programa-do-xvi-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal, *Programa do XVII Governo Constitucional de Portugal*, 2005. Em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17/programa-do-governo/programa-do-xvii-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal, *Programa do XVIII Governo Constitucional de Portugal*, 2009. Em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/programa-do-governo/programa-do-governo-constitucional-18.aspx>

- Governo de Portugal, *Programa do XIX Governo Constitucional de Portugal*, 2011. Em <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/programa-governo/programa-governo.aspx>
- Governo de Portugal, *Programa do XXI, Governo Constitucional de Portugal*, 2015. Em <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>
- Governo de Portugal, XXI Governo. *The National Strategy for Citizenship Education*, 2017. Em <https://cidadania.dge.mec.pt/sites/default/files/pdfs/national-strategy-citizenship-education.pdf>
- Governo de Portugal. Ministério da Educação. *Declaração de Salamanca Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais*, 10 de junho de 1994.
- Governo de Portugal. *Pacto educativo para o futuro*. Lisboa: Ministério da Educação 1996.
- Governo de Portugal. *Educação, Integração, Cidadania. Documentos orientadores das políticas para o ensino básico*. Lisboa: Departamento da Educação Básica, 1998.
- Governo de Portugal. *Desenvolver, Consolidar, Orientar. Documento de Orientação das políticas para o ensino secundário*. Lisboa, Departamento do Ensino Secundário, 1998.
- Governo de Portugal. *Currículo Nacional do Ensino Básico - Competências Essenciais*. Ministério da Educação: Departamento da Educação Básica, 2001.
- Governo de Portugal. *Educação para a Cidadania. Proposta Curricular para os Ensinos Básico e Secundário*. Maria Emília Brederote Santos (coord.) Ministério da Educação: Direção Geral de Educação, 2011.
- Governo de Portugal. *Para uma Educação Inclusiva. Manual de Apoio à Prática*. Filomena Pereira (coord.) et al. Lisboa: Ministério da Educação/Direção Geral da Educação, 2018.
- Governo de Portugal. *Terceiro Ciclo da Avaliação Externa das Escolas (2018,...)*. Inspeção-Geral de Educação e Ciência. Em https://www.igec.mec.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/03/00&auxID=&newsID=2762
- OCDE. *Le Projet Régional Méditerranéen - Portugal*. Paris: OECD, 1966.
- OCDE. *Exames das Políticas Nacionais de Educação*. Portugal/OCDE, Lisboa: GEP/ME 1984.
- OCDE. *L'industrie au Portugal: Développement - Restructuration - Politiques Industrielles (Partie, Résumé et Propositions)*. Paris: OCDE, 1984.
- OCDE. *Faciliter l'Emploi des Jeunes, Politiques pour l'Irlande et le Portugal*. Paris: OCDE, 1984.
- OCDE. *Exame à política científica e tecnológica de Portugal*. Lisboa: OECD/JNICT, 1984.
- OCDE. *Prêts pour la vie*. Paris: OCDE, 1997.
- OECD. *Governance in transition: Public management reforms in OECD countries*. Paris: OECD, 1995.
- OECD. *The Knowledge-Based Economy*. Paris: OECD, 1996.

- OECD. *Civil society and international development*. Paris: OECD, 1998.
- OECD. *Education policy analysis*. Paris: OECD, 2001.
- OECD. *The PISA 2003 assessment framework: Mathematics, reading, science and problem-solving knowledge and skills*. Paris: OECD, 2003.
- OECD. *PISA 2009 results: What makes a school successful? Resources, policies and practices*. Vol. IV. Paris: OECD, 2010.
- OECD. *Investing in human and social capital. New challenges*. Paper presented at the OECD education ministerial meeting. The OECD Conference Center, Paris. OECD, 2010.
- OECD. *Growing inequalities in OECD countries*. Paris: OECD, 2011.
- OECD. *PISA 2012 results: Excellence through equity: giving every student the chance to succeed (volume II)*. Paris: OECD, 2013.
- OECD. *PISA 2015 results, volume 1: Excellence and equity in Education*. Paris: OECD, 2016.
- OECD. *The future of education and skills. Education, 2030*. Paris: OECD, 2018.
- OECD. *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal – An OECD review*. Paris: OECD, 2018.
- OECD. *Education at a glance*. Paris: OECD, (1999-2020).
- OCDE/CERI. *The Curriculum Redefined: Schooling for the OECD. 21st Century*. Paris: OCDE, Documents, 1994.
- OECD. *Innovating Schools (Schooling for Tomorrow Project)*. Paris: OCDE Documents, 1999.
- OECD. General Secretary, *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal – an OECD Review*. Paris: Directorate for Education and Skills-OECD, 2018.
- UNICEF. Organização das Nações Unidas. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: ONU, 2015.
- UNICEF. *Early Moments Matter. For Every Child – Annual Report*. New York : Unicef, 2017.
- UNICEF. *For Every Child*. New York : Unicef, 2017.
- UNESCO. *Education 2020. Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all*. UNESCO: Incheon, Republic of Korea, 2015.
- World Economic Forum. *New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning through Technology*. Geneva, WEF, 2016.

3. LEGISLAÇÃO

3.1. Estados Unidos da América

- United States Congress. *Cooperative Research Act (1954)*. H.R.9040 – 83rd Congress (1953-1954) An Act to authorize cooperative research in education. Statute at Large 68 Stat. 533 – Public Law No. 83-531 (07/26/1954).

The Elementary and Secondary Education Act of 1965 (ESEA). P.L.89-10 - 89rd Congress (1964-1965) (04/09/1965).

Improving America's Schools Act of 1994 - H.R.6 -103rd Congress (1993-1994). Public Law No. 103-382 (10/20/1994).

3.2. Portugal

1967

Decreto-Lei n.º 47 587/1967, de 10 de Março [Permite ao Ministro da Educação Nacional determinar ou autorizar a realização de experiências pedagógicas em estabelecimentos de ensino público dependentes do respetivo Ministério para além dos casos e limites em que essa realização já é possível segundo a legislação vigente].

1973

Lei n.º 5/1973 de 25 de julho, Lei de Bases do Sistema de Ensino [Aprova as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo].

1974

Decreto-Lei n.º 221/1974, de 27 de maio [Reconhece e aprova as iniciativas democráticas de gestão de escolas públicas em todos os graus de ensino e as suas práticas de autogestão].

Decreto-Lei n.º 735-A/1974, 21 de dezembro [Visa eliminar as práticas autonómicas de gestão das escolas].

1975

Decreto n.º 187/1975, de 4 de abril [Aprova para ratificação, o Protocolo Adicional à Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 7 de maio de 1974, assinado no Vaticano em 15 de fevereiro de 1975].

1976

Decreto-Lei n.º 86/1976, de 10 de outubro [Aprova a Constituição da República Portuguesa].

Decreto-Lei n.º 769-A/1976, de 23 de outubro [Revê o Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 31 de dezembro. Estabelece a regulamentação das escolas de ensino preparatório e secundário criando os órgãos de funcionamento e estabelecendo as regras de eleição].

1977

Lei n.º 5/1977, de 1 de fevereiro [Cria o sistema público de educação pré-escolar, cujos objetivos principais são favorecer o desenvolvimento harmónico da criança e contribuir para corrigir os efeitos discriminatórios das condições socioculturais no acesso ao sistema escolar. A educação pré-escolar tem carácter

facultativo e destina-se às crianças desde os três anos até à idade de entrada no ensino primário].

Lei n.º 7/1977, de 1 de fevereiro [Regula as relações institucionais entre o Ministério da Educação e as Associações de Pais/Encarregados de Educação do ensino básico].

Decreto-Lei n.º 174/1977, de 2 de maio [Define o regime escolar dos alunos portadores de deficiência física ou psíquica].

Lei n.º 79/1977, de 25 de outubro [Reposiciona as Autarquias no quadro da Constituição de 1976].

Portaria n.º 677/1977, de 4 de novembro [Regulamenta o funcionamento dos Conselhos Diretivos, consagrando a descentralização e a gestão democrática e reconhecendo a autonomia pedagógica].

1978

Decreto-Lei n.º 80/1978, de 27 de abril [Face às modificações introduzidas no ensino secundário, elimina a distinção entre liceus e escolas do ensino técnico secundário].

Decreto-Lei n.º 84/1978, de 2 de maio [Aplica ao ensino primário os princípios definidos no Decreto-Lei n.º 174/1977, de 2 de maio, sobre o regime escolar dos alunos portadores de deficiências físicas ou psíquicas].

Despacho Normativo n.º 140-A/1978, de 22 de junho [Estrutura os cursos complementares do ensino secundário com a extinção dos cursos técnicos].

1979

Lei n.º 9/1979, de 19 de março [Consagra as Bases do Ensino Particular e Cooperativo].

Lei n.º 65/1979, de 4 de outubro [Consagra a liberdade de aprender e de ensinar].

Lei n.º 66/1979, de 4 de outubro [Define as bases do ensino especial pelo Princípio da Inclusão no ensino regular dos alunos com Necessidades Educativas Especiais (físicos, motores, orgânicos, sensoriais e intelectuais)].

Decreto-Lei n.º 513-T/1979, de 26 de dezembro [Ocupa-se da profissionalização de todos os níveis de ensino, a partir das Escolas Superiores de Educação e das Universidades, com a introdução das licenciaturas em ensino].

Decreto-Lei n.º 519-T1/1979, de 29 de dezembro [Revisão do Estatuto da carreira docente: recrutamento, contratação e formação].

Decreto-Lei n.º 538/1979, de 31 de dezembro [garante a efetividade da frequência escolar: universalidade, obrigatoriedade, gratuidade do ensino básico; auxílio às famílias carenciadas...].

Decreto-Lei n.º 542/1979, de 31 de dezembro [Define o estatuto dos jardins de infância].

1980

Proposta de Lei n.º 351/1, de abril de 1980 [Lei de Bases, não aprovada].

Decreto-Lei n.º 240/1980, de 19 de julho [Extinção do ano propedêutico e criação do 12º ano].

Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro [Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo com as modalidades de contratos de associação].

Decreto-Lei n.º 580/1980, de 31 de dezembro [Incide na profissionalização e revê o Estatuto da carreira docente].

1982

Proposta de Lei n.º 68/11, de fevereiro de 1982 [Lei de bases, não aprovada].

1983

Decreto-Lei n.º 37/1983, de 25 de janeiro [Promove a expansão do ensino particular e cooperativo].

Decreto-Lei n.º 323/83, de 5 de julho [Lecionação da disciplina de Educação Moral e Religiosa Católica nas escolas públicas, de acordo com o Decreto n.º 187/75, de 4 de abril].

Decreto-Lei n.º 194-A/1983, de 21 de outubro [Ensino técnico-profissional: cursos técnico-profissionais de três anos de duração e os de um ano e seis meses de estágio em posto de trabalho].

1984

Decreto-Lei n.º 77/1984, de 8 de março [Consagra a transferência de competências relativas aos edifícios, equipamentos, ação social escolar na educação pré-escolar e no ensino básico, segundo os princípios de descentralização da Constituição].

Decreto-Lei n.º 299/1984, de 5 de setembro [Regulamenta a transferência, em organização, financiamento e controlo, dos transportes escolares e na Ação Social Escolar].

Decreto-Lei n.º 315/1984, de 28 de setembro [Regula as relações institucionais entre o Ministério da Educação e as Associações de Pais/Encarregados de Educação do ensino básico].

Decreto-Lei n.º 399-A/1984, de 28 de dezembro [Regulamenta a transferência, em organização, financiamento e controlo, dos transportes escolares e na Ação Social Escolar].

1985

Decreto-Lei n.º 125/1985, de 22 de abril [Cria o Conselho Nacional de Educação, na dependência do Ministério da Educação].

Despacho n.º 206/ME/1985, de 31 de outubro [Promove a introdução dos meios informáticos no ensino].

1986

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, DR 22/1/86 [Criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo e suas atribuições].

Lei n.º 46/1986, de 14 de outubro [Lei de Bases do Sistema Educativo].

1987

Decreto-Lei n.º 3/1987, de 3 de janeiro [Reforma a administração da educação. Cria as Direções Regionais de Educação].

Decreto-Lei n.º 57/1987, de 31 de janeiro [Expressa a política do manual].

1988

Decreto-Lei n.º 108/1988, de 31 de março [Ensino Particular e Cooperativo].

Despacho n.º 114/ME/1988, de 8 de julho [Cria a Comissão Braga da Cruz, destinada a estudar a situação profissional dos professores do ensino não superior em Portugal].

Decreto-Lei n.º 334/1988, de 28 de setembro [Cria uma linha de crédito bonificado para instalações e equipamentos no ensino particular e cooperativo].

Decreto-Lei n.º 338/1988, de 25 de outubro [Cria incentivos ao apoio de pessoas singulares ou coletivas à expansão da rede escolar e ao aperfeiçoamento de recursos educativos].

Decreto-Lei n.º 397/1988, de 8 de novembro [Cria o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional no âmbito do Ministério da Educação (GETAP)].

Resolução da Presidência do Conselho de Ministros de 10 de dezembro de 1987, DR n.º 17 de 21/01/1988 [Aprovação do Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo, PIPSE].

1989

Decreto-Lei n.º 26/1989, de 21 de janeiro [Cria as escolas profissionais no âmbito do ensino não superior].

Decreto-Lei n.º 43/1989, de 3 de fevereiro [Aprova o regime de autonomia cultural, pedagógica e administrativa das escolas do 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário. Transfere os poderes de decisão para os planos regional e local].

Decreto-Lei n.º 286/1989, de 29 de agosto [Mostra que se decidiram um conjunto de opções que fundamentam a organização curricular dos ensinos básico e secundário: valoriza-se o ensino da língua portuguesa, como matriz de identidade e como suporte de aquisições múltiplas; é criada uma área de formação pessoal e social].

Decreto-Lei n.º 344/1989, de 11 de outubro [Revê a formação de professores].

Decreto-Lei n.º 361/1989, de 18 de outubro [Cria as Direções-Regionais de Educação].

Lei n.º 409/1989, de 18 de novembro [Aprova estrutura da carreira dos docentes do pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e as respetivas normas remuneratórias].

Decreto-Lei n.º 435/1989, de 18 de dezembro [Cria o Instituto de Inovação Educacional].

1990

Decreto-Lei n.º 139-A/1990, de 29 de abril [Publica o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário].

Despacho 139/ME/90, de 1 de setembro [Aprova os programas do primeiro ciclo do ensino básico, de acordo com o Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto].

1991

Decreto-Lei n.º 172/1991, de 10 de maio [Regime de administração e gestão das escolas. Revê a valorização da experiência acumulada durante 15 anos de gestão democrática].

Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/1991, de 9 de agosto [Criação do Programa de Educação para todos PEPT, visando o cumprimento da escolaridade obrigatória de nove anos e o acesso generalizado a uma escolaridade secundária completa].

Despacho n.º 124/ME/91, de 17 de agosto [Determina a aplicação generalizada ao 2.º ano do 1.º ciclo do ensino básico dos programas aprovados pelo Despacho 139/ME/90, de 1 de setembro, e aprova os programas das disciplinas que integram os planos curriculares estabelecidos para o 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e para o ensino secundário].

Portaria n.º 860/1991, de 20 de agosto [Publica o Regulamento do Registo das IPSS no âmbito do ministério da educação].

Decreto-Lei n.º 319/1991, de 23 de agosto [Revoga o Decreto-Lei n.º 174/77, de 2 de maio, e Decreto-Lei n.º 85/78, de 2 de maio].

Despacho n.º 162/ME/1991 de 9 de setembro [Aprova o sistema de avaliação dos alunos dos ensinos básico e secundário].

1992

Despacho Normativo n.º 98-A/1992, de 19 de junho [Revê o sistema de avaliação da educação básica].

Lei n.º 20/1992, de 14 de agosto [Fixa as normas para as propinas do ensino superior].

Decreto-Lei n.º 189/1992, de 3 de setembro [Regulamenta a Prova Geral de Acesso ao ensino superior e as provas de aferição].

Decreto-Lei n.º 249/1992, de 11 de setembro [Institui a criação do Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua].

1993

Decreto-Lei n.º 133/1993, de 26 de abril [Alarga as funções criadas pelos Decreto-Lei n.º 3/1987, de 3 de janeiro e Decreto-Lei n.º 361/1989, de 18 de outubro].

Despacho Normativo n.º 338/1993, de 21 de outubro [Revê e aprova o sistema de avaliação do ensino secundário].

1996

Decreto-Lei n.º 28-B/1996, de 4 de abril [Substitui a Prova Geral de Acesso pelos exames nacionais].

Despacho n.º 22/SEEI/96, de 19 de junho [Autoriza e regulamenta a criação de turmas com currículos alternativos aos do ensino básico regular ou recorrente; cria um conselho de acompanhamento].

Despacho n.º 22/SEEI/96, de 19 de junho [Autoriza a criação de turmas com currículos alternativos aos do ensino básico regular ou recorrente, de acordo com o regulamento agora publicado].

Despacho Normativo n.º 130/ME/1996, de 8 de julho [Designa o Dr. João Barroso para realizar um estudo prévio, de natureza prospetiva e operacional, no âmbito da transferência de poderes e de competências para as autarquias, em matéria de educação, concretamente no que respeita às implicações dessa transferência junto das escolas].

Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de julho [Consagra a a associação de estabelecimentos de educação e de ensino com vista à constituição de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, com projetos plurianuais que visem a melhoria da qualidade educativa e a promoção da inovação].

Despacho Conjunto n.º 73/SEAE/SEEI/96, de 26 de julho [Considera territórios educativos de intervenção prioritária, a partir do ano letivo de 1996-1997, os agrupamentos de escolas constantes de mapa em anexo. Dispõe sobre o funcionamento e a coordenação do projeto educativo dos diferentes ciclos do ensino básico, assim como sobre a composição do Conselho Pedagógico do Território Educativo].

1997

Lei n.º 5/1997, de 10 de fevereiro [Lei Quadro da Educação Pré-Escolar].

Decreto-Lei n.º 95/1997, de 23 de abril [Institui a acreditação e regulação da formação especializada de professores].

Despacho Normativo n.º 27/1997, de 2 de junho [Reordenamento da rede da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, equacionando novas dinâmicas de associação ou agrupamento de escolas e clarificando as respetivas áreas de influência].

Despacho Conjunto n.º 123/97, de 7 de julho [Determina que os estabelecimentos dos ensinos básico e secundário possam constituir turmas para cursos de educação e formação, com o objetivo de assegurar o cumprimento da escolaridade básica de nove anos, associada a uma formação qualificante e de proporcionar o acesso a um ano de formação profissional qualificante].

Despacho n.º 5220/97, de 10 de julho [Aprova as orientações curriculares para a educação pré-escolar e publica os seus princípios gerais].

Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de julho [Regime jurídico do desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar].

Decreto-Lei n.º 229/1997, de 30 de agosto [Cria o Gabinete de Avaliação Educativa].

Lei n.º 113/97, de 16 de setembro [Define as bases de financiamento do ensino superior].

Lei n.º 115/1997, de 19 de setembro [Dita conjunto de alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo: ensino superior e carreiras].

Portaria n.º 1102/97, de 3 de novembro [Garante as condições de educação para os alunos que frequentam as associações e cooperativas de ensino especial].

Portaria n.º 1103/97, de 3 de novembro [Garante as condições de educação especial em estabelecimentos de ensino particular].

1998

Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de maio [Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos. Resulta do estudo referido pelo Despacho Normativo n.º 130/ME/1996, de 8 de julho e de propostas do Conselho Nacional de Educação].

Decreto Regulamentar n.º 290/1998, 17 setembro [Aprova Lei Orgânica do Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores].

1999

Lei n.º 24/99, de 22 de abril [Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 115-A/89, de 4 de maio - aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos].

Lei n.º 159/99, de 18 de setembro [Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, a delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local].

Despacho Conjunto n.º 882/99, de 28 de setembro [Determina a criação do Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), combate à exploração do trabalho infantil, tendo em vista a reintegração de crianças e jovens em percursos escolares regulares; criação de estruturas de coordenação regionais (direções regionais de educação), as quais são compostas por um representante do PEETI, do IEFPI, da Direção-Regional de Educação e do Centro Regional de Segurança Social; comissão para acompanhamento e avaliação anual da execução deste programa; Ministros da Educação e do Trabalho e da Solidariedade].

2000

Despacho Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto [Fixa os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos de educação

pré-escolar e do ensino básico, bem como os procedimentos relativos à sua criação e funcionamento].

2001

Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro [Aprova a revisão curricular do ensino básico, incluindo a avaliação pedagógica].

Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de Janeiro [Aprova a revisão curricular do ensino secundário, incluindo a avaliação pedagógica].

Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto [Cria agrupamentos escolas no espaço de um ano: de 14 000 unidades orgânicas para 1.400].

2002

Despacho Conjunto n.º 279/2002, de 12 de abril [Cria uma oferta de Educação e Formação de níveis 1 e 2, destinada a jovens entre os 15 e os 18 anos que não tenham concluído os 1.º, 2.º ou 3.º ciclos do ensino básico e pretendem obtenção do diploma e uma qualificação profissional; Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade].

Decreto-Lei n.º 156/2002, de 20 de junho [Suspende a produção de efeitos da revisão curricular do ensino secundário, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro].

Despacho Conjunto n.º 453/04, de 27 de julho [Cria os cursos de educação e formação, no âmbito do Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar, cujos referencial curricular e procedimentos de organização, desenvolvimento, avaliação e acompanhamento são estabelecidos pelo Regulamento em anexo; Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade].

Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de agosto [Reforma na Lei Orgânica do Ministério da Educação].

Decreto-Lei n.º 209/2002, de 17 de setembro [Altera o artigo 13.º e os anexos I, II e III do Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino básico, bem como da avaliação das aprendizagens e do processo de desenvolvimento do currículo nacional].

Lei n.º 30/2002, 20 de dezembro [Aprova o Estatuto do Aluno dos Ensinos Básico e Secundário].

Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro [Aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, desenvolvendo o regime previsto na Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), «enquanto instrumento central de definição das políticas educativas»].

2003

Decreto-Lei n.º 7/2003, 15 de janeiro [Trata da atribuição de competências em matéria de educação às autarquias, no quadro da Carta Educativa e através da criação dos Conselhos Municipais de Educação].

Projeto de Lei n.º 74/IX/1 de 2003, de 27 de maio de 2003 [Propõe alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada, veto presidencial].

Despacho n.º 13 313/2003, de 8 de julho [Concretização do processo de agrupamento de escolas].

Despacho-Conjunto n.º 948/2003, de 25 de agosto [Revê e reformula o «Programa Integrado de Educação e Formação» (PIEF); Ministério da Educação e Ministério da Segurança Social e do Trabalho].

2004

Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março [Estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão curricular, bem como da avaliação das aprendizagens, no nível secundário de educação].

Portaria n.º 550-D/2004, 21 de maio de 2004 [Aprova o regime de organização, funcionamento e avaliação dos cursos científico-humanísticos de nível secundário de educação].

Decreto n.º 184/IX, de 29 de julho de 2004, Presidencial [Assunto: Lei de Bases da Educação, Veto político. Promulgação e veto - nos termos do n.º 1 do artigo 136.º da Constituição da República Portuguesa 2004. DAR II, Série A n.º 79/IX/2, de 29 de julho de 2004 - pp. 3181-3182].

Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho [Regime especial do pessoal não docente, do ensino pré-escolar ao secundário.]

Lei n.º 38/2004, de 18 de Agosto [Define as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência].

Resolução da Assembleia da República n.º 74/2004, de 16 de novembro [Aprova, para ratificação, a Concordata entre a República Portuguesa e a Santa Sé, assinada em 18 de maio de 2004 na cidade do Vaticano].

2005

Despacho Normativo n.º 1/2005, de 5 de janeiro [Verte os princípios e procedimentos a observar na avaliação das aprendizagens e das competências dos alunos nos três ciclos e inclui os exames nas disciplinas de português e de matemática do 9º ano, concretizados no mandato seguinte].

Despacho n.º 1 438/2005, de 21 de janeiro [Estabelece a metodologia a adotar para o apoio educativo, com vista à superação das dificuldades de aprendizagem].

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto [Sétima revisão constitucional].

Despacho Normativo n.º 50/2005, de 9 de novembro [Define, no âmbito da avaliação sumativa interna, princípios de atuação e normas orientadoras para a implementação, acompanhamento e avaliação dos planos de recuperação, de acompanhamento e de desenvolvimento como estratégias de intervenção com vista ao sucesso educativo dos alunos].

2006

- Despacho Normativo n.º 1/2006, de 6 de janeiro [Define turmas com percursos diferentes, para alunos até aos 15 anos].
- Despacho n.º 7/2006, de 6 de fevereiro [Programa de Português Língua não Materna].
- Despacho Normativo n.º 18/2006, de 14 de março de 2006 [Altera o Despacho Normativo n.º 1/2005, de 5 de janeiro].
- Despacho n.º 12 591/2006, de 16 de junho [Trata da implementação da escola a tempo inteiro].
- Despacho n.º 19 575/2006, de 31 de agosto [Trata da implementação da escola a tempo inteiro].
- Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro [Trata da Avaliação do Sistema Educativo e dos seus resultados: define os parâmetros da autoavaliação (artigo 15.º) e da avaliação externa das escolas e assume a avaliação aferida/criterial].

2007

- Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro [Sétima alteração do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo
- Decreto-Lei n.º 43/2007, de 22 de fevereiro [Alteração do regime para a docência].
- Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril [Alteração do regime jurídico da formação contínua de professores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 249/92, de 9 de novembro].
- Despacho n.º 16 149/2007, de 25 de julho [Atividades curriculares não disciplinares].
- Decreto-Lei n.º 272/2007, de 26 de julho [Consagra no seu Programa a avaliação do processo de aplicação dos novos currículos do ensino secundário e a implementação dos ajustamentos considerados necessários].
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2007, de 18 de setembro [Aprova o Plano Tecnológico da Educação].
- Portaria n.º 1 260/2007, 26 de setembro [Estabelece o regime do contrato de autonomia a celebrar entre as escolas e a respetiva Direção-Regional de Educação em regime de experiência pedagógica].
- Portaria n.º 1 322/2007, de 4 de outubro [Fixa as possibilidades de flexibilização de percursos do ensino secundário e, ao nível da avaliação, indica as especificações relativas aos exames nacionais que cada aluno deve realizar].
- Decreto-Lei n.º 357/2007, de 29 de outubro [Regula a conclusão e certificação do nível secundário de educação].

2008

Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro [Alteração face à Lei n.º 30/2002. Define os apoios especializados a prestar na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário dos sectores público, particular e cooperativo]

Decreto Regulamentar n.º 2/2008, de 10 de janeiro [Regulamenta o sistema de avaliação de desempenho do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário].

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril [Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário].

Lei n.º 21/2008, de 12 de maio [Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, que define os apoios especializados a prestar na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário dos sectores público, particular e cooperativo].

Despacho n.º 14 460/2008, de 26 de maio [Regulamentação do Programa das AEC do 1º ciclo, numa lógica de descentralização/municipalização].

Despacho n.º 14759/2008, de 28 de maio [Cria a equipa de projeto para o reordenamento e requalificação da rede escolar].

Lei n.º 144/2008, de 28 de julho [Aprova o quadro de transferências de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o previsto no artigo 19.º da Lei 159/99, de 14 de setembro].

Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de setembro [Criação do passe escolar].

Despacho Normativo n.º 55/2008, de 23 de outubro [Reformulação do programa de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, TEIP II. Determina a constituição de uma Comissão de Coordenação Permanente e de um Conselho Consultivo do Programa TEIP2 e fixa as respetivas composições e competências].

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro [Transfere a titularidade da propriedade dos prédios das escolas que estavam sob gestão municipal (nos termos do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril)].

2009

Portaria n.º 731/2009, de 7 de julho [Cria o sistema de formação e de certificação em competências TIC (tecnologias de informação e comunicação) para docentes em exercício de funções nos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário].

Resolução da Assembleia da República n.º 56/2009, de 30 de julho [Aprova a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada em Nova Iorque em 30 de março de 2007].

Decreto do Presidente da República n.º 71/2009, de 30 de julho [Ratifica a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada em Nova Iorque em 30 de março de 2007].

Portaria n.º 835/2009, de 31 de julho [Criação da Escola Móvel a partir de experiências em curso desde 2005].

Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto [Estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade].

Decreto-Lei n.º 201/2009, de 28 de agosto [Procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, que instituiu o abono de família para crianças e jovens e definiu a proteção na eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de proteção familiar, instituindo uma nova prestação denominada bolsa de estudo].

Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro [Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário; assistentes operacionais].

2010

Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril [Orçamento de Estado para 2010, artigo 34.º «Descentralização de competências para os municípios no domínio da educação»].

Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho [Orientações para a adaptação do reordenamento da rede de escolas à escolaridade obrigatória de 12 anos, fixada em 2009].

Despacho n.º 12 955/2010, de 11 de agosto [Procedimento para designação e eleição dos órgãos de gestão dos agrupamentos].

Portaria n.º 812/2010, de 26 de agosto [Procede à extinção da Escola Móvel, criada pela Portaria n.º 835/2009, de 31 de julho, e define os procedimentos de transição a observar].

Portaria n.º 1118/2010, de 16 de novembro [Define os procedimentos de criação, alteração e extinção de agrupamentos de escolas e de estabelecimentos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário da rede pública do Ministério da Educação].

Portaria n.º 1324-A/2010, de 29 de dezembro [Regulamenta as regras a que obedece o financiamento público dos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo com contrato de associação].

2011

Portaria n.º 277/2011, de 13 de outubro [Regula o apoio do Estado aos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo de ensino não superior].

Despacho n.º 17 169/2011, de 23 de dezembro [Revoga o currículo nacional do ensino básico - competências essenciais, prevendo a realização de documentos clarificadores das prioridades nos conteúdos fundamentais dos Programas, na forma de Metas Curriculares].

Portaria n.º 1 324-A/2010, de 29 de dezembro [Regulamenta as regras a que obedece o financiamento público dos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo com contrato de associação].

2012

Despacho n.º 5 306/2012, de 18 de abril [Prevê a definição de Metas Curriculares para as diferentes disciplinas dos ensinos básico e secundário, criando, para este efeito, um grupo de trabalho coordenador e diversos subgrupos de trabalho consoante as diferentes disciplinas dos ensinos básico e secundário].

Declaração de retificação n.º 669/2012, de 23 de maio [Retifica o Despacho n.º 5306/2012, de 18 de abril, designadamente a alínea c) do n.º 3, o n.º 6, o n.º 12 e o n.º 14].

Decreto-Lei n.º 70/2012, de 23 de maio [Regulamenta o regime jurídico de Educação Moral e Religiosa Católica a ministrar nos estabelecimentos de ensino públicos e na dependência do Ministério da Educação e Ciência].

Despacho Normativo n.º 13-A/2012, de 5 de junho (revogado pelo Despacho Normativo n.º 7/2013, de 11 de junho) [Visa estabelecer os mecanismos de exercício da autonomia pedagógica e organizativa de cada escola e harmonizá-los com os princípios consagrados no regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário].

Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho [Estabelece o novo regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e de formadores e técnicos especializados].

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho [Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, para aprofundamento da autonomia das escolas e a consequente maior eficácia dos procedimentos e resultados].

Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho [Estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, da avaliação dos conhecimentos a adquirir e das capacidades a desenvolver pelos alunos e do processo de desenvolvimento do currículo dos ensinos básico e secundário].

Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto [Regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos e estabelece medidas que devem ser adotadas no âmbito dos percursos escolares dos alunos para prevenir o insucesso e o abandono escolares].

Portaria n.º 242/2012, de 10 de agosto [Define o regime de organização e funcionamento dos cursos científico-humanísticos de nível secundário de educação, na modalidade de ensino recorrente, ministrados em estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo, e estabelece os princípios e os procedimentos a observar na avaliação e certificação dos alunos].

- Portaria n.º 243/2012, de 10 de agosto [Define o regime de organização e funcionamento dos cursos científico-humanísticos de Ciências e Tecnologias, de Ciências Socioeconómicas, de Línguas e Humanidades e de Artes Visuais, ministrados em estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo, e estabelece os princípios e os procedimentos a observar na avaliação e certificação dos alunos].
- Lei n.º 33/2012, de 23 de agosto [Sexta alteração do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro].
- Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto [Define as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento, e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas e o Ministério da Educação].
- Lei n.º 51/2012, de 5 de setembro [Aprova o Estatuto do Aluno e Ética Escolar, que estabelece os direitos e os deveres do aluno dos ensinos básico e secundário e o compromisso dos pais ou encarregados de educação e dos restantes membros da comunidade educativa na sua educação e formação].
- Portaria n.º 292-A/2012, de 26 de setembro [Cria uma experiência-piloto de oferta formativa de cursos vocacionais no ensino básico no ano letivo de 2012-2013 e regulamenta os termos e as condições para o seu funcionamento].
- Despacho Normativo n.º 20/2012, de 3 de outubro [Estabelece normas orientadoras para a constituição de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária de terceira geração (TEIP3), bem como as regras de elaboração dos contratos-programa ou de autonomia, a outorgar entre os estabelecimentos de educação ou de ensino e o Ministério da Educação e Ciência].
- Despacho Normativo n.º 24-A/2012, de 6 de dezembro [Regulamenta a avaliação do ensino básico].
- Despacho Normativo n.º 20/2012, de 3 de outubro [Estabelece normas orientadoras para a constituição de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária de terceira geração (TEIPIII), bem como as regras de elaboração dos contratos-programa ou de autonomia, a outorgar entre os estabelecimentos de educação ou de ensino e o Ministério da Educação e Ciência].
- Despacho Normativo n.º 24-A/2012, de 6 de dezembro [Regulamenta a avaliação do ensino básico].
- Despacho n.º 15 971/2012, de 14 de dezembro [Define o calendário de implementação das Metas Curriculares enquanto documentos de utilização obrigatória por parte dos professores, bem como os seus efeitos na avaliação externa dos alunos].

2013

- Portaria n.º 320/2013, de 24 de outubro [Fixa os montantes do subsídio anual por aluno concedidos ao abrigo de contratos simples e de desenvolvimento celebrados entre o Estado e os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo].
- Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro [Aprova o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior].

Portaria n.º 293/2013, de 26 de setembro [Alarga o Programa de Apoio e Qualificação do Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância].

Decreto-Lei n.º 91/2013, de 10 de julho. [Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, da avaliação dos conhecimentos a adquirir e das capacidades a desenvolver pelos alunos e do processo de desenvolvimento do currículo dos ensinos básico e secundário. Os ajustamentos introduzidos visam a integração nos currículos de componentes que fortalecem o desempenho dos alunos e que proporcionam um maior fortalecimento das suas aprendizagens.]

Despacho Normativo n.º 7/2013, de 11 de junho (revogado pelo Despacho Normativo n.º 6/2014, de 26 de maio) [Concretiza os princípios consagrados no regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário no que diz respeito à organização do ano letivo. Estabelece, ainda, orientações a observar na organização dos tempos escolares dos alunos e na operacionalização da Oferta Complementar].

Portaria n.º 320/2013, de 24 de outubro [Fixa os montantes do subsídio anual por aluno concedidos ao abrigo de contratos simples e de desenvolvimento celebrados entre o Estado e os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo].

Portaria n.º 276/2013, de 23 de agosto [Cria uma experiência-piloto de oferta formativa de cursos vocacionais de nível secundário a partir do ano letivo de 2013-2014 e regulamenta as normas de organização, funcionamento, avaliação e certificação desta oferta específica].

2014

Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro [Estabelece as regras a aplicar à gestão flexível do currículo permitindo às escolas que integram a rede de escolas com contratos de autonomia homologados fazer uso de uma percentagem das horas definidas nas matrizes curriculares em vigor].

Portaria n.º 59/2014, de 7 de março [Fixa os termos da gestão flexível do currículo, no âmbito da autonomia pedagógica das escolas particulares e cooperativas a que se refere o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro].

Portaria n.º 85/2014, de 15 de abril [Visa regulamentar a modalidade de oferta educativa e formativa de Ensino a Distância para os alunos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, abreviadamente designado por ED].

Decreto-Lei n.º 70/2013, de 23 de maio [Estabelece o regime jurídico da lecionação e da organização da disciplina de Educação Moral e Religiosa Católica (EMRC)].

Despacho Normativo n.º 6/2014, de 26 de maio [Atualizar e melhorar as condições do exercício da autonomia pedagógica e organizativa de cada escola e harmonizá-las com os princípios consagrados no regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar

e dos ensinos básico e secundário. Pretende, também, conferir ainda maior flexibilidade na organização das atividades letivas, aumentar a eficiência na distribuição do serviço e valorizar os resultados escolares, tendo em atenção a experiência da aplicação dos Despachos Normativos n.ºs 13-A/2012, de 5 de junho, 7/2013, de 11 de junho, 7-A/2013, de 10 de julho, e 6/2014, de 26 de maio. Revogado pelo Despacho Normativo n.º 10-A/2015, de 19 de junho].

Despacho n.º 7000/2013, de 30 de maio [Prolonga o mandato do grupo de trabalho responsável pela coordenação de todo o processo de formulação das Metas Curriculares e dos reajustamentos necessários aos Programas, bem como cria as condições necessárias à realização de um plano de formação de professores em todo o país].

Despacho n.º 9633/2014, de 25 de julho [Atualiza o calendário de implementação das Metas Curriculares das disciplinas constantes do Anexo I do Despacho n.º 15 971/2012, de 14 de dezembro].

Despacho Normativo n.º 13/2014, de 15 de setembro [Regulamenta a avaliação e certificação dos conhecimentos adquiridos e das capacidades desenvolvidas pelos alunos do ensino básico, nos estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo].

Decreto-Lei n.º 176/2014, de 12 de dezembro [Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 27/2006, de 10 de fevereiro, à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 79/2014. Determina a introdução da disciplina de Inglês no currículo, como disciplina obrigatória a partir do 3.º ano de escolaridade, bem como a definição de habilitação profissional para lecionar Inglês no 1.º ciclo e a criação de um novo grupo de recrutamento].

2015

Despacho normativo n.º 1/2015, de 6 de janeiro [Estabelece os princípios e os procedimentos a observar no regime de avaliação e certificação dos alunos dos cursos científico-tecnológicos de dupla certificação com planos próprios de nível secundário de educação, ministrados em estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo].

Despacho n.º 5291/2015, de 21 de maio [Estabelece a rede nacional de CRTIC e as suas competências].

Despacho normativo n.º 10-A/2015, de 19 de junho [Concretiza os princípios consagrados no regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário].

Portaria n.º 644-A/2015, de 24 de agosto [Define as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino público, bem como, na oferta de atividades de animação e de apoio à família (AAAF), da componente de apoio à família (CAF) e das atividades de enriquecimento curricular (AEC)].

Portaria n.º 304-B/2015, de 22 de setembro [Procede à primeira alteração à Portaria n.º 243/2012, de 10 de agosto].

Despacho normativo n.º 17-A/2015, de 22 de setembro [Regulamenta a avaliação e certificação dos conhecimentos adquiridos e das capacidades desenvolvidas pelos alunos do ensino básico, bem como os seus efeitos].

Portaria n.º 341/2015, de 9 de outubro [Cria e regulamenta as normas de organização, funcionamento, avaliação e certificação da oferta formativa de cursos vocacionais de nível básico e de nível secundário nas escolas públicas e privadas].

2016

Despacho n.º 1009-B/2016, de 13 de janeiro [Delegação de poderes].

Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril [Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho; estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, da avaliação dos conhecimentos a adquirir e das capacidades a desenvolver pelos alunos e do processo de desenvolvimento do currículo dos ensinos básico e secundário].

Despacho normativo n.º 1-F/2016, de 5 de abril [Regulamenta o regime de avaliação e certificação das aprendizagens desenvolvidas pelos alunos do ensino básico, bem como as medidas de promoção do sucesso educativo que podem ser adotadas no acompanhamento e desenvolvimento das aprendizagens].

Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril [Cria o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) com o objetivo da «promoção de um ensino de qualidade para todos, o combate ao insucesso escolar, um quadro de valorização da igualdade de oportunidades e do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas»].

Despacho n.º 6172/2016, de 10 de maio [Cria o Grupo de Trabalho de Educação para a Cidadania].

Despacho n.º 7617/2016, de 8 de junho [A criação de um grupo de trabalho com o objetivo de apresentar um relatório com propostas de alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 21/2008, de 12 de maio, e respetivo enquadramento regulamentador, incluindo os mecanismos de financiamento e de apoio, com vista à implementação de medidas que promovam maior inclusão escolar dos alunos com necessidades educativas especiais].

2017

Despacho n.º 3 632/2017, de 28 de abril [Constitui a Comissão Intersectorial para a Promoção da Atividade Física, com o objetivo de elaborar, operacionalizar e monitorizar um Plano de Ação Nacional para a Atividade Física].

Despacho n.º 3721/2017, de 3 de maio [Autorização a realização de projetos-piloto de inovação pedagógica (PPIP), em regime de experiência pedagógica, durante três anos escolares].

Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho [Autoriza, em regime de experiência pedagógica, a implementação do projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário, no ano escolar de 2017-2018].

Despacho n.º 6478/2017, de 26 de julho [Homologa o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória].

2018

Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho [Estabelece os princípios e as normas que garantem a inclusão, enquanto processo que visa responder à diversidade das necessidades e potencialidades de todos e de cada um dos alunos, através do aumento da participação nos processos de aprendizagem e na vida da comunidade educativa].

Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho [Estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário, os princípios orientadores da sua conceção, operacionalização e avaliação das aprendizagens, de modo a garantir que todos os alunos adquiram os conhecimentos e desenvolvam as capacidades e atitudes que contribuem para alcançar as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória].

Despacho n.º 6944-A/2018, de 19 de julho [Homologa as Aprendizagens Essenciais do ensino básico].

Portaria n.º 223-A/2018, de 3 de agosto [Procede à regulamentação das ofertas educativas do ensino básico, previstas no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, designadamente o ensino básico geral e os cursos artísticos especializados, definindo as regras e procedimentos da conceção e operacionalização do currículo dessas ofertas, bem como da avaliação e certificação das aprendizagens, tendo em vista o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória].

Portaria n.º 226-A/2018, de 7 de agosto [Procede à regulamentação dos cursos científico-humanísticos. Define as regras e procedimentos da conceção e operacionalização do currículo dos cursos previstos no número anterior, bem como da avaliação e certificação das aprendizagens, tendo em vista o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória].

Despacho n.º 8476-A/2018, de 31 de agosto [Homologa as Aprendizagens Essenciais das disciplinas dos cursos científico-humanísticos de Ciências e Tecnologias, Ciências Socioeconómicas, Línguas e Humanidades e Artes Visuais].

Despacho n.º 9726/2018 de 17 de Outubro de 2018 [Constituição da equipa de coordenação nacional com a «missão de acompanhar, monitorizar e avaliar a aplicação do Decreto-Lei n.º 55/2018 bem como do Decreto-Lei n.º 54/2018»].

2019

Portaria n.º 69/2019, de 26 de fevereiro [procede à regulamentação das modalidades educativas de ensino individual e de ensino doméstico previstas, respetivamente,

nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho].

Despacho Normativo n.º 3-A/2019, de 26 de fevereiro [Altera o Regulamento do Júri Nacional de Exames e aprova o Regulamento das Provas de Avaliação Externa e das Provas de Equivalência à Frequência dos Ensinos Básico e Secundário].

Portaria n.º 181/2019, de 11 de junho [Define os termos e as condições em que as escolas, no âmbito da autonomia e flexibilidade curricular, podem implementar uma gestão superior a 25 % das matrizes curriculares-base das ofertas educativas e formativas dos ensinos básico e secundário].

Despacho n.º 5754-A/2019, de 18 de junho [Calendário das escolas para 2019/20].

Lei n.º 116/2019, de 13 de setembro [Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, que estabelece o regime jurídico da educação inclusiva].

Declaração de Retificação n.º 47/2019, de 3 de outubro [Declaração de Retificação à Lei n.º 116/2019, de 13 de setembro, «Primeira alteração, por apreciação parlamentar, ao Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, que estabelece o regime jurídico da educação inclusiva»].

2020

Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março [Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID-19].

Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 18 de março [Declara o estado de emergência em função da situação de calamidade pública decorrente da pandemia e abrange todo o território nacional].

Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril [Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública].

Decreto-Lei n.º 14-G/2020, de 13 de abril [Estabelece as medidas excecionais e temporárias na área da educação, no âmbito da pandemia da doença COVID-19].

2021

XXII Governo Constitucional, Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2021, de 7 de julho [Aprova o Plano 21|23 Escola+, plano integrado para a recuperação das aprendizagens].



CRISTINA SÁ CARVALHO

Professora no Instituto de Estudos Políticos e na Faculdade de Teologia, da UCP, tem uma carreira interdisciplinar que abrange a ciência política, a doutrina social da Igreja e a psicologia da educação, interessando-se pelo desenvolvimento humano integral, a democracia e o papel dos princípios morais e éticos na vida pública.

Em trabalhos como "A misericórdia como categoria política" (nesta Editora) explora a forma como conceitos tradicionalmente ligados a valores religiosos ou morais podem ser reinterpretados como categorias transformadoras em contextos políticos e educacionais.

A sua experiência de liderança reforça esta abordagem globalizante à educação e ao desenvolvimento social, a par de um envolvimento activo num discurso público de conexão entre investigação académica e insights acessíveis que informem as políticas públicas e os debates sociais, promovendo a transformação social sustentável.

Esta obra é uma leitura essencial para os interessados, em políticas públicas e em educação, conhecerem o rumo das políticas educativas em Portugal, desde os finais do Estado Novo, com uma análise exaustiva dos alicerces do atual sistema. Revendo um amplo corpus documental, com foco no período entre a Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) e os Decretos-Lei n.ºs 54 e 55 (2018), faz uma análise crítica e profunda e interroga, oportunamente, o que é uma «boa política».

O leitor encontra neste livro, que é intersetado por uma abordagem de muitos conceitos interdisciplinares, a análise crítica e profunda das políticas educativas, tendo como contexto a situação portuguesa, estabelecendo um diálogo com o pensamento humanista que lhe serve de inspiração.

in Prefácio de Professor Doutor **José A. Pacheco**

COM O APOIO DE