

50 Anos de Educação em Liberdade e Democracia

José L. C. Verdasca

**CIEP | UEVORA
2024**

50 Anos de Educação em Liberdade e Democracia

José L. C. Verdasca

PED – Publicações Pedagógicas
CIEP | UEVORA
2024

Ficha Técnica

Título	50 Anos de Educação em Liberdade e Democracia
Autor	José Lopes Cortes Verdasca
Editor	Centro de Investigação em Educação e Psicologia, Universidade de Évora (CIEP-UEVORA)
Coleção	PED – Publicações Pedagógicas
Apoio à Edição	Ana Cristóvão e Hugo Rebelo
Edição Digital	CIEP-UEVORA, Dezembro de 2024
ISBN	978-972-778-433-2

© Centro de Investigação em Educação e Psicologia | Universidade de Évora (CIEP-UE)

Morada: Centro de Investigação em Educação e Psicologia, Colégio Pedro da Fonseca, Universidade de Évora - Apartado 94, 7002-554 Évora

Telefone: (+351) 266 740 800

Endereço eletrónico: ciep@uevora.pt

Sítio: www.ciep.uevora.pt

Tábua de Acrónimos e Siglas

AEC - Atividades de Enriquecimento Curricular

AEE - Avaliação Externa das Escolas

ANEFA - Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos

CDS - Centro Democrático Social

CDU - Coligação Democrática Eleitoral

CFAE - Centros de Formação de Associação de Escolas

CRSE - Comissão de Reforma do Sistema Educativo

DAC – Domínio de Autonomia Curricular

DGE - Direção-Geral da Educação

DGEEC – Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência

DGEstE - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares

DSID-SG - Direção de Serviços de Informação e Documentação da
Secretaria-Geral

E@D - Ensino à Distância

EBI/JI - Escola Básica Integrada com Jardim de Infância

GAVE - Gabinete de Avaliação Educacional

IAVE - Instituto de Avaliação Educativa

IGEC - Inspeção-Geral da Educação e Ciência

IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social

LBSE - Lei de Bases do Sistema Educativo

ME - Ministério da Educação

MSSS - Ministério da Solidariedade e Segurança Social

MDP/CDE - Movimento Democrático Português/Coligação Democrática
Eleitoral

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAE - Plano de Ação Estratégica

PAM - Plano de Ação da Matemática

PASEO - Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória

PDPSC - Plano de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário

PEPT - Programa de Educação para Todos

PFEEC - Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências

PIB - Produto Interno Bruto

PIICIE - Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar

PIPSE - Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo

PIRLS - Progress in International Reading Literacy Study

PISA - Programme for International Student Assessment

PMSE - Programa Mais Sucesso Escolar

PNEP - Plano Nacional do Ensino do Português

PNL - Plano Nacional de Leitura

PNPSE - Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar

PRODEP - Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal

PS - Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

PTE - Plano Tecnológico da Educação

RBE - Rede de Bibliotecas Escolares

TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

TIMSS - Trends in International Mathematics and Science Study

Índice Geral

Introdução	1
1. O período revolucionário: do 25 de abril de 1974 à Constituição e eleições legislativas de 1976	7
2. O período constitucional pré Lei Bases do Sistema Educativo – a normalização do sistema	18
3. Da Lei de Bases à transição do milénio – o período da reforma educativa	26
4. Dos inícios do século XXI à troika: (reforço da) ligação da escola ao território e governação por contrato	48
5. O período da troika (2011-2015): territorialização de lógica inversa	57
6. O período pós-troika (de 2016 a 2024)	65
Notas Finais	78
Referências Bibliográficas e Documentais	85
Apêndice (Lista dos Primeiros Ministros e dos Ministros da Educação desde o 25 de abril de 1974 à atualidade	94

Índice de Figuras

Figura 1: Primeiros Ministros e Ministros da Educação no período revolucionário	7
Figura 2: Primeiros Ministros e Ministros da Educação no período de 1976 a 1986	18
Figura 3: Primeiros Ministros e Ministros da Educação no período de 1986 à transição do milénio	26
Figura 4: Primeiros Ministros e Ministros da Educação dos inícios do século XXI a 2011	48
Figura 5: Primeiros Ministros e Ministros da Educação no Período de 2011 a 2015	57
Figura 6: Primeiros Ministros e Ministros da Educação no Período de 2016 a 2024	65
Figura 7: Redes, compromissos educacionais e instrumentos operacionais	69
Figura 8: Medidas relevantes e emblemáticas na categoria 'Equidade Educativa'	78
Figura 9: Medidas relevantes e emblemáticas na categoria 'Eficiência Educativa'	80
Figura 10: Medidas relevantes e emblemáticas na categoria 'Qualidade Educativa'	82

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Taxas de escolarização por nível de educação e ensino (1974 vs 2023)	3
Gráfico 2: Evolução da percentagem do PIB destinada à educação em Portugal por comparação com a média da OCDE	4
Gráfico 3: Evolução do número de estabelecimentos do ensino público (Continente)	24
Gráfico 4: Evolução do número de crianças inscritas na educação pré-escolar e da taxa real de pré-escolarização	41
Gráfico 5: Evolução do número de unidades orgânicas escolares nos últimos 20 anos	59
Gráfico 6: Evolução do número de professores do ensino público no Continente entre 2011/12 e 2014/15	60
Gráfico 7: Comparação da evolução do número de alunos e de professores no ensino público por ano letivo	60
Gráfico 8: Evolução da taxa de retenção e desistência nos ensinos básico e secundário entre 2001 e 2023	72
Gráfico 9: Percursos diretos de sucesso do 3º ciclo e percentagem de níveis 4 e 5 no 9º ano de escolaridade do ensino público	73

Introdução

Houve um tempo em que se falava de “postos escolares” e de “regentes” e em que o mote era “saber ler, escrever e contar”. Um tempo em que os liceus só davam resposta a uma pequena parte da população e a universidade era para uma elite. Com a Revolução de Abril, a democratização da educação tornou-se palavra de ordem. O sistema de ensino massificou-se. Hoje, a crise é a falta de professores.



In A. Nóvoa (2005). Evidentemente – Histórias da Educação

Jornal Público, 29 de Abril de 2024. As escolas e as universidades antes e depois de Abril – 100 anos de educação.

Completados 50 anos após o 25 de abril de 1974, Portugal viu empossados neste meio século seis governos provisórios e 24 governos constitucionais, tendo a pasta da Educação sido conduzida por 31 Ministros. Em média, o tempo de governo da Educação por cada Ministro foi aproximadamente de um ano e meio, tempo demasiado breve para conceber e por em prática programas de ação estruturados e coerentes, mas antes bem mais propício a lógicas circunstanciais de ação reativa face aos múltiplos problemas com que a governação da Educação se viu confrontada.

Ao longo destes 50 anos, apenas em 18 deles (período de 2002 a 2011 e de 2015 a 2024) a tutela do ensino superior foi integrada em ministério distinto. Por outro lado, nestes 24 governos constitucionais, só cinco Ministros cumpriram mandatos completos e de duração igual ou superior a quatro anos: Roberto Carneiro, de 17/08/1987 a 31/10/1991, no XI Governo Constitucional liderado por Cavaco Silva;

Eduardo Marçal Grilo, de 28/10/1995 a 25/10/1999, no XIII Governo Constitucional liderado por António Guterres; Maria de Lurdes Rodrigues, de 12/3/2005 a 26/10/2009, no XVII Governo Constitucional liderado por José Sócrates; Nuno Crato, de 21/6/2011 a 30/10/2015, no XIX Governo Constitucional liderado por Passos Coelho; Tiago Brandão Rodrigues, de 26/11/2015 a 30/03/2022, nos XXI/XXII Governos Constitucionais liderados por António Costa.

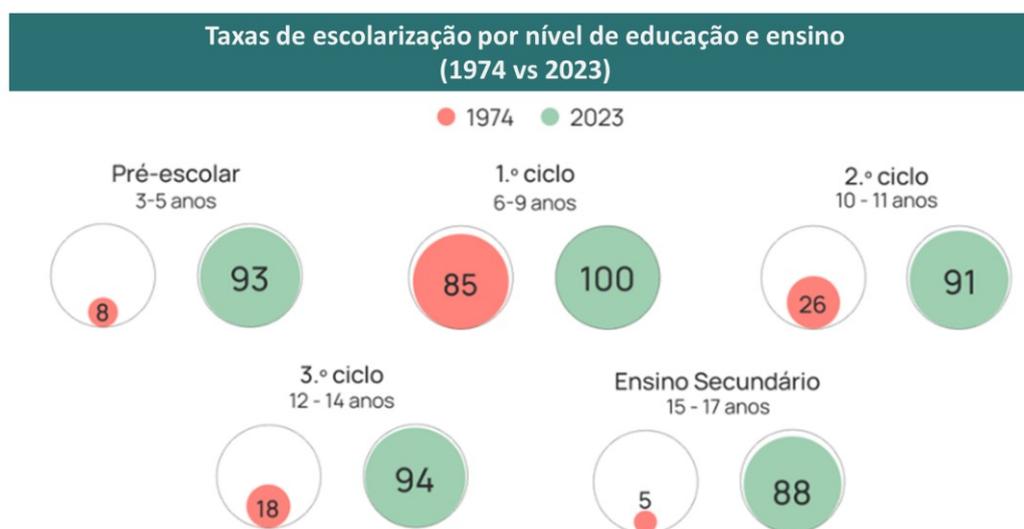
Não obstante, o setor da educação foi dos que mais evoluiu em Portugal nestas cinco décadas. Em boa verdade, tal ficou a dever-se a pelo menos três principais razões:

- 1) a vontade e determinação das populações de proporcionar aos seus filhos níveis de escolaridade bem superiores aos seus, de modo a que fugissem à condição de pobreza e viessem a ter oportunidades de uma vida mais digna;
- 2) as políticas públicas de democratização do ensino e de igualdade de oportunidades no acesso à escola, que não tanto no êxito escolar, asseguradas quer pelo rápido alargamento da rede de escolas preparatórias e secundárias públicas a todos os municípios (ou quase todos) do território nacional, quer pela aplicação de dois instrumentos essenciais de política e de grande impacto educativo – a extensão da obrigatoriedade etária e do nível escolar e a gratuidade da frequência escolar – inscrevendo com eles o princípio de que se o Estado obriga, obriga-se;
- 3) mas também o facto de os alargados processos de recrutamento de pessoal técnico e administrativo, a começar pelos diversos setores e respetivos serviços da administração pública, serem baseados em critérios valorizadores das credenciais e títulos escolares, dando um forte impulso aos mecanismos da mobilidade social ascendente na sociedade portuguesa associados à frequência com êxito de escolarizações prolongadas e contribuindo fortemente para reforçar as perceções das populações de que estudar valia a pena, perceções estas porventura hoje bem mais esbatidas.

Os indicadores são suficientemente conclusivos sobre a evolução do sistema educativo nestes 50 anos de liberdade e democracia. Seleccionámos dois deles: a comparação entre 1974 e 2023 das taxas de escolarização por nível de educação e ensino e a evolução da percentagem do PIB destinada à educação em Portugal por comparação com a média da OCDE.

1) Comparação entre 1974 e 2023 das taxas de escolarização por nível de educação e ensino.

Gráfico 1: Taxas de escolarização por nível de educação e ensino (1974 vs 2023)



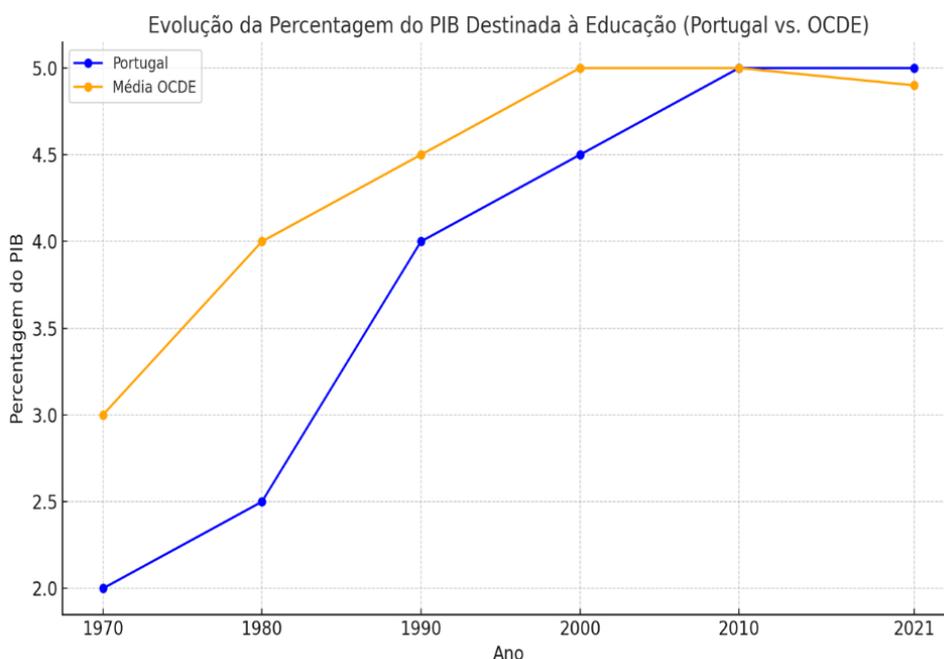
Fonte: RTP | PORDATA

Os dados exibidos no gráfico evidenciam a evolução verificada. No caso da educação pré-escolar menos de 10% das crianças entre 3 e 5 anos beneficiavam dessa frequência em 1974 por comparação com as mais de 90% em 2023; no 1º ciclo, apesar de obrigatório, só 85% estavam na escola por comparação com os 100% em 2023; no caso do 2º ciclo, é ainda mais surpreendente que em 1974, dez anos após ter sido decretada a obrigatoriedade escolar até ao 6º ano, apenas um em cada quatro alunos estivesse a frequentar o 2º ciclo,

menos de 20% o 3º ciclo e só cinco alunos por cada cem o ensino secundário, comparativamente aos 91%, 94% e 88% em 2023, respetivamente.

2) Evolução da percentagem do PIB destinada à educação

Gráfico 2: Evolução da percentagem do PIB destinada à educação em Portugal por comparação com a média da OCDE



Fonte: Nova SBE/ISEG

No estudo levado a efeito pela Nova SBE/ISEG (Mata e Valério, 2024), em 50 anos de democracia, a despesa do Estado em Educação passou de mais de 1,25 mil milhões de euros para quase 8 mil milhões de euros, ambos os valores equivalentes a preços do início do século XXI. O peso no PIB dos gastos do Estado aumentou de 2% no início dos anos 1970 para mais do dobro nos dias de hoje.

No presente texto, incidiremos apenas nos segmentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, sendo muitas as limitações

que um exercício desta natureza certamente comporta. Desde logo, pela subjetividade das escolhas das medidas de política educativa elencadas, ora nos destaques, ora nas omissões, e que outros olhares e critérios muito improvavelmente fariam coincidir por completo, mas também pelo envolvimento direto durante dezena e meia de anos em alguns dos programas e medidas de política educativa referenciados que o trabalho de proximidade com governantes da educação inevitavelmente proporcionou.

Algumas das medidas que serão objeto de destaque reportam os quadros legislativos que as suportam, tendo associadas diferentes conceções sociopolíticas de organização escolar e de administração do Estado e com elas um espaço de germinação de ambiguidades e tensões inerentes às diferentes lógicas de ação em presença. Apesar de em cada momento, a pasta da Educação ter como referência exclusiva o respetivo Ministro que a tutelou, a omissão dos Secretários de Estado não significa que, em muitos casos, porventura mais do que menos, estes não tenham sido os mentores ou, pelo menos, tido um papel determinante na conceção e definição de muitas das medidas e iniciativas de política pública educativa lançadas desde Abril de 1974.

Por fim, há fontes bibliográficas cuja consulta exaustiva se revelou incontornável na elaboração do presente texto ao permitir-nos aceder a respostas na primeira pessoa de Ministros da Educação desde 1974 aos primeiros meses de 2005. Referimo-nos à obra *“Quatro Décadas da Educação 1962>2005,”* organizada e editada em 2008 pela Direção de Serviços de Informação e Documentação da Secretaria-Geral (DSID-SG) do Ministério da Educação.

No que respeita à organização do texto, fá-la-emos segmentando este tempo de 50 anos de educação escolar em seis períodos temporais, encerrando com um conjunto de notas finais:

1. Período revolucionário (de 1974 a 1976);
2. Período constitucional pré Lei de Bases ou período da normalização (de 1976 à Lei de Bases do Sistema Educativo);

3. Período da reforma (da Lei de Bases à transição do milénio);
4. Período (do reforço) da ligação da escola ao território e da governação por contrato (correspondente sensivelmente à primeira década do século XXI);
5. Período da troika e da territorialização de lógica inversa (de 2011 a 2015);
6. Período pós-troika (da flexibilização curricular, descentralização e expansão da regulação sociocomunitária – de 2016 ao início de 2024).

Analizamos de seguida cada um destes períodos, sendo que o último deles não contempla o XXIV Governo Constitucional empossado a 2 de abril de 2024, tendo como Primeiro Ministro Luís Montenegro e como Ministro da Educação, Ciência e Inovação, Fernando Alexandre.

1 O período revolucionário: do 25 de abril de 1974 à Constituição e Eleições Legislativas de 1976

Neste breve período de pouco mais de dois anos, iniciado com a Junta de Salvação Nacional, foram formados seis Governos Provisórios e ocuparam a pasta da Educação seis diferentes Ministros: Eduardo Correia (de 16 de maio a 18 de julho de 1974); Vitorino Magalhães Godinho (de 18 de julho a 29 de novembro de 1974); Rui Grácio (de 29 de novembro a 4 de dezembro de 1974); Manuel Carvalho (de 4 de dezembro a 26 de março de 1975); José Emílio da Siva (de 26 de março a 19 de setembro de 1975); Vítor Alves (de 19 de setembro de 1975 a 23 de julho de 1976).

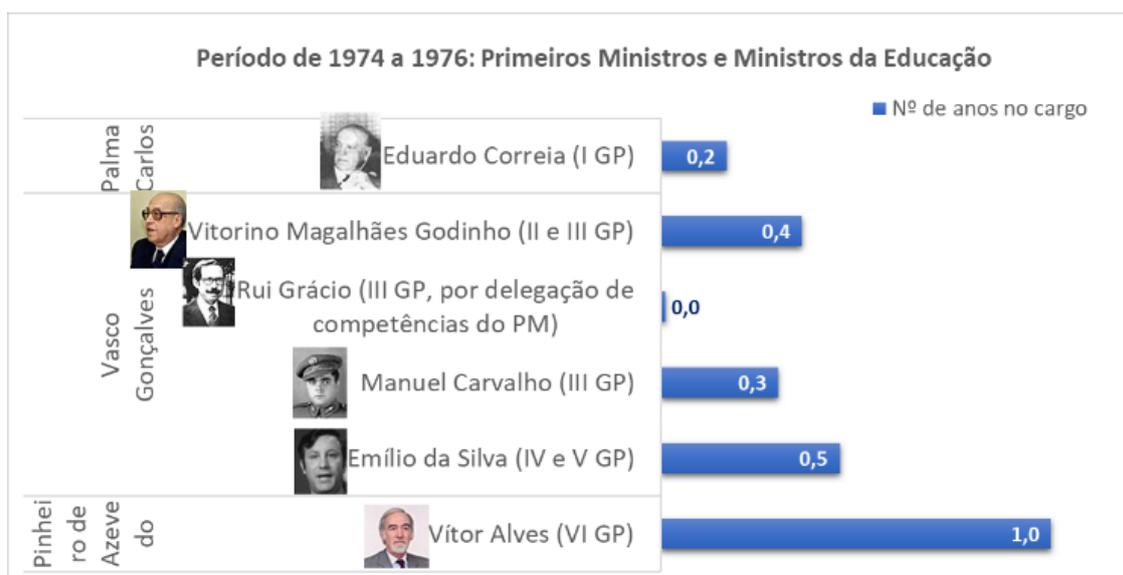


Figura 1: Primeiros Ministros e Ministros da Educação no período de 1974 a 1976

Dentro e fora das escolas, o 25 de Abril de 1974 representou uma explosão participativa fortemente mobilizadora. O movimento de participação docente e discente seria sobretudo desencadeado em torno da conquista do poder nas escolas e da autonomia escolar perante a administração central, dando lugar à eleição de comissões de gestão e à aplicação espontânea de formas de democracia direta.

São dois anos marcados por duas fases claramente distintas, cada uma delas com uma duração de cerca de um ano: a primeira, a fase autogestionária, com três diferentes Ministros a ocupar a pasta da Educação, é uma fase de conquista e de tomadas de poder pelas assembleias e plenários de professores e de estudantes; a segunda fase, da imposição normativa e regresso do controlo do Estado, é marcada pela tentativa de rutura com as formas de democracia direta que faziam das assembleias e dos plenários deliberativos os verdadeiros órgãos soberanos das escolas.

A fase autogestionária

Logo nas primeiras semanas após o 25 de abril, instalou-se espontaneamente nas escolas um movimento de intensa atividade política que escapou por completo ao controlo das autoridades educacionais do novo governo liderado por Adelino da Palma Carlos, sendo Ministro da Educação Eduardo Correia.

Vive-se uma conceção de democracia de governo do povo, pautada por ensaios autogestionários nas escolas e de auto-organização da gestão escolar. O poder encontrava-se dentro das escolas e em muitas delas passou a exercitar-se uma autonomia *de facto* mediante a aplicação de processos de mobilização, de participação e de ativismo que incomodava os poderes centrais (Lima, 2007).

O saneamento sobretudo de reitores e diretores ocorrido em várias escolas e a respetiva transferência para órgãos colegiais com diversas designações, composições e processos de eleição variados, o apelo à mobilização e à participação de docentes, não docentes e discentes, o recurso à ação das assembleias gerais e, sobretudo, dos plenários de professores, a tomada de decisões em várias situações – escolha de manuais e textos de apoio, conteúdos curriculares, formas de avaliação, calendário escolar, regras de comportamento, entre outros – exemplificam, segundo Lima (2007), uma autonomia praticada, ainda

que não decretada, com efetiva expressão no plano da ação organizacional.

Viveu-se à época a experiencição de uma certa ‘autonomia à solta’ por parte das escolas, a par de uma grande paralisia do Ministério da Educação (Estêvão, 2004). A autonomia, embora não tenha emergido como palavra de ordem representou, segundo Lima (2007), o elemento mais significativo da primeira edição da gestão democrática. Esta deslocação do poder imposta pelas bases do sistema escolar em consequência da ação política e revolucionária ocorrida nas escolas empurraria a própria administração educativa a intervir por arrastamento, com o propósito de dar cobertura legal àquelas iniciativas e aos modos de gestão já em funcionamento em diversas escolas (Lima, 1992; Formosinho e Machado, 2013).

No curtíssimo mandato de cerca de dois meses como Ministro da Educação e Cultura, Eduardo Correia procede à redefinição de regras de avaliação nos diferentes graus de ensino, de concessão de bolsas de estudo e de isenção e redução de propinas. Neste seu curto período de governação é aprovado e publicado o Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio, através do qual se determina que a direção dos estabelecimentos de ensino possa ser confiada pelo Ministro da Educação e Cultura a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974. Tal deliberação é fundada na necessidade urgente de *“apoiar as iniciativas democráticas tendentes ao estabelecimento de órgãos de gestão que sejam verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar e sem prejuízo de outras medidas que venham a ser tomadas para regularizar a vida académica nos diversos níveis de ensino”* (Preâmbulo).

O articulado de apenas cinco artigos, suscita-nos algumas observações:

- a) O marcado sentido centralista sugerido pela expressão *“a direcção dos mesmos estabelecimentos poderá ser confiada, pelo Ministro da Educação, a comissões democraticamente eleitas”*, pretende deixar claramente explícito que o poder confiado às escolas não é por ‘devolução de poderes’, mas por ‘delegação’;

- b) A obrigatoriedade de a presidência da comissão de gestão caber a um docente;
- c) Das comissões eleitas democraticamente, ficarem afastados os pais e encarregados de educação e a comunidade local onde as escolas estão localizadas e inseridas.

Durante o período revolucionário, Vitorino Magalhães Godinho foi o segundo Ministro a assumir a pasta da Educação durante quatro meses, tendo integrado o II e III governos provisórios entre 18 de julho e 29 de novembro de 1974. Era um período especialmente sensível e conturbado e que, segundo Magalhães Godinho, era preciso por alguma ‘ordem na casa’, impondo a legalidade democrática a todo o sistema (DSID-SG, 2008: 73-88). Defensor da democracia socialista, mas não filiado em partido político, recebera um Ministério em que toda a alta administração (e não só) servira o anterior regime, não podendo conduzir a escola a modelos democráticos de organização e funcionamento (*ibid*).

Com o objetivo de adequar o ensino à diretriz democrática, a disciplina de Religião e Moral passou a ser facultativa, passando a frequentá-la apenas os alunos cujos pais o requeressem, introduziu a disciplina de Inglês desde o básico, deixando a opção entre esta e o Francês aos interessados, procedeu à reformulação dos programas e elaboração de textos de apoio (*ibid*).

À pergunta “*o que gostaria de ter feito enquanto Ministro da Educação e Cultura*”, Vitorino Magalhães Godinho responderia: ter criado a rede de jardins de infância, o ensino técnico médio, desenvolver a prática da experimentação científica nos liceus, valorizar o estudo da Filosofia, da História e da Literatura por serem essenciais à formação integral da pessoa humana, extirpar a pedagogia da diversão onde nem o professor tem de ensinar nem o aluno de aprender e não ter medo de fazer da escola um centro de trabalho (DSID-SG, 2008: 81-82). Lamentaria que em relação ao ensino básico e secundário, não tivesse conseguido a

normalização de todos os graus de ensino acabando com a bagunçada, organizar a direção das escolas de maneira a respeitar a necessária hierarquia e a garantir a disciplina. Tinha uma conceção de organização e governação da escola onde não fazia qualquer sentido fazer entrar os pais/encarregados da educação no processo de avaliação dos alunos, nem admitir os interesses económicos e as autarquias locais no governo das escolas.

Viria a demitir-se por considerar que não tinha condições para governar. Nas suas próprias palavras:

(...) em grande número as escolas tornaram-se pequenos reinos independentes, legislando para 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 dos 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. (Godinho, 1975, p. 26).

Rui Grácio, ainda que Ministro por pouquíssimos dias e por delegação de competências do Primeiro Ministro Vasco Gonçalves, foi Secretário de Estado da Orientação Educativa entre 18 de julho de 1974 e 12 de setembro de 1975, integrando o II, III, IV e V Governos Provisórios. Procurou repensar a vida da escola de modo a que a esta pudesse oferecer o direito generalizado à educação e à cultura e a tornar-se numa “*oficina de humanidade*” (DSID-SG, 2008: 102). O seu nome ficaria ligado a importantes medidas que assinalam uma mudança no sistema de ensino. De entre elas, destacam-se:

- a inovação de programas e currículos no ensino primário e nas escolas de magistério primário e infantil;
- uma nova orientação dos estágios pedagógicos, abrindo caminho a formas mais autónomas e criadoras de aprendizagem;

- a gestão colegial das escolas, concedendo um campo largo de iniciativa, participação e responsabilidade aos professores;
- a implantação de uma via única do 7º ao 9º ano de escolaridade, tendo como objetivo eliminar a dualidade socialmente discriminatória que caracterizava na época os ensinos liceal e técnico;
- diferir para os 15 anos de idade o momento dos alunos poderem optar pelo seu rumo escolar.

A fase da imposição normativa e do regresso do controlo do Estado (1975-1976)

Em dezembro de 1974, ou seja, passados apenas oito meses do 25 de abril, Manuel Rodrigues de Carvalho, um militar de carreira, Ministro da Educação e Cultura entre 4 de dezembro de 1974 e 26 de março de 1975 do III Governo Provisório, substituiu os exames nacionais por provas elaboradas nas próprias escolas, criou a Comissão Organizadora do Serviço Cívico Estudantil e fez também aprovar o Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro. (DSID-SG, 2008: 105).

Com a publicação deste diploma legal, ao qual se atribuía uma vigência temporária e experimental para o ano escolar de 1974/75 embora viesse de facto a vigorar até outubro de 1976, visava-se a criação de estruturas democráticas em todas as escolas oficiais dos ensinos preparatório e secundário. Como sublinha Caixeiro (2014), não existia à data qualquer modelo estruturado de ordenamento jurídico de gestão escolar variando a organização de escola para escola de acordo com as iniciativas locais e as capacidades e movimentações dos atores. O poder e a autoridade formais, ainda que adstrito às comissões de gestão, eram na prática exercidos pelas assembleias de escola, figura inexistente do ponto de vista legal, mas verdadeiro ‘contra-poder’ concorrente com os poderes formais do Ministério da Educação (Silva, 2008).

Como refere Lima (1999), a propósito dos plenários deliberativos terem avocado novos poderes e passarem a decidir autonomamente, as escolas mantinham-se num estado de tensão e por vezes de conflito aberto com a administração central e os governos. Ora, com a publicação do Decreto-Lei n.º 735-A/74, o ministério abriu um novo ciclo na gestão das escolas, ao estabelecer uma mesma morfologia organizacional para todas as escolas, institucionalizando um modelo único de gestão, representando uma tentativa de normalização e o início do processo de reconstrução do paradigma da centralização e do retorno do poder ao centro (Lima, 2009; Estêvão, 2004).

Os conselhos diretivo, pedagógico e administrativo passam a constituir a nova morfologia organizacional de topo da escola através de processos de eleição e constituição em rutura com as formas de democracia direta que faziam das assembleias e dos plenários deliberativos os órgãos soberanos das escolas, agora transformados em assembleias consultivas de carácter facultativo e sujeitas a autorização prévia do conselho diretivo eleito. É uma fase claramente marcada pela tensão e conflitualidade entre as periferias do sistema escolar e a administração central, com esta a recorrer a instrumentos de imposição normativa, nomeadamente, atas e convocatórias a enviar para o ministério e a presença de delegados do ministério nas escolas para acompanhamento dos processos eleitorais.

Numa linha de retorno com o modelo centralizado concentrado e burocrático, a esmagadora maioria das escolas, cerca de três em cada quatro, passa a ter conselhos diretivos eleitos segundo as regras da democracia representativa inspirado num modelo político de democracia que a posterior promulgação da Constituição da República Portuguesa a 2 de abril de 1976 e as eleições legislativas a 25 de abril de 1976 legitimariam de forma inequívoca.

José Emílio da Silva, apesar de integrar dois governos provisórios consecutivos (IV e V), ocuparia o cargo de Ministro da Educação e Cultura apenas cinco meses e meio e em plena fase de efervescência

revolucionária. No seu curto período de governação dá-se a extinção do ensino técnico e a criação do ensino unificado criando uma via única, aberta e sem distinção (Circular n.º 3/75, de 27 de junho), é posto em funcionamento o serviço cívico estudantil de âmbito nacional e substituído o exame de aptidão de acesso ao ensino superior por um ano de orientação pedagógica (DSID-SG, 2008: 111).

Deste período revolucionário de governos provisórios, Vítor Alves, o 'revolucionário tranquilo', assim era apelidado em alguns círculos (Fonseca, 2014) – e apesar também do seu curto mandato de 10 meses na governação do Ministério da Educação e Investigação Científica (de 19 de setembro de 1975 a 23 de julho de 1976) – conseguiu o que já quase ninguém esperava: pacificou quase de imediato o Ministério e, depois, com mais tempo, a Educação no país. Considerava que a principal e maior dificuldade era a luta partidária existente, que cruzava toda a ação ministerial, quer ao nível das escolas quer ao nível dos serviços. O Ministério da Educação era o mais sensível de qualquer governo, pela quantidade e diversidade de docentes e discentes e o elevado número de funcionários em todo o território.

Vítor Alves tinha a convicção de que a Educação devia ser transversal a toda a sociedade e motor fundamental do desenvolvimento do país. Foi, porventura, o Ministro que neste período introduziu mais mudanças significativas e com impacto futuro, constando mesmo que Mário Soares o terá convidado para continuar na pasta, mas que Vítor Alves não aceitou. Das inúmeras medidas que tomou, destacamos algumas delas (DSID-SG, 2008: 117-126):

- criação do Secretariado de Coordenação para a Educação Infantil;
- unificação do ensino secundário, constituído pelo curso geral e compreendendo o 7º, 8º e 9º anos, e pelo curso complementar, integrando o 10º e o 11º ano;
- criação de um tronco de escolaridade gratuita de oito anos, dos quais seis obrigatórios;

- extensão do paralelismo pedagógico a 75% dos estabelecimentos de ensino particular;
- fixação do preço máximo dos manuais da escolaridade obrigatória;
- lançamento das bases para a estruturação da carreira docente, começando por uma rápida profissionalização em exercício (à época, dos cerca de 100.000 professores, apenas 20% eram efetivos);
- reorganização das Escolas do Magistério Primário, que passaram também a formar para a educação infantil;
- criação do Secretariado para o Ensino Especial;
- extensão do suplemento alimentar a cerca de 500.000 alunos do ensino primário e fornecimento de cerca de onze milhões de refeições a 400.000 crianças do ciclo preparatório e ensino unificado;
- colocação em funcionamento de duzentas e seis redes de transportes, beneficiando um quarto da população escolar dos concelhos abrangidos;
- institucionalização das Comissões de Pais;
- integração num só ano no sistema de cerca de 50.000 alunos regressados das ex-colónias e um acréscimo da população universitária em 20.000 alunos, quase duplicando as matrículas verificadas no último ano do Estado Novo;
- concentração dos serviços do Ministério da Educação, que então se dividiam por mais de cento e vinte delegações espalhadas por Lisboa, através da aquisição de um edifício na Avenida 24 de Julho, na altura acabado de construir, e onde ainda hoje está concentrada a esmagadora maioria dos serviços da educação.

Em jeito de síntese, neste breve período de dois anos de governos provisórios, designado de período revolucionário, o sistema educativo

português passou por transformações rápidas espolietadas pela urgência de responder aos desafios da democratização, combate ao analfabetismo e universalização do acesso à escola, sendo de destacar, pelo seu forte impacto, a criação do ensino unificado, com extinção do ensino liceal e do ensino técnico e a expansão da rede escolar.

No caso do ensino unificado, o seu impacto manifesta-se a vários níveis:

- democratização do acesso à educação, criando uma base educacional igualitária, eliminando a separação dos percursos educativos por vias precoces e assegurando que todos os alunos tivessem acesso a oportunidades semelhantes;
- preparação para escolhas futuras, permitindo que as opções entre o ensino secundário geral e profissional passassem a ser feitas com maior maturidade no final do ensino básico;
- alinhamento internacional, aproximando Portugal de países europeus considerados à época mais desenvolvidos e que já priorizavam uma educação abrangente no ensino básico.

O acesso à escola era limitado, especialmente em zonas rurais, concentrando-se a cobertura escolar nas áreas urbanas e, ainda assim, insuficiente para responder ao crescente aumento da procura educativa incentivada pela gratuitidade e pela extensão da escolaridade obrigatória.

Durante o período revolucionário, foi feita uma aposta massiva na construção de escolas e na adaptação de espaços para salas de aula, num esforço que envolveu a colaboração de autarquias e a cooperação estrangeira e cujo impacto se traduziria em diferentes aspetos:

- maior cobertura territorial, reduzindo disparidades entre regiões urbanas e rurais e permitindo que mais crianças tivessem acesso à escola perto de casa;

- redução do analfabetismo infantil, com o aumento significativo da taxa de frequência escolar, particularmente entre as famílias de baixos rendimentos.
- bases para expansões futuras, dado que as infraestruturas escolares criadas neste período serviriam de base à progressiva universalização da escolaridade básica e secundária.

Estas medidas foram centrais na transformação do sistema educativo português em direção à equidade e acessibilidade educativas. Com a unificação do ensino eliminou-se um dos maiores obstáculos à igualdade de oportunidades, marcando o início de um sistema mais inclusivo. Através da expansão da rede escolar foram criadas mais e melhores condições materiais para acolher um número crescente de alunos, consolidando o princípio do direito universal à educação. Ambas as medidas refletiram os ideais de justiça social e igualdade que marcaram o período pós-25 de Abril, deixando um impacto duradouro na estrutura educacional do país.

2 O período constitucional pré Lei Bases do Sistema Educativo – a normalização do sistema

Com a aprovação da Constituição da República Portuguesa a 2 de abril de 1976 e a realização das eleições para a Assembleia da República a 25 de abril de 1976 inicia-se um novo ciclo de políticas educativas, que designamos de período constitucional pré Lei de Bases e de normalização do sistema educativo. Neste período de quase nove anos, iniciado com o I Governo Constitucional e que terminou com o aproximar do final do IX Governo Constitucional, foram sete os Ministros que tutelaram a pasta da Educação nas suas diversas designações (Ministério da Educação e Investigação Científica; Ministério da Educação e Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Educação e Ciência; Ministério da Educação e das Universidades): Mário Sottomayor Cardia, de 23 de julho de 1976 a 29 de agosto de 1978; Carlos Lloyd Braga, de 29 de agosto a 22 de novembro de 1978; Luís Valente de Oliveira, de 22 de novembro de 1978 a 1 de agosto de 1979; Luís Veiga da Cunha, de 1 de agosto de 1979 a 3 de janeiro de 1980; Vítor Pereira Crespo, de 3 de janeiro de 1980 a 12 de junho de 1982; João José Fraústo da Silva, de 12 de junho de 1982 a 9 de junho de 1983; José Augusto Seabra, de 9 de junho de 1983 a 15 de fevereiro de 1985.

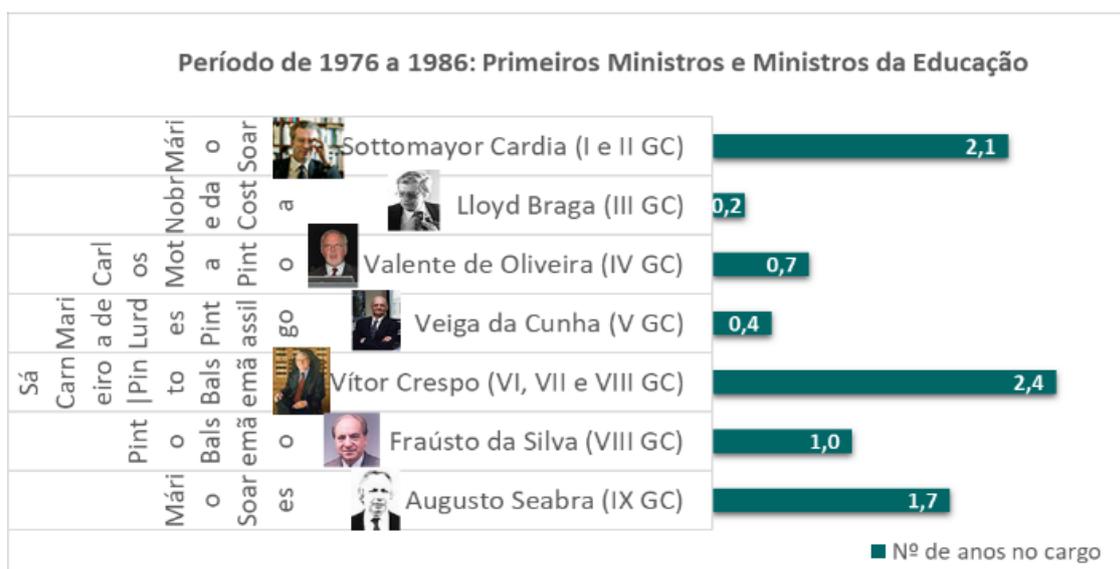


Figura 2: Primeiros Ministros e Ministros da Educação no período de 1976 a 1986

Depois do período revolucionário e de seis governos provisórios em apenas dois anos, a normalização do sistema educativo foi assumida como uma prioridade pelo Ministro Sottomayor Cardia, com o objetivo da recuperação do poder e do controlo do Estado sobre o sistema de ensino de modo a criar condições para enfrentar o desafio europeu.

De entre as medidas tomadas por Sottomayor Cardia destacam-se a reforma da administração e gestão das escolas dos ensinos preparatório e secundário, o regresso dos exames nacionais, iniciativas legislativas sobre a educação pré-escolar pública, a substituição do serviço cívico estudantil por um ano propedêutico, a escolha dos manuais escolares pelos professores, a despolitização de diversos programas escolares, a admissão do Inglês como língua de opção no 5º ano de escolaridade, a reforma do ciclo complementar do ensino secundário com a criação em cada área de três variantes, o estabelecimento de um novo regime para o concurso de professores eventuais e provisórios do ensino não superior, a definição de um regime de transportes escolares para as áreas não servidas por transportes públicos e o surgimento dos *numerus clausus* para o ingresso no ensino superior. (DSID-SG, 2008: 137).

De todas as medidas de Sottomayor Cardia dirigidas ao ensino não superior, o novo ordenamento jurídico da gestão dos estabelecimentos dos ensinos preparatório e secundário, estabelecido através do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, foi a que suscitou maior contestação. Como fundamento para a publicação deste novo diploma o Ministério invocou os prejuízos incalculáveis criados pelo vazio legal do não cumprimento do Decreto-Lei n.º 735-A/74 e que terá feito ruir a disciplina indispensável para garantir o funcionamento do sistema educativo, a necessidade de separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exigia a atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar, mas também a necessidade

de se alcançarem objetivos de ordem pedagógica tendo em conta a missão principal da escola.

Apesar de ter ficado conhecido como o decreto-lei da 'gestão democrática', foram muitos os desagradados que à época a publicação do novo diploma (Decreto-Lei n.º 769-A/76) terá suscitado, embora mais tarde, na sequência das propostas da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) que introduziam novas conceções e enquadramentos jurídicos da administração e gestão das escolas à semelhança de outros países europeus, o 769-A/76 viesse a ser sistematicamente invocado e contraposto às novas propostas pelos mesmos quadrantes sindicais e políticos que quatro anos antes o haviam contestado.

A nova regulamentação do modelo de gestão das escolas, manteve como órgãos de topo o Conselho Diretivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo, mas definindo agora de forma específica e detalhada as suas regras de constituição, os processos eleitorais e as competências de cada um dos órgãos, embora remetendo para portarias posteriores a regulamentação do funcionamento do Conselho Diretivo e do Conselho Pedagógico (Portarias n.º 677/77, de 4 de novembro e n.º 679/77, de 8 de novembro, respetivamente). Este novo enquadramento da 'gestão democrática', com total omissão das assembleias de escola, foi considerado por alguns setores, nomeadamente sindicatos de professores, como ofensivo e limitador da participação na vida da escola e na definição da política educativa local.

Por outro lado, as associações de pais viram regulamentada a sua intervenção nas escolas, sendo-lhes conferida a possibilidade de emitir parecer sobre o regulamento interno, de reunir com o conselho diretivo pelo menos uma vez por trimestre letivo e da participação de um seu representante, ainda que sem direito a voto, nas reuniões do conselho pedagógico (Lei n.º 7/77, de 1 de fevereiro, Despacho Normativo n.º 122/79, de 22 de maio e o Decreto-lei n.º 376/80, de 12 de setembro).

Com Lloyd Braga, Ministro da Educação e Cultura do III Governo Constitucional de iniciativa presidencial, inicia-se a nomeação sucessiva

de Ministros da Educação com formação em engenharia e que durante este período se estenderia até meados de 1983 com a cessação do VIII Governo Constitucional. No seu curto mandato (três escassos meses), focou-se e promoveu a educação pré-escolar e impulsionou a formação inicial de professores dos ensinos preparatório e secundário com a criação do Centro Integrado de Formação de Professores na Universidade de Aveiro. (DSID-SG, 2008: 147).

A pasta da Educação e Investigação Científica do IV Governo Constitucional, também de iniciativa presidencial, coube a Valente de Oliveira tendo, durante o seu mandato de pouco mais de oito meses, prosseguido o alargamento da rede pública de jardins de infância, a viabilização do preenchimento de vagas para docentes e pessoal não docente em estabelecimentos dos ensinos primário, preparatório e secundário. Preparou iniciativas de desconcentração das funções do Ministério, de elaboração de estatísticas da educação, da segurança nas escolas e da definição das habilitações próprias para a docência nos ensinos preparatório, liceal e técnico. Deu também início à preparação de uma Lei de Bases do Sistema Educativo, com a mobilização de personalidades que para ela deveriam contribuir. (DSID-SG, 2008: 153-158).

No V Governo Constitucional – um governo de transição liderado por Maria de Lurdes Pintassilgo, também de iniciativa presidencial com o objetivo de governar o país até às eleições seguintes e que ficaria conhecido como governo dos 100 dias – a responsabilidade pela pasta da Educação coube a Veiga da Cunha. De entre algumas das medidas e iniciativas legislativas tomadas durante o seu mandato, destacam-se o lançamento do Plano Nacional para a Educação Pré-Escolar (Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de dezembro) que determinava um conjunto de ações nesta área a médio e longo prazos, a prioridade conferida ao cumprimento da escolaridade obrigatória com reforço de medidas relativas à universalidade, obrigatoriedade e gratuidade, a aprovação da lei sobre a formação de professores para complemento de habilitações, a reestruturação das carreiras docentes da educação pré-

escolar e dos ensinos primário, preparatório e secundário, a preparação da organização curricular do futuro 12º ano, a alteração do calendário escolar com redução do período de férias aproximando Portugal do padrão europeu (DSID-SG, 2008: 163-166). Foi no mandato de Veiga da Cunha, e por iniciativa da própria equipa governativa, que seria publicado “O Sistema de Ensino em Portugal”, com edição da Fundação Calouste Gulbenkian, e que constitui ainda hoje uma das obras de referência para a história do sistema educativo português.

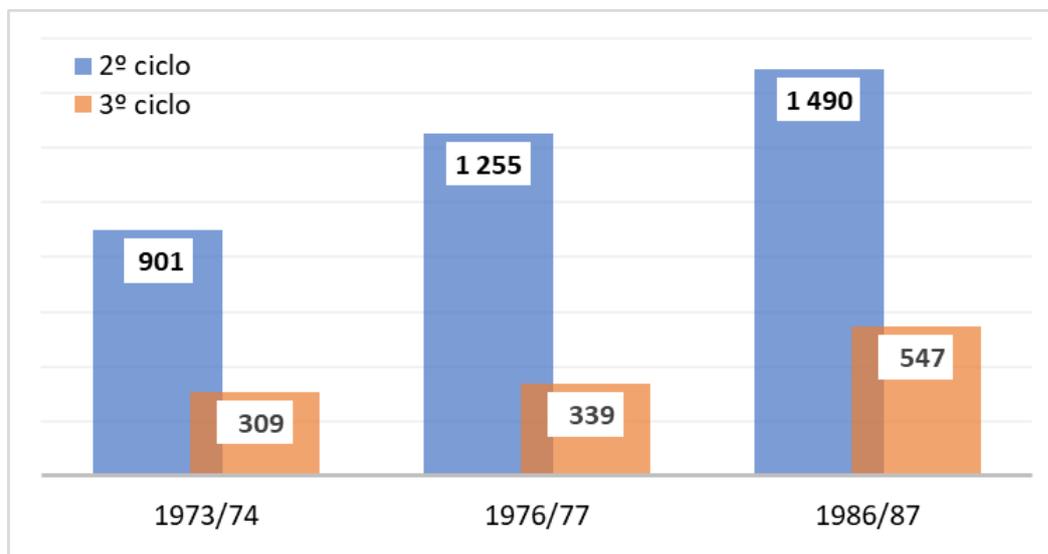
Vítor Crespo foi Ministro da Educação e Ciência e das Universidades durante cerca de dois anos e meio, tendo integrado o VI, VII e VIII Governos Constitucionais. Durante o seu mandato, prosseguiu-se a política de alargamento da rede de educação pré-escolar, foi aprovado o estatuto do ensino particular e cooperativo, criadas condições para a introdução do ensino obrigatório até ao 9º ano, criado o 12º ano e extinto o ano propedêutico. É com Vítor Crespo que é criado o Conselho Nacional de Educação (Decreto-lei n.º 125/82, de 22 de abril), ainda que, só posteriormente à aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, este viria a entrar de facto em funções e com alterações significativas em termos da sua composição (DSID-SG, 2008: 171-175). Embora da competência da Assembleia da República, Vítor Crespo gostaria de ter visto concretizada a Lei de Bases durante o seu mandato, acabando por dar contributos para a mesma na sequência da discussão pública da Proposta de Lei n.º 315/1, de 29 de abril de 1980 e de outras que lhe sucederam.

Fraústio da Silva fez também parte do VIII Governo Constitucional, tendo liderado o Ministério da Educação durante cerca de um ano. De entre algumas das medidas que tomou no âmbito do ensino não superior destacam-se o alargamento das redes dos ensinos escolares, a reforma do ensino artístico levada a efeito em estreita colaboração com o Conservatório Nacional e o projeto de televisão educativa (DSID-SG, 2008: 183-187).

Com José Augusto Seabra, Ministro da Educação do IX Governo Constitucional e último deste período pré Lei de Bases, são aprovadas as normas referentes à criação dos cursos profissionais e técnico-profissionais, determinados os valores máximos das mensalidades a praticar pelos estabelecimentos particulares de educação especial, criado o sistema de formação dual com dupla tutela (Decreto-Lei n.º 102/84, de 29 de março) e surge o tipo de escola C+S. (DSID-SG, 2008: 201). É ainda com Augusto Seabra que, por via da iniciativa governamental da desconcentração administrativa ocorrida em 1984 (Decreto-lei n.º 77/84, de 8 de março), são transferidas competências de investimentos públicos para os municípios no que respeita a centros de educação pré-escolar e escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico, residências para estudantes, transportes escolares e outras atividades complementares da ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da ação social escolar e da ocupação de tempos livres, e cuja execução compete em regime de exclusividade aos municípios, ainda que com a contestação destes devido à ausência dos correspondentes reforços de meios financeiros (*ibidem*).

Também a necessidade de assegurar instalações escolares para fazer face à crescente procura educativa era um imperativo e uma prioridade dos governos, que requeria a disponibilização de avultados recursos financeiros e a cooperação das autarquias locais. Em 10 anos, como evidenciado no gráfico 3, o número de estabelecimentos do 2.º ciclo (ensino preparatório) cresceria 19% e do 3.º ciclo 61% e em 15 anos 65% e 77%, respetivamente (DGEEC, 2023a).

Gráfico 3: Evolução do número de estabelecimentos do ensino público (Continente)



Vive-se também uma época em que a colocação atempada de professores, a regularização do início do ano escolar, a profissionalização dos professores em serviço, são geradoras de fortes tensões e constituem preocupações dominantes e de sobrevivência constantes da administração educativa e das escolas e onde estas esgotam grande parte do seu tempo.

Em síntese, o período constitucional pré Lei de Bases do Sistema Educativo, também designado de período da normalização, representou um esforço de estabilização e organização, com foco na universalização, consolidação de infraestruturas e no reconhecimento da educação como motor de desenvolvimento social e económico. Embora o progresso fosse limitado pela falta de recursos e de uma administração educativa fortemente centralizada, as medidas adotadas lançaram os alicerces para as grandes reformas estruturais que se seguiriam.

Um particular destaque para a aprovação, a 2 de abril de 1976, da Constituição da República Portuguesa pela Assembleia Constituinte, presidida por Henrique de Barros. Aprovada por uma larga maioria, e tendo apenas os votos contra dos 16 deputados do CDS, a Constituição

da República Portuguesa consagra o direito à educação como um dos pilares fundamentais do novo regime democrático, o seu acesso universal, gratuito e progressivo e coloca a educação no centro do desenvolvimento social e cultural, impulsionando políticas públicas para a democratização do sistema educativo. Como lei matricial maior, o seu impacto a longo prazo é determinante, servindo como quadro principal de referência para a futura Lei de Bases do Sistema Educativo, dando fundamento a iniciativas como a universalidade e gratuidade do sistema educativo e a expansão da rede escolar, essenciais no combate às desigualdades e na promoção da coesão social.

3 Da Lei de Bases à transição do milénio – o período da reforma educativa

Este período estende-se por cerca de década e meia, tendo-se constituído seis governos constitucionais com a pasta da Educação a ser conduzida por nove Ministros. Dois deles, Roberto Carneiro e Marçal Grilo, cumpririam mandatos completos nos XI e XIII governos constitucionais liderados por Cavaco Silva e António Guterres, respetivamente. À semelhança do período anterior, seis dos nove Ministros têm formação em engenharia, o que parece denotar a preferência das escolhas durante cerca de duas décadas por “ministros-engenheiros”.

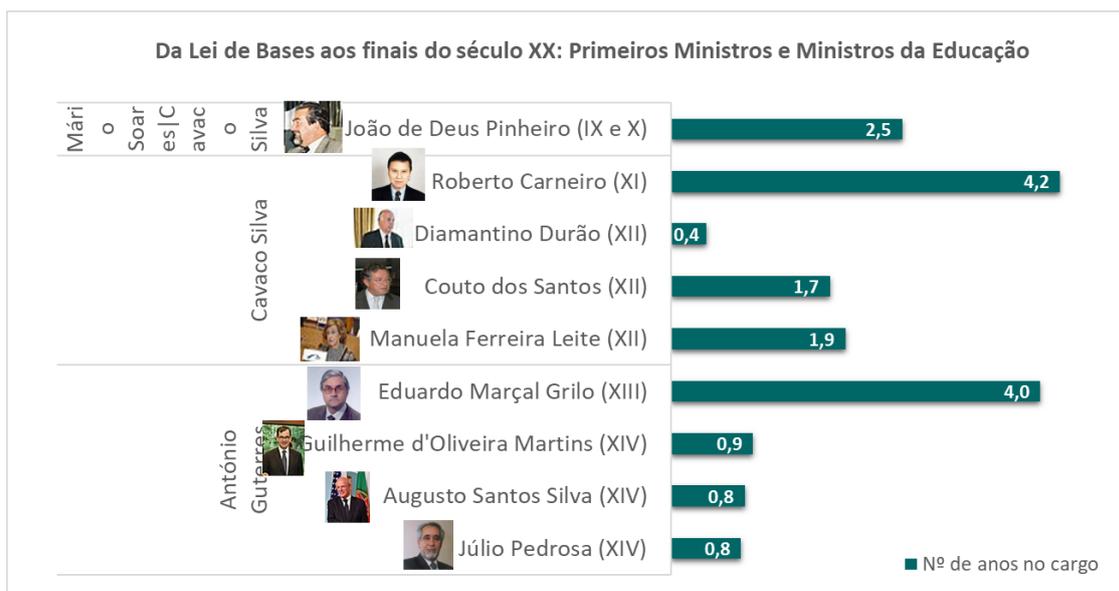


Figura 3: Primeiros Ministros e Ministros da Educação no período de 1986 à transição do milénio

É durante o período governativo de João de Deus Pinheiro, como Ministro da Educação do IX Governo Constitucional presidido por Mário Soares, que Portugal adere a 12 de junho de 1985 à Comunidade Económica Europeia, com todas as consequências e desafios, nomeadamente para o sistema educativo, que a mesma implicaria.

João de Deus Pinheiro integraria também, como Ministro da Educação e Cultura, entre 6 de novembro de 1985 e 17 de agosto de 1987, o X Governo Constitucional presidido por Cavaco Silva. Durante o mandato de Deus Pinheiro foram tomadas várias medidas e iniciativas, nomeadamente, o lançamento do Projeto Minerva, com o objetivo de levar à escola a iniciação da informática, a determinação em fazer crescer rapidamente a educação pré-escolar, a criação de fortes incentivos à opção técnico-profissionalizante no ensino secundário. Uma das medidas emblemáticas e de grande impacto seria a criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de janeiro.

Segundo João de Deus Pinheiro,

“a necessidade de uma reforma profunda do sistema educativo, requeria a nomeação de uma Comissão que integrava personalidades dos diversos graus de ensino, de base geográfica diversificada e de diferentes sensibilidades políticas, a qual produziu um trabalho notável e que ainda hoje é a melhor base que conheço para uma reforma séria e global do sistema educativo” (DSID-SG, 2008: 207).

Com efeito, desde o início da década de 1980 que era consensualmente reconhecida a necessidade de dar corpo a uma Lei de Bases da Educação em consonância com a Constituição de Abril, de modo a definir a estrutura e o funcionamento do sistema educativo e a evitar a continuidade de medidas avulsas ou mesmo incoerentes e contraditórias. Surgem neste âmbito várias iniciativas legislativas por parte dos partidos com assento parlamentar, vindo a ter lugar a discussão dos cinco projetos de Lei de Bases propostos, com forte divulgação na comunicação social e debates em inúmeras sessões públicas com a presença de deputados da comissão parlamentar de educação em algumas destas sessões.

Após discussão em maio de 1986 dos vários projetos em subcomissão parlamentar, presidida por Bártolo Paiva Campos, estes foram votados

favoravelmente na generalidade por todos os grupos parlamentares, baixando posteriormente à subcomissão para que esta elaborasse um texto síntese que tivesse ainda em conta as sugestões e pareceres do debate público e sobre o qual recaísse o apoio de uma larga maioria. O texto-síntese ficaria concluído em julho desse mesmo ano, tendo subido ao plenário da Assembleia da República no dia 24 de julho, onde obteve uma maioria expressiva, merecendo apenas os votos contra do CDS e a abstenção do MDP/CDE (Campos, 1987). Após promulgação pelo Presidente da República, a Lei de Bases do Sistema Educativo – Lei n.º 46/86 – viria a ser publicada a 14 de outubro.

Com a carta magna da educação aprovada, como a designaria Lemos Pires (1987), inicia-se o movimento de reforma educativa. A Lei de Bases do Sistema Educativo previra para o efeito dois instrumentos fundamentais: a publicação de legislação complementar no prazo de um ano e a aprovação de um plano de desenvolvimento do sistema educativo no prazo de dois anos. Daqui se conclui que existiu a preocupação de assegurar que o desenvolvimento da Lei de Bases viesse a ser acompanhado por entidades que garantissem a coerência da sua concretização, num processo de acompanhamento a dois níveis:

- obrigando a que toda a legislação complementar (necessária ao desenvolvimento da Lei de Bases) fosse publicada em forma de Decreto-Lei ou mesmo de Lei (artigo 59º - 1 e 2), garantindo-se assim uma supervisão direta por parte da Assembleia da República no acompanhamento do seu desenvolvimento e do movimento de reforma educativa decorrente da mesma;
- a atribuição ao Conselho Nacional de Educação (artigo 59º - 3) da responsabilidade de acompanhar a aplicação e o desenvolvimento da Lei.

O pacote legislativo a publicar no prazo de um ano pelo governo abrangia 14 domínios, um deles o modelo de administração e gestão das escolas, o qual viria a revelar-se fraturante, sobretudo entre docentes e organizações sindicais. Esses domínios eram:

- i. gratuidade da escolaridade obrigatória;
- ii. formação de pessoal docente;
- iii. carreira do pessoal docente e de outros profissionais da educação;
- iv. administração e gestão escolar;
- v. planos curriculares dos ensinos básico e secundário;
- vi. formação profissional;
- vii. ensino recorrente de adultos;
- viii. ensino à distância;
- ix. ensino de português no estrangeiro;
- x. apoios e complementos educativos;
- xi. ensino particular e cooperativo;
- xii. educação física e desporto escolar;
- xiii. educação artística;
- xiv. departamentos regionais de educação.

É com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo que se encerra verdadeiramente o período da normalização e se inicia um novo período, centrado no propósito de realizar a reforma educativa. De acordo com Barroso (2003), a reforma educativa é concebida e desenvolvida segundo um modelo normativo-dedutivo, conduzida do topo para a base do sistema, 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.

A Lei de Bases institucionaliza o modelo de organização do ensino básico (4+2+3), que ainda hoje perdura passados quase 40 anos, consagra a escolaridade obrigatória de 9 anos e a sua gratuidade (alargada para o 12º ano em 2009), a ação social escolar e a educação especial, integra a

educação pré-escolar no sistema formal de ensino, consagra o direito à formação contínua a todos os educadores e professores. De sublinhar ainda o reconhecimento na Lei da inspeção escolar (art. 56.º), conferindo-lhe autonomia no exercício da sua atividade e tendo como função avaliar e fiscalizar a realização da educação escolar e do direito à formação contínua a todos os educadores e professores.

O “ciclo da reforma”, como o designa João Barroso (2003), pode ser segmentado em dois subperíodos: o primeiro, até meados da década de 1990, é especialmente protagonizado por Roberto Carneiro; o segundo subperíodo, por Marçal Grilo, entre 1995 e 1999.

Foi com Roberto Carneiro, Ministro da Educação do XI Governo Constitucional entre 17 de agosto de 1987 e 31 de outubro de 1991, que em consequência das inúmeras medidas tomadas no âmbito da reforma educativa ocorreram mudanças significativas no sistema educativo português. De entre estas medidas, destacam-se a reforma dos programas curriculares e programas de ensino (Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto), o regime de autonomia das escolas dos 2.º e 3.º ciclos dos ensinos básico e secundário (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro), a criação das direções regionais de educação (Decreto-Lei n.º 3/87, Decreto-Lei n.º 361/89 e Decreto-Lei n.º 133/93), a criação das escolas profissionais (Decreto-Lei n.º 26/89), configurando uma modalidade inovadora de tutela mista entre o Ministério da Educação e outros promotores públicos ou privados, a revisão do modelo de direção, administração e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio), a criação a título experimental das escolas básicas integradas com integração dos três ciclos do ensino básico (Despacho Conjunto 19/SERE/SEAM/90) e mais tarde também a educação pré-escolar dando origem às EBI/JI, a elaboração do primeiro estatuto do pessoal docente dos ensinos básico e secundário, a expansão e melhoria do parque escolar, a aprovação do primeiro Programa Interministerial de Promoção Sucesso Educativo (PIPSE), a integração das escolas particulares e cooperativas na rede escolar, a organização e dinamização do desporto escolar, a instituição do ordenamento jurídico da formação

de professores, a aprovação da Lei de Bases do Sistema Desportivo, a regulamentação e apoio às associações de pais e encarregados de educação, a aprovação das bases gerais da organização da educação artística, a criação dos serviços de psicologia e orientação escolar, a aprovação do Programa Educação para Todos (PEPT), a definição dos princípios que regem a Educação de Adultos, o projeto Educação Pluridimensional e Escola Cultural (DSID-SG: 215-217).

Para Roberto Carneiro, a derradeira e definitiva reforma a promover era a da meta-reforma:

“mais do que qualquer outra alteração, a mais significativa era a mudança ocorrida ao nível dos protagonistas, (quando) as comunidades educativas assumiram, desde a base, o papel de verdadeiro motor da inovação e da reforma, (fazendo com que esta seja) um estado de espírito, um milagre da animação, que faz com que as pessoas acreditem no seu poder, para levar por diante o progresso da educação em cada centro educativo” (DSID-SG, 2008: 217).

Todavia, nem tudo seria relativamente consensual. O novo modelo de direção, administração e gestão das escolas básicas e secundárias desencadearia fortes tensões que atravessaram o país de norte a sul, sobretudo ao nível de professores e sindicatos, o que explica, em boa medida, o prolongado adiamento pelo Ministério da Educação do lançamento do novo ordenamento jurídico da administração e gestão das escolas, ao contrário das restantes medidas que foram sendo lançadas no prazo preconizado no plano de desenvolvimento do sistema educativo. Na verdade, quatro anos depois de aprovada a Lei de Bases, três anos depois de expirar o prazo para o Governo publicar a legislação complementar relativa à administração e gestão das escolas, dois anos depois de entregue ao Ministro da Educação a proposta global da Comissão de Reforma, da qual constava um projeto de diploma sobre o ordenamento jurídico da organização e administração dos centros de educação pré-escolar e das escolas dos ensinos básico e secundário e um

outro sobre o Conselho Local de Educação, ainda não tinha sido publicada a tão falada reforma da administração e gestão das escolas (Barroso, 1990). Com efeito, só quase nos finais do ano letivo de 1989/90 seria enviado pelo Governo ao Conselho Nacional de Educação (CNE) um projeto de decreto-lei relativo ao novo modelo de administração e gestão das escolas, sobre o qual viria a ser emitido parecer pelo CNE, em julho de 1990, e no qual se considerava que:

“a solução adoptada pelo Governo e constante do projecto em análise não segue, porém, pelo menos substancialmente, os referidos trabalhos preparatórios (da CRSE). Daí que julguemos ser útil dar em traços muito gerais e sintéticos os pontos que julgamos da maior importância dos textos produzidos no âmbito da Comissão de Reforma (Parecer 4/90, p. 13571).

Após uma vasta e esmiuçada elencagem desses pontos, concluía-se no referido Parecer que:

“na generalidade são corretos os grandes objetivos do projeto em apreço, nomeadamente no que respeita à adopção de um modelo que pressupõe uma concepção de escola pluridimensional (...) encarada como uma comunidade educativa aberta e inserida na sociedade (...) havendo pois que realçar e reforçar a participação da comunidade escolar, dos pais e encarregados de educação e da comunidade local na direcção e administração lato sensu dos estabelecimentos de ensino (ibid, pp. 13575-13576).

A falta de consenso afigura-se óbvia, levando algumas personalidades da própria Comissão de Reforma, a considerar, com uma boa dose de ironia, que no fundo existiam duas Comissões e não apenas uma: a Comissão **de** Reforma e a Comissão **da** Reforma do Sistema Educativo.

A publicação do Decreto-Lei n.º 192/91, numa versão próxima do modelo preconizado pelo grupo Formosinho no Projeto Global de Atividades da Comissão de Reforma, acabaria por ocorrer só em 10 de maio de 1991, para além de que a sua aplicação não era generalizada a

todas as escolas, mas apenas a algumas dezenas delas e, ainda assim, em regime de experiência pedagógica e desde que verificadas determinadas condições, por sinal bastante restritivas.

A publicação do novo diploma representa uma rutura com o modelo de gestão anterior (Decreto-Lei n.º 769-A/76) ao instituir dois níveis de decisão, competindo a direção a um órgão, o Conselho de Escola, e a gestão a um outro, o Diretor Executivo (Lemos, 1979), devendo a candidatura deste ser acompanhada por um programa de ação, o que imputa maiores responsabilidades ao candidato e é compatível com uma política de maior autonomia da escola, com capacidade de decisão sobre objetivos e políticas institucionais próprias imanentes do projeto educativo, enquanto instrumento definidor de uma estratégia global da escola. Daí que, no novo diploma, se acrescente à participação interna a participação externa, aumentando a representatividade e participação democrática ao incluir na direção/administração da escola não só os professores, alunos e funcionários, mas também outros atores com impacto educativo na comunidade como sejam os pais, a autarquia, agentes culturais e económicos.

Emerge do Decreto-Lei n.º 172/91 uma nova conceção jurídico-política e organizativa da escola no âmbito da sua administração e gestão, com a palavra 'comunidade' a surgir sete vezes no corpo do diploma e a de 'autonomia' três vezes, em contraste com o chamado modelo da 'gestão democrática' (769-A/76) em que a palavra 'autonomia' é omissa e a referência à 'comunidade' surge uma única vez, mas circunscrita aos membros diretos da escola (docentes, não docentes e discentes). Como sustenta Lima,

“se se pretende realizar o princípio participativo e, cumulativamente, assegurar uma maior eficiência ao nível da gestão, há que desenhar modelos em que os órgãos de direção se caracterizem pelo elemento democrático e participativo e os órgãos de gestão se afastem progressivamente de um padrão incipiente e amadorista” (1988: 157-158).

Ainda segundo Lima (1988), o novo diploma concretiza, através dos conceitos de direção democrática e de gestão profissional, os valores contidos nos princípios normativos da Constituição, da Lei de Bases e das considerações expostas no Projeto Global de Atividades da Comissão de Reforma e os princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária, uma vez que no conselho de escola ou de área escolar – o órgão de direção estratégica da escola – se encontram representados, através do processo de eleição, os intervenientes na comunidade escolar, competindo a este órgão colegial as funções de direção. Por seu turno, a gestão profissional, assegurada por um órgão unipessoal, o diretor executivo, designado através de concurso pelo conselho de área escolar ou de escola, perante quem é responsável, garante a estabilidade e a eficiência da gestão. Os órgãos de direção, administração e gestão são ainda apoiados por órgãos consultivos e por serviços especializados de natureza técnico-pedagógica e administrativa. Ou seja, *“a direcção deve ser democrática e participativa e a gestão pode ter variadíssimas soluções, como sucede em outros países. O que é verdade é que a gestão, sendo um acto mais ‘técnico’ deve estar subordinada à direcção política e democrática colectiva”* (ibidem).

Neste sentido, *“os diretores executivos desvincular-se-iam da imagem de representantes locais da administração central e de simples funcionários do governo cuja função seria a de fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos e ser-lhes-ia permitido projetar outras trajetórias para as suas escolas e, assim, diferenciar na uniformidade”* (Carvalho, 2004: 225). Na sua essência, e apropriando-nos da expressão de Formosinho (1989), está subjacente ao novo modelo uma conceção de escola como comunidade educativa por contraponto à de uma escola como serviço local do estado.

Com o Decreto-Lei n.º 172/91 é também introduzido o conceito de área escolar para os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, com a dupla aceção pedagógica e administrativa, permitindo agregar lugares de monodocência destes níveis educativos,

preconizando o que viria a ser, numa primeira fase, a futura estrutura da nova rede escolar.

Roberto Carneiro apostou num sistema educativo moderno, aberto, europeu e competitivo como garantia de mobilidade socioprofissional, ainda que, com a noção clara do permanente confronto entre a exiguidade de meios e a imensidão da tarefa que tal visão requeria. Recorrendo às suas próprias palavras,

“o sonho de um sistema educativo completamente devolvido às suas comunidades de pertença no qual a intervenção da administração estatal é reguladora, normativa e subsidiária da vontade e da ação direta dos atores e parceiros que, a nível do terreno, tomam sobre si a responsabilidade primeira pela condução dos destinos da educação” (DSID-SG, 2008: 216).

Das dificuldades e resistência à mudança, recorda

“como foi difícil regionalizar o Ministério da Educação, dotando-o de Direções Regionais equiparadas a Direções-Gerais e absorvendo uma parte significativa das competências que eram tradicionalmente detidas por estas, (mas também) as enormes perplexidades que os primeiros passos da autonomia escolar suscitaram numa cultura de dependência e de subserviência perante o poder político” (ibidem).

Assumiram a pasta da Educação no XII Governo Constitucional três Ministros: Diamantino Durão, durante quatro meses e meio, Couto dos Santos, tendo governado durante quase dois anos e Manuela Ferreira Leite que governou a Educação até finais de outubro de 1995, tendo cessado funções com a cessação do XII Governo Constitucional.

No seu curto tempo de mandato, Diamantino Durão empenhou-se na preparação de vários documentos para discussão de um novo processo de escolha, nomeação e progressão na carreira docente dos ensinamentos básico e secundário em consequência de uma adequada avaliação de

desempenho, um novo sistema de apoio escolar que contemplava vários tipos de bolsas, incluindo um sistema de empréstimos e o cheque-ensino, a valorização do ensino tecnológico e a extensão ao 12º ano da escolaridade obrigatória. (DSID-SG, 2008: 231-232).

Com Couto dos Santos foram aprovadas as normas relativas à dispensa da componente letiva por incapacidade para o exercício de funções docentes e introduzidos pela primeira vez exames ao nível do 12º ano, criados diversos cursos técnico-profissionais, anunciado o encerramento das escolas do 1º ciclo com menos de dez alunos e criados os Centros de Formação de Associação de Escolas (CFAE) (Decreto-Lei n.º 249/92, de 9 de novembro) (DSID-SG, 2008: 237-240). Foi também com Couto dos Santos que seria estabelecido o sistema de avaliação dos alunos do ensino básico, com a introdução das modalidades de avaliação formativa, sumativa, aferida e especializada (Despacho Normativo n.º 98-A/92, de 20 de junho) e as figuras diferenciadoras de ‘diplomação’ para os alunos que obtivessem aprovação na avaliação sumativa final do 3.º ciclo (atribuição do diploma do ensino básico) e de ‘certificação’ para os alunos que atingissem a idade limite da escolaridade obrigatória e frequentassem a escola com assiduidade (certificado do cumprimento da escolaridade obrigatória).

No mandato de menos de dois anos de Manuela Ferreira Leite como Ministra da Educação, surgiu uma narrativa política associada à ideia de maior exigência e rigor em matérias como a avaliação dos alunos com a introdução das provas globais, a qualidade do ensino do Português e da Matemática no ensino básico com o estabelecimento da obrigatoriedade de aproveitamento nestas disciplinas como requisito para a transição de nível, um maior rigor na avaliação dos docentes para efeitos de progressão na carreira com a concretização do exame de acesso ao 8.º escalão e a revisão das ações de formação relevantes para efeitos de progressão. A melhoria dos equipamentos escolares e a celebração de ‘contratos-programa’ de desenvolvimento desportivo com autarquias locais foi outra das medidas tomadas neste subperíodo (DSID-SG, 2008: 247-249).

A crescente procura educativa desde os anos 70 e o alargamento da escolaridade obrigatória em 1986 teve como consequência a necessidade intensiva de professores, cujo número era insuficiente para garantir as aulas ao crescente número de alunos que chegava às escolas. Face à escassez de professores por contraponto à explosão demográfica de alunos, eram bem-vindos nas escolas docentes que mal tinham acabado o ensino secundário. Neste mesmo sentido se refere Almeida Costa (1990), quando a propósito do que foi a Educação em Portugal no pós 25 de Abril e até aos finais dos anos 80 destaca uma primeira fase centrada no alargamento do parque escolar e na solução dos problemas de formação e administração dos professores e uma outra em que se gerou e desenvolveu a ideia de reforma do sistema educativo. Estando formalizada a entrada de Portugal na CEE, aprovada a Lei de Bases e a reforma educativa em curso, nas suas preocupações estava a urgência de uma preparação do sistema educativo para os novos desafios que a entrada no projeto europeu colocava, sob pena de se perder ou ganhar essa oportunidade, colocando-se tais desafios a quatro níveis essenciais: democratização, modernização, diversificação e rentabilização (Almeida Costa, 1990).

Os anos seguintes seriam marcados pelo esforço de qualificação do corpo docente. Todo este movimento reformista teve no avultado reforço financeiro do Quadro Comunitário de Apoio, e que se traduziu no Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP), um pilar determinante, tendo como principais vetores estratégicos a generalização do acesso à educação, a modernização das infraestruturas e equipamentos escolares e a melhoria da qualidade da ação educativa. A maioria dos investimentos viria a ser efetuada na edificação de escolas e na melhoria dos equipamentos educativos (centros de recursos, instalações desportivas, informatização, etc.), bem como no financiamento da formação contínua de professores através de programa próprio, o Programa FOCO.

Com Eduardo Marçal Grilo, Ministro da Educação de outubro de 1995 a outubro de 1999 do XIII Governo Constitucional, dá-se início a um segundo subperíodo da reforma que se estende até ao início do século XXI. Tendo como ideia basilar que “*não há Sistema Educativo, mas sim Escolas*” (DSID-SG, 2008: 257), entende que a autonomia da escola é um fator decisivo para o seu funcionamento e que só com professores, pais, estudantes e demais atores implicados no projeto educativo da escola é possível colocá-la ao serviço da comunidade em que está inserida.

Pessoa de diálogo e de consensos, considera que a via a seguir na governação do Ministério deverá ser a da negociação com os parceiros sociais. É sob estes princípios basilares que apresenta em 1996 ao Parlamento, às escolas e aos diferentes parceiros educativos um ‘Pacto Educativo para o Futuro’, tendo por base um conjunto de objetivos e compromissos estratégicos para a ação política e para o relacionamento com todos os protagonistas do processo educativo, de forma a que o espírito de diálogo se pudesse transformar em decisão amplamente participada (DSID-SG, 2008: 257-258).

Na perspetiva de Teodoro (1996), visava-se com o Pacto Educativo pacificar a educação e assegurar um acordo sobre os grandes rumos da política educativa. Este não chegou a firmar-se uma vez que os partidos políticos acabariam por não aceitar a plataforma de entendimento educativo que lhes fora apresentada por Marçal Grilo no Parlamento. Não obstante, tal não impediria o lançamento de importantes medidas de política educativa, nomeadamente:

- a criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) (Despacho 147-B/96, de 1 de agosto);
- o forte impulso dado à educação pré-escolar através da aprovação da Lei-Quadro (Lei 5/97, de 10 de fevereiro) e da criação do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho), com objetivo de “*eleva, até ao final do século, a oferta global de educação pré-escolar em cerca de 20%, de modo a abranger 90% das crianças de 5 anos de*

idade, 75% das de 4 anos e 60% das de 3 anos de idade” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 147/97);

- a revisão dos currículos dos ensinos básico e secundário, o instituir de duas línguas estrangeiras obrigatórias no 3º ciclo, das aulas de 90 minutos, da educação para a cidadania em todas as disciplinas;
- o novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio) e com ele o embrião de uma nova unidade organizacional – os agrupamentos de escolas – conduzindo aos primeiros passos no impulsionar da territorialização das políticas educativas e dos conselhos locais de educação com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais e criando condições para a reformulação das cartas escolares concelhias e do reordenamento da rede escolar;
- a modificação do sistema de acesso aos cursos de formação de professores, bem como do sistema de seleção e recrutamento dos professores no sentido do reforço das competências da escola na escolha do seu corpo docente e técnico.

O movimento descentralizador inspirado nos princípios da subsidiariedade e da territorialização educativa fomentam e alicerçam políticas públicas de proximidade e garantem uma maior articulação e corresponsabilização das várias instâncias e organismos locais, em particular das escolas e dos municípios, mas também de outros agentes locais com impacto educativo no esforço de aprofundamento e desenvolvimento da educação nos respetivos territórios.

Com Marçal Grilo, dá-se na segunda metade dos anos 90, mais precisamente a partir de 1997, o grande salto na educação pré-escolar, em consequência, por um lado, do acordo interministerial que colocou o Estado a compartilhar a frequência dos jardins de infância das instituições particulares de solidariedade social (IPSS) para suprir a

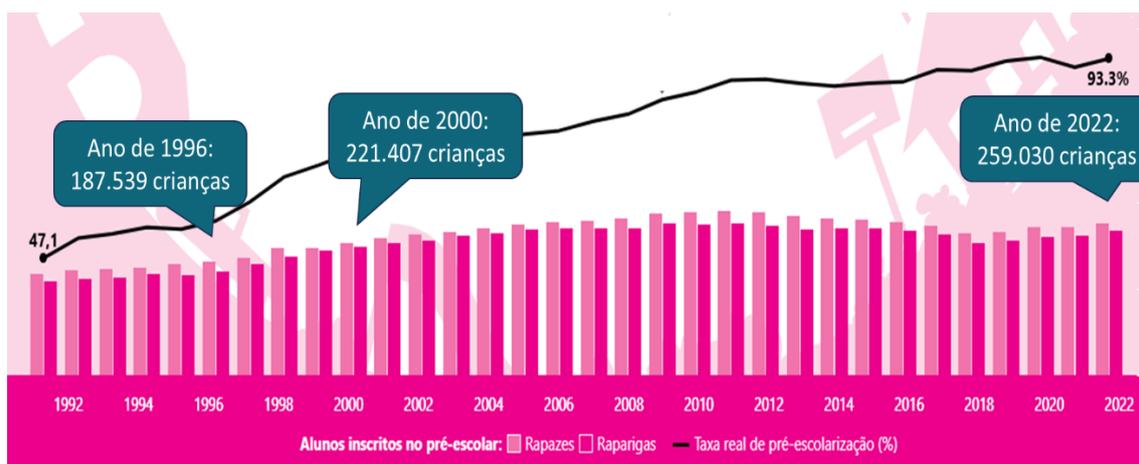
insuficiência da oferta pública e, por outro lado, da estratégia concertada e desenvolvida na expansão da rede pública da educação pré-escolar com responsabilidades partilhadas entre o Ministério da Educação, o Ministério da Segurança Social e os Municípios e que seria decisiva no sucesso do alargamento da rede de oferta pública em cada município. Com efeito, após acordo das várias entidades, designadamente a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, as organizações representativas do ensino particular e cooperativo, as instituições particulares de solidariedade social, as misericórdias, as mutualidades, as associações de pais, bem como as organizações sindicais de professores, ficaria definido o papel estratégico do Estado na criação de uma rede nacional de educação pré-escolar pública e privada, com o propósito da sua universalização. Sob a responsabilidade do Ministério da Educação, através da tutela pedagógica única, seria assegurada a qualidade pedagógica do ensino e o financiamento dos encargos respeitantes à componente educativa, enquanto o apoio às famílias, nomeadamente o serviço de refeições e o desenvolvimento de atividades de animação socioeducativa ficaria sob a responsabilidade financeira do Ministério da Solidariedade e Segurança Social (MSSS). Para assegurar a gratuitidade da componente letiva/educativa e a comparticipação para a componente de apoio à família pelo Estado viriam a ser celebrados em 1998 protocolos de cooperação tripartidos entre o ME e o MSSS e os vários parceiros sociais, nomeadamente com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, a União das Instituições Particulares e de Solidariedade Social, a União das Mutualidades, a União das Misericórdias, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

A expansão e desenvolvimento da rede nacional de educação pré-escolar requeria que fossem cumpridos critérios de salvaguarda da qualidade educativa, tendo sido definidos em despachos conjuntos dos Ministérios da Educação e da Solidariedade e Segurança Social (Despachos Conjuntos nº 258/97 e nº 268/97) os requisitos pedagógicos e técnicos para a instalação e funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar, bem como critérios gerais quanto à caracterização das

instalações e do equipamento, nomeadamente requisitos estéticos, funcionais e ergonómicos e outras especificações técnicas relativas às características de conceção, dimensionamento, materiais e componentes.

O impacto da medida seria muito significativo com a taxa bruta de pré-escolarização que registava no continente o valor de 59,3% em 1996/97 a passar para 73% em 2000/01, ou seja, um acréscimo relativo de 23%. A meta preconizada de elevar até ao final do século a taxa de frequência na educação pré-escolar em 20% tinha sido alcançada, tendo o número de crianças inscritas entre 3 e 5 anos de idade aumentado de 187.539 crianças em 1996/97 para 221.407 em 2000/01.

Gráfico 4: Evolução do número de crianças inscritas na educação pré-escolar e da taxa real de pré-escolarização



Fonte: Público, edição de 29 de abril de 2024

A publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 surge associada aos princípios da autonomia das escolas e da descentralização administrativa e vem afastar uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adotar uma lógica matricial, prevendo a figura inovadora dos contratos de autonomia e a possibilidade da direção executiva poder ser exercida por um órgão colegial – o conselho executivo – ou por um órgão unipessoal – o diretor – esbatendo-se, assim, alguma da tensão existente em torno do modelo anterior de administração e gestão das escolas públicas (Decreto-Lei n.º 172/91).

As escolas do 1.º ciclo do ensino básico e os jardins-de-infância, passariam a ser integradas numa organização escolar mais vasta e coerente de autonomia, centrada na escola e nos respetivos territórios educativos e assente num equilíbrio entre a identidade e complementaridade dos projetos, na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, designadamente professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local, de modo a favorecer a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades. A conceção de administração e organização escolar preconizada no Decreto-Lei n.º 115-A/98 toma em consideração, por um lado, a dimensão variável destas escolas e, por outro, procura salvaguardar a sua identidade própria ao mostrar abertura para soluções organizativas adequadas e de geometria variável quer para as escolas de maior dimensão quer para as escolas mais pequenas e isoladas. Por outro lado ainda, contempla igualmente soluções organizativas decorrentes de estratégias de agrupamento de escolas resultantes das dinâmicas locais e do levantamento rigoroso das necessidades educativas dando significado às cartas escolares concelhias e à figura instituída dos conselhos locais de educação, enquanto estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de atividades de complemento curricular, de rede, horários e transportes escolares.

Foi ainda durante o mandato de Marçal Grilo que é aprovado pela Assembleia da República um novo quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais em várias áreas setoriais, e de entre elas a da Educação, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (Lei n.º 159/99). Na esfera da Educação passam a ser da competência dos órgãos municipais, entre outros domínios, participar no planeamento e na gestão dos equipamentos

educativos e realizar investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e das escolas do ensino básico, elaborar a carta escolar, criar os conselhos locais de educação, compartilhar no apoio aos alunos no domínio da ação social escolar, assegurar os transportes escolares e a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico.

Com a entrada em funções do XIV Governo Constitucional a 25 de outubro de 1999 completa-se o segundo subperíodo, tendo sido três os Ministros que assumiram a pasta da Educação, todos eles com tempos de governação inferiores a um ano: Guilherme d'Oliveira Martins governaria durante cerca de onze meses e Augusto Santos Silva e Júlio Pedrosa cerca de nove meses cada um.

Como medidas mais significativas são de registar o lançamento da Rede de Bibliotecas Escolares, a implementação do Programa Nónio-Século XXI com introdução das novas tecnologias em ambiente escolar, o esforço para uma maior articulação entre o Ministério da Educação e o setor da Formação Profissional, a constituição da Agência Nacional para a Educação e Formação de Adultos (ANEFA), a reorganização curricular do ensino básico e a estratégia de gestão flexível do currículo (Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro), a revisão curricular do ensino secundário (Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro), a publicação pela primeira vez dos resultados das provas do 12º ano com o objetivo de valorizar a transparência, a monitorização e a avaliação sistemática da evolução dos resultados das escolas e em linha com a estratégia de adesão de Portugal ao Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA). (DSID-SG, 2008: 267-285).

Na reflexão prospetiva “O Futuro da Educação em Portugal: tendências e oportunidades”, realizada no final da década, salientava-se que:

“A escolarização de crianças e jovens compara hoje bem, sem margem para dúvidas, com as médias estatísticas da União Europeia. O parque

escolar – desde o pré-escolar ao universitário – cobre já 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, na prática 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 malha 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. (Carneiro, 2000, p. 34-35).

Neste balanço de final do século, o contraste quantidade *versus* qualidade abre uma nova perspetiva de desenvolvimento do sistema educativo, agora mais moldada pelo objetivo da qualidade em detrimento dos da equidade e da igualdade de oportunidades, e com ela novos modos de regulação, designadamente de uma regulação institucional orientada para os resultados escolares, conduzindo ao reforço da participação local, da autonomia das escolas e da criação e introdução de múltiplos dispositivos de avaliação e regulação nacionais e transnacionais.

Como observa Barroso (2003), a uma maior flexibilização da gestão do currículo por parte das escolas corresponderia um reforço dos dispositivos de controlo das aprendizagens e dos resultados escolares por parte da administração central e regional do Ministério da Educação, principalmente por meio da reintrodução e generalização dos exames nacionais e das provas de avaliação externa e interna. Tendo sido praticamente abolidos na sequência da ‘Revolução dos Cravos’, os

exames são progressivamente reintroduzidos no período de normalização e generalizados a todo o sistema a partir da década de 1990, tendo sido criado pelo Ministério da Educação para controlar todo este processo o Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE). Por outro lado, ao mesmo tempo que se generaliza o projeto da avaliação integrada das escolas conduzida pelos serviços de Inspeção-Geral da Educação, a pressão dos meios de comunicação social para a publicitação dos resultados escolares (*ranking* das escolas), a participação em estudos de avaliação internacional das aprendizagens dos alunos (PISA, TIMSS, PIRLS) ou a existência de um *numerus clausus* para acesso ao ensino superior, constituem agora novos e poderosos instrumentos de regulação institucional nas suas diversas formas, nomeadamente coerciva e induzida.

O período da reforma, como ficaria conhecido e como o próprio nome sugere, foi um período marcante pelo impacto transformador no sistema educativo das medidas de política educativa lançadas. Para além da Lei de Bases do Sistema Educativo – a carta magna da educação – apontam-se pela forte implicação nas mudanças estruturais e funcionais das escolas o novo regime de autonomia e administração, pelo impacto a longo prazo em termos de equidade e qualidade educativas a Lei-Quadro e Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar e pelo carácter inovador a criação das Escolas Profissionais.

Desde logo a Lei de Bases, pelo estabelecimento de um quadro matricial estruturante e abrangente para a organização e desenvolvimento do sistema educativo, definindo objetivos, níveis de ensino e responsabilidades do Estado e demais agentes educativos. Enquanto pilar de referência para todas as reformas subsequentes, asseguraria a continuidade de políticas educativas de longo prazo, com profundo impacto na modernização e transformação sistémica da educação, na inclusão e igualdade educativas e na preparação para o futuro.

A Lei-Quadro e o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar que, ainda que não tendo a abrangência sistémica

e estrutural da Lei de Bases do Sistema Educativo, constituem os primeiros instrumentos legislativos a definir claramente o âmbito da educação pré-escolar vindo a desempenhar um papel essencial desde a base na democratização e qualidade educativa. Ao reconhecer a educação pré-escolar como uma etapa educativa fundamental, Portugal alinou-se com práticas internacionais e fortaleceu a preparação das crianças para o percurso escolar subsequente.

O novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas introduzido com o Decreto-Lei nº 115-A/98 constituiu também um marco significativo na transformação do sistema educativo português, com fortes implicações no reordenamento e reorganização da rede escolar, na territorialização educativa e contratualização. Representou um avanço no modelo de administração e gestão das escolas e de mudanças estruturais e funcionais ao dotá-las, através da figura do projeto educativo de escola, de maior capacidade de decisão ao nível pedagógico, organizacional e administrativo e na definição das linhas orientadoras estratégicas de cada escola, alinhando-a às suas necessidades e contexto e promovendo uma visão integrada da escola como parte do território.

Por outro lado, a criação das Escolas Profissionais, numa modalidade inovadora de tutela mista, oferecendo formação geral, técnica e prática, afirmar-se-iam pela forte ligação ao mercado de trabalho e ao território e pelo seu impacto na redução do abandono escolar, na qualificação dos jovens, na promoção da descentralização e autonomia escolar e no desenvolvimento regional.

Estes acontecimentos educativos – Lei de Bases do Sistema Educativo, expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar, regime de autonomia, administração e gestão das escolas e criação das escolas profissionais de tutela mista – marcaram a transição para um sistema educativo mais organizado, inclusivo e adaptado às exigências de uma sociedade em rápida transformação e em grande medida decorrente da integração de Portugal na Comunidade Europeia. A primeira criou os

alicerces de todo o sistema educativo e definiu orientações e bases organizativas claras para a universalização e qualidade da educação e do ensino; a segunda consolidou a visão de que a educação começa nos primeiros anos de vida e que o investimento na educação pré-escolar tem repercussões positivas no sucesso escolar e na coesão social a longo prazo; a terceira modernizou a administração escolar, ao alinhar a gestão das escolas com princípios de autonomia, participação democrática alargada à comunidade e ligação da escola ao contexto territorial local; por fim, a criação das escolas profissionais trouxe inovação ao sistema, reconhecendo a diversidade de percursos educativos e valorizando o ensino profissional.

4 Dos inícios do século XXI à troika: (reforço da) ligação da escola ao território e governação por contrato

A entrada no novo século marca o início de um novo período que se estende por cerca de uma dezena de anos, tendo o setor da Educação nos quatro Governos Constitucionais sido tutelado por quatro Ministros: David Justino, de 6 de abril de 2002 a 17 de julho de 2004; Maria do Carmo Seabra, de 17 de julho de 2004 a 12 de março de 2005; Maria de Lurdes Rodrigues, de 12 de março de 2005 a 26 de outubro de 2009; Isabel Alçada, de 26 de outubro de 2009 a 21 de junho de 2011.

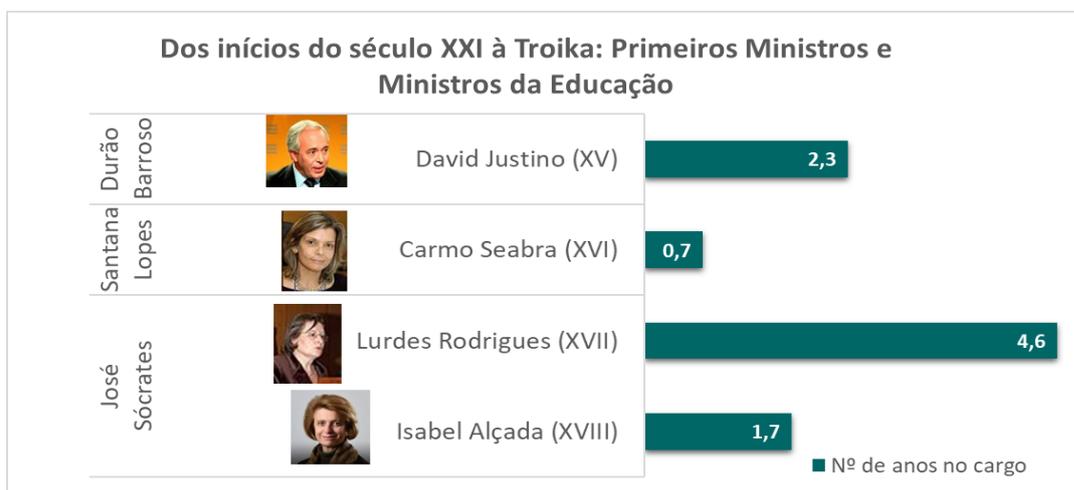


Figura 4: Primeiros Ministros e Ministros da Educação dos inícios do século XXI a 2011

A participação de Portugal no PISA e a divulgação dos resultados dos alunos nos exames nacionais do ensino secundário, com os jornais a publicarem séries ordenadas de escolas conforme os seus resultados académicos e que ao longo dos anos viriam a ser complementados com indicadores de contexto socioeconómico dos alunos e das escolas, dera início à era dos *rankings* escolares e à afirmação de mecanismos de regulação nacional e transnacional. O sucesso do PISA, enquanto dispositivo de ação pública na construção e difusão de um conhecimento orientador das políticas públicas e na produção de instrumentos de medida e interpretações acerca do sector educativo, é gerador de uma

dependência simbólica e funcional na explicação de políticas educacionais nos diversos mundos sociais que atinge e consagra o PISA como fonte credível e útil para a aferição do estado e das performances dos sistemas escolares e, conseqüentemente, como dispositivo de regulação transnacional (Carvalho, 2013).

David Justino, nos dois anos e dois meses que governou o Ministério da Educação integrando o XV Governo Constitucional, delineou uma estratégia de maior descentralização e diversificação do sistema educativo nas formas de organização da escola e na valorização de diferentes modelos de ensino e de aprendizagem, cuja concretização requeria a aprovação de uma nova proposta de Lei de Bases que apresentou à Assembleia da República, e na qual se previa a reorganização dos ciclos de ensino, a revisão do estatuto da carreira docente, a alteração do modelo de gestão das escolas e uma maior articulação entre os sistemas de ensino e de formação profissional (DSID-SG, 2008: 293-295). Considerava que as reformas que entendeu por bem promover se depararam com a dificuldade que resulta da 'conflitualidade político-corporativa' e da 'dualidade conceção-implementação', pelo que só com estabilidade e sustentabilidade as opções de política e as reformas a empreender poderiam concretizar-se e ter continuidade.

Com a entrada em funções de um novo Governo Constitucional (XVI), coube a Maria do Carmo Seabra a responsabilidade da pasta da Educação durante cerca de oito meses. Quando assume funções estavam em curso os procedimentos para a colocação dos professores dos ensinos básico e secundário através de um único concurso nacional. As primeiras fases tinham revelado problemas sérios: as listas de ordenação e seriação dos docentes, publicadas com atraso significativo, tinham gerado um elevadíssimo número de reclamações. A sua prioridade foi dar resposta a todas as reclamações e só depois colocar os professores nas escolas, o que viria a acontecer antes do final do mês de setembro após compatibilização das prioridades, preferências e necessidades das escolas. Deu início à implementação de um sistema de

autoavaliação das escolas e manteve a determinação de continuar a introdução de exames nacionais de Português e Matemática no final do ensino básico e das provas de aferição do 2º ciclo deixarem de serem anónimas e os alunos passarem a ser identificados de modo a permitir o conhecimento dos resultados por docentes, escolas e famílias. É durante o seu mandato que é celebrado, a 14 de fevereiro de 2005, o primeiro contrato de autonomia entre a Escola da Ponte e o Ministério da Educação (DSID-SG, 2008: 302-305).

Maria de Lurdes Rodrigues exerceu funções como Ministra da Educação do XVII Governo Constitucional cerca de quatro anos e sete meses. Durante a sua governação lançou um conjunto alargado de medidas educativas com o propósito de aproximar Portugal das metas europeias. Na base do lançamento destas medidas estava, segundo Rodrigues (2010), a identificação a montante de um conjunto de problemas de diferente natureza que requeriam intervenções em diferentes domínios:

- distribuição e afetação de recursos humanos, financeiros ou tecnológicos essenciais à prestação do serviço de educação;
- organização curricular, de programas de ensino e de orientação pedagógica;
- organização, gestão e administração dos recursos públicos;
- produção de informação e conhecimento, avaliação, acompanhamento e controlo dos vários elementos constitutivos do sistema educativo;
- medidas simbólicas para distinguir ou reconhecer a qualidade ou excelência;
- medidas de política constituintes (*ibid.*: 28-29).

Com estas intervenções prosseguiam-se três objetivos essenciais de política pública educativa: melhorar a equidade e diminuir as desigualdades escolares; promover a qualidade das aprendizagens dos alunos e a modernização das escolas; obter ganhos de eficiência na gestão dos recursos educativos.

A governação por contrato com escolas e municípios encontra nos contratos de autonomia com os primeiros agrupamentos de escolas que se haviam submetido à avaliação externa e nos contratos de transferências de competências para os municípios o seu espaço de afirmação e aprofundamento. Com efeito, os contratos de autonomia com as escolas, apesar de previstos e legalmente enquadrados desde 1998, só após seis anos da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 115-A/98 (com capítulo próprio, o capítulo VIII, a eles dedicado), viria a ser celebrado o primeiro contrato de autonomia com a Escola da Ponte. Só nove anos mais tarde, em 2007, viriam a ser celebrados mais 22 contratos de autonomia com escolas que haviam integrado a fase piloto do programa de avaliação externa e no ano seguinte, em 2008, um 24º contrato e com eles o desenvolvimento de parcerias locais com as autarquias e outros parceiros da comunidade, numa aproximação que se estreita com a inclusão na comissão de acompanhamento local dos contratos de autonomia de um representante da associação de pais e de um elemento indicado pelo Conselho Municipal de Educação.

O reforço da ligação da escola ao território amplia a participação de elementos exteriores na sua administração, dando cumprimento ao princípio preconizado na Lei de Bases do Sistema Educativo. Daí a alteração ao regime de administração e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril), com a criação de conselhos gerais em todas os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, com representação de professores e de pessoal não docente, pais, alunos, autarquias e outros agentes locais, com competências para a definição da orientação estratégica da escola e da escolha do diretor.

O reforço das lideranças com os diretores das escolas, a dispor de mais autonomia na escolha e nomeação dos coordenadores e chefias intermédias de gestão, bem como na organização pedagógica interna da escola, é justificada pela necessidade de ser assegurada uma maior responsabilização na governação da escola e de uma gestão escolar mais eficiente. A publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008 viria acrescentar ao projeto educativo, ao regulamento interno e ao plano anual de

atividades outros instrumentos de autonomia da escola, como o plano plurianual de atividades e o orçamento, e para efeitos de prestação de contas, o relatório anual de atividades, a conta de gerência e o relatório de autoavaliação da escola, mas também reforçar a representação comunitária no conselho geral. Na perspectiva de Formosinho e Machado,

“a criação de um presidente do conselho geral ao lado de um presidente ou diretor, com o poder de eleger o diretor na sequência de procedimento concursal, dá origem a uma dupla autoridade e obriga à cooperação entre os dois órgãos – o de administração e o de gestão – em torno dos instrumentos de autonomia: o órgão de gestão elabora-os e apresenta-os ao órgão de administração para aprovação” (2013: 37).

Por outro lado, as políticas de descentralização municipal conduziram à celebração de contratos específicos de transferências de competências para os municípios com carta educativa (Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho) em seis diferentes áreas:

- pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar;
- componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;
- atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico;
- gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
- ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
- transportes escolares extensivos aos alunos do 3.º ciclo do básico.

Estes contratos específicos de transferências de competências, que envolveriam numa primeira fase cerca de uma centena de municípios de diferentes quadrantes político-partidários (PS, PSD, CDU), inserem-se em novas lógicas de modernização do sistema educativo, em que se joga a redistribuição de papéis entre o Estado, os professores, as famílias, as autarquias locais e outros parceiros da comunidade, fazendo com que à

regulação estatal e à regulação corporativa (dos professores), se acrescente e reforce agora também a regulação sociocomunitária.

A universalização da educação pré-escolar e a extensão da escolaridade obrigatória ao 12º ano/18 anos em consequência das alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto), a escola a tempo inteiro, a introdução do ensino profissional nas escolas públicas, os exames nacionais no final do ensino básico e as provas de aferição no final do 1º e 2º ciclos, a recuperação e acompanhamento de alunos, o programa de requalificação e modernização das escolas, a avaliação docente, a avaliação externa das escolas, o programa novas oportunidades, a reorganização da rede escolar sobretudo por via do encerramento de escolas do 1º ciclo com reduzido número de alunos são, para além das anteriores, também medidas marcantes deste período.

O seu impacto na evolução e melhoria do sistema educativo está documentado e evidenciado no estudo *“Políticas Educativas e Desempenho de Portugal no PISA: 2000-2015”* (Fernandes et al, 2018). Diretores, professores e inspetores destacaram sobretudo a contribuição do Plano de Ação da Matemática (PAM), do Plano Nacional do Ensino do Português (PNEP), do Programa de Formação em Ensino Experimental das Ciências (PFEEC), da Rede de Bibliotecas Escolares (RBE), do Plano Nacional de Leitura (PNL), dos TEIP, do Programa Mais Sucesso Escolar (PMSE), da Avaliação Externa das Escolas (AEE), do Plano Tecnológico da Educação (PTE), como medidas explicativas da melhoria da qualidade do ensino e das aprendizagens dos alunos e da formação proporcionada aos professores em competências pedagógico-didáticas.

Apesar do vastíssimo conjunto de medidas implementadas e do seu impacto na evolução e melhoria do sistema educativo em diversos domínios, emergiriam fortes tensões com professores e estruturas sindicais, sobretudo em consequência das medidas implementadas de

reestruturação da carreira e avaliação docente e da criação da figura do professor titular.

Com Isabel Alçada, Ministra da Educação do XVIII Governo Constitucional durante quase dois anos, completou-se este período, que atravessou praticamente toda a primeira década do século XXI. As alterações promovidas no estatuto da carreira docente articuladas com um novo modelo de avaliação do desempenho dos docentes com o acordo das organizações sindicais dos professores foram determinantes na pacificação das escolas. As metas de aprendizagem, outra das medidas lançadas durante o mandato de Isabel Alçada, constituíram uma estratégia global de desenvolvimento do currículo nacional, com o objetivo de definir de forma precisa e escalonada as aprendizagens para cada ciclo e o seu desenvolvimento e progressão para cada ano de escolaridade, área de conteúdo, disciplina e área disciplinar. São também ainda de destacar medidas como o assegurar da implementação da escolaridade obrigatória, entretanto aumentada para o 12.º ano de escolaridade, o aumento dos apoios sociais para os alunos mais desfavorecidos, a reorganização da rede escolar através da agregação de escolas e agrupamentos e a continuidade do programa de renovação e modernização das escolas secundárias através da ‘Parque Escolar’, bem como a requalificação das escolas com 2.º e 3.º ciclos do ensino básico através da recuperação do regulamento específico para a requalificação da rede escolar do ensino básico e da educação pré-escolar, medida esta que daria lugar à celebração de acordos de colaboração entre as cinco direções regionais de educação e os municípios, possibilitando a renovação e modernização das escolas EB2-3 que, não tendo ensino secundário, não estavam abrangidas pelo programa Parque Escolar.

Em jeito de síntese, de entre o vasto conjunto de medidas emblemáticas e fortemente impactantes neste período, sublinham-se as seguintes:

- o alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos, que marcou uma transição histórica na educação em Portugal,

garantindo que todos os jovens tivessem acesso ao ensino até ao 12.º ano ou aos 18 anos de idade. Foi um passo decisivo para combater o abandono escolar precoce e alinhar o país com as metas europeias de qualificação da população jovem. O seu impacto traduziu-se na redução significativa do abandono escolar e na melhoria das taxas de conclusão do ensino secundário, fortalecendo a qualificação dos jovens e a preparação para o ensino superior ou para o mercado de trabalho.

- A escola a tempo inteiro foi uma medida pioneira que refletiu um compromisso com a equidade e a qualidade na educação básica. Promoveria uma abordagem holística e inovadora do processo educativo com a introdução das atividades de enriquecimento curricular (AEC) que complementam o currículo obrigatório com disciplinas como Inglês, Música, Desporto e Tecnologias da Informação, visando não só a aprendizagem, mas também o desenvolvimento integral das crianças. Outra das vertentes da medida traduz-se no apoio às famílias e inclusão social, permitindo que, com o prolongamento do horário escolar, as escolas respondam melhor às necessidades das famílias, em particular das socialmente mais vulneráveis, promovendo maior igualdade de oportunidades. Algum do impacto medido e observado decorre da elevadíssima cobertura territorial com a maioria das escolas do 1.º ciclo a oferecer atividades no âmbito das AEC e com elevados níveis de adesão, da perceção positiva revelada por estudos e inquéritos, mostrando que tanto as escolas como as comunidades educativas valorizam o contributo das AEC para o enriquecimento da formação das crianças e da consequente mitigação das desigualdades no acesso a atividades educativas e recreativas de qualidade decorrente da disponibilização gratuita aos alunos destas atividades. Embora o seu impacto seja largamente positivo, a implementação do programa “Escola a Tempo Inteiro” enfrentaria alguns desafios e críticas relacionados com a formação dos profissionais envolvidos e a consistência pedagógica das atividades,

a sobrecarga para as crianças pela extensão do tempo passado na escola e da sustentabilidade financeira, representando um desafio orçamental para os municípios e para o Estado.

- Por último, a renovação e modernização das escolas básicas e secundárias e o plano tecnológico da educação. A valorização da educação não era compaginável com espaços e equipamentos escolares degradados, mas exigia a necessidade de fazer dos edifícios escolares espaços qualificados e acolhedores, geradores de uma ideia de escola que enquadre e relacione o ambiente físico e arquitetónico, nas suas formas, cores e volumes, com a dimensão organizativa, curricular, pedagógica, social e emocional. O programa de construção com recurso a financiamento comunitário de ‘centros escolares nova geração’ pelas autarquias, o programa de reconstrução e de modernização das escolas secundárias e o programa de requalificação das escolas básicas 2-3 mais degradadas, conjugado com a introdução da tecnologia nas escolas como um pilar do ensino, colocaram Portugal na rota da transformação digital no setor educativo, equipando escolas com computadores, internet de banda larga e quadros interativos, permitindo que milhares de crianças e alunos dos vários níveis de educação e ensino e professores usufruíssem de equipamentos escolares modernos e acessem a dispositivos tecnológicos e a ferramentas digitais essenciais para o processo de ensino e de aprendizagem. Estas medidas proporcionaram melhorias significativas nas condições das escolas e potenciaram a inovação pedagógica com a capacitação dos professores através de formações massivas na adaptação ao uso das tecnologias nos processos de ensino e de aprendizagem. Apesar de limitações, a visão de modernizar as escolas e democratizar o acesso à tecnologia tornou-se um marco de referência, com impacto duradouro na qualidade educativa e na preparação de estudantes e professores para os desafios do futuro digital.

5 O período da troika (2011-2015): territorialização de lógica inversa

Neste período de quatro anos e meio, a pasta da Educação e do Ensino Superior e Ciência voltaria a pertencer a um único Ministério, com Nuno Crato a cumprir mandato completo de cerca de quatro anos e meio no XIX Governo Constitucional e Margarida Mano a integrar o XX Governo Constitucional, o qual duraria menos de um mês.

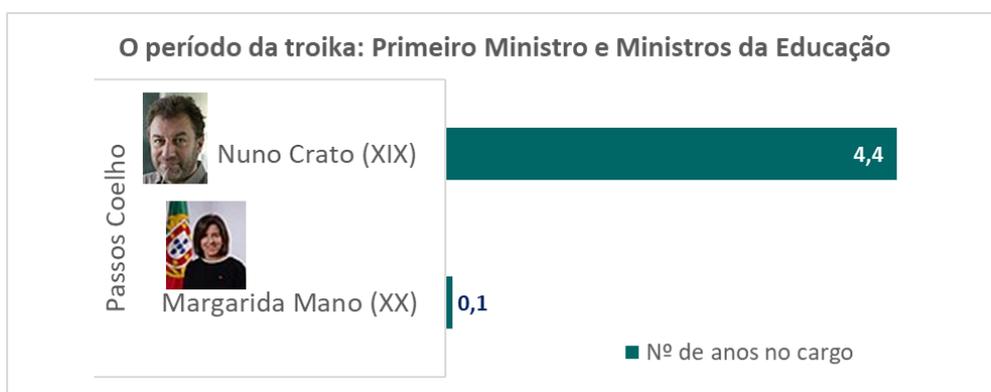


Figura 5: Primeiros Ministros e Ministros da Educação no período de 2011 a 2015

Decorrente dos compromissos assumidos junto do Fundo Monetário Internacional, do Banco Central Europeu e da Comissão Europeia, o ano de 2012 é marcado por uma produção legislativa intensa visando o aumento da racionalidade e eficiência da gestão, a orientação para os resultados como reflexo da ideia de qualidade e excelência e por uma regulação nacional e supranacional sobrevalorizadas através da produção de dados de desempenho dos alunos em provas nacionais de exame em todos os ciclos de ensino e em provas *standard* internacionais (PISA, TIMSS, PIRLS).

Com Nuno Crato, as ações adotadas são extensas e implicam a minimização e reestruturação dos serviços do Ministério da Educação, o aumento da contratualização com a clarificação de metas e formas de uso dos tempos letivos, orientações de atuação perante o insucesso escolar, o controlo externo de aprendizagens e a harmonização entre os sistemas de ensino público e privado.

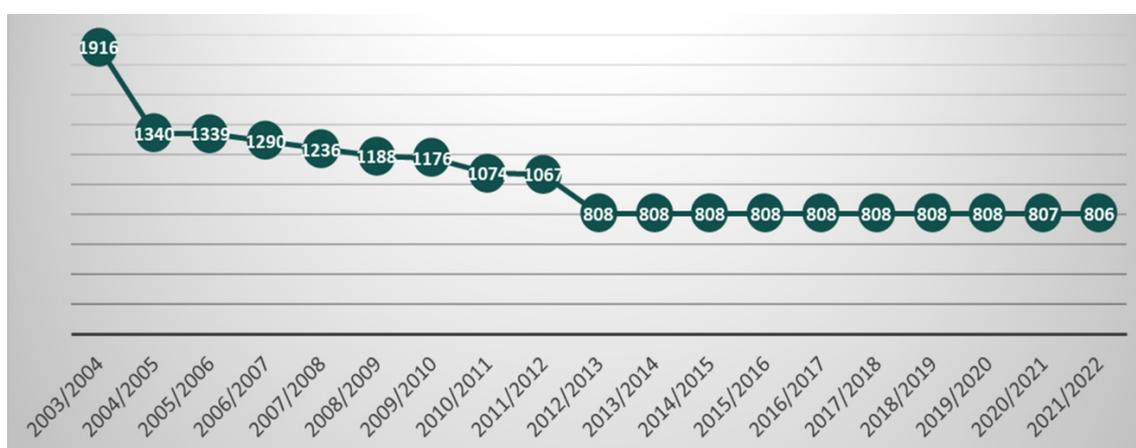
A criação da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) e a extinção das Direções Regionais de Educação (Decreto-Lei n.º 266-G/2012, de 31 de dezembro), convertidas em Delegações Regionais de administração desconcentrada (Portaria n.º 29/2013 de 29 de janeiro), conduziu à recentralização, entre outras, das atribuições de planeamento da rede escolar, da manutenção do parque escolar e segurança das escolas.

É também durante o seu mandato que é alterado o quadro jurídico da governação das escolas (Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho), reforçando-se a competência do conselho geral e o carácter estritamente profissional do conselho pedagógico ao confinar a sua constituição a docentes. Na base da alteração está o pressuposto de que a administração e a gestão das escolas são instrumentos fundamentais para atingir as metas a prosseguir pelo Governo no aperfeiçoamento do sistema educativo. As alterações introduzidas são substantivas e apontam-se mecanismos de responsabilização no exercício dos cargos de direção e de gestão de topo e intermédia.

Outras medidas a destacar neste período são a elaboração de metas curriculares para promover uma clarificação dos conteúdos fundamentais dos programas curriculares e de uma maior clareza nos desempenhos esperados dos alunos, o alargamento dos exames nacionais aos 4.º e 6.º anos de escolaridade, o reforço da carga horária das disciplinas de Português e de Matemática no ensino básico em prejuízo das áreas curriculares não disciplinares de Estudo Acompanhado e Área de Projeto, a obrigatoriedade da disciplina de Inglês no 2º e 3º ciclos e o posterior alargamento da sua obrigatoriedade a partir do 3.º ano de escolaridade, o desdobramento em duas disciplinas da Educação Visual e Tecnológica passando a ser lecionadas apenas por um professor em cada tempo e antes lecionada com dois professores por turma, o lançamento do portal InfoEscolas com acesso aberto a indicadores de desempenho escolar por agrupamento de escola e estabelecimento de ensino (Martins, Guia e Rita, 2020; Silva, 2020).

É também no período de governação de Nuno Crato que ocorreria de novo uma forte reorganização da rede escolar através do encerramento e agregação de escolas e agrupamentos, tendo-se registado neste período uma redução de 25% no número de unidades orgânicas, acentuando a tendência de concentração da rede escolar que vinha a ocorrer desde o início do século com o número de unidades orgânicas a cair 60% em vinte anos (DGEEC, 2023b).

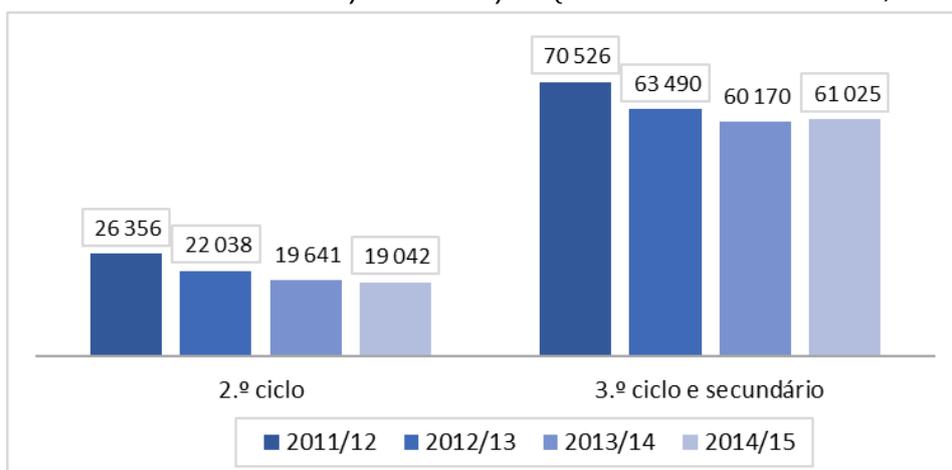
Gráfico 5: Evolução do número de unidades orgânicas escolares nos últimos 20 anos



O objetivo de constituir unidades orgânicas maiores (mega-agrupamentos) de modo a concentrar a diversidade de opções locais e racionalizar recursos teve como consequência uma significativa redução no número de professores, apesar do Conselho Nacional de Educação ter considerado que estas agregações vincavam a centralização burocrática e gestão administrativa, a desarticulação e, em consequência, inibiriam a autonomia das escolas (Recomendação n.º 7 de 2012), aproximando-as de configurações estruturais divisionalizadas (Mintzberg, 1995), limitadoras do desenvolvimento de lógicas de flexibilização e de processos de inovação organizacional e pedagógica em consequência dos sistemas de controlo, da tendencial formalização e descentralização vertical limitada e do principal mecanismo de coordenação assentar na standardização dos resultados (Verdasca, 2013).

Entre 2011 e 2015, a racionalização de recursos humanos na educação, com a redução de horários zero e o aumento do número de alunos por turma, reflete-se na redução significativa do número de docentes, sobretudo de professores contratados do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário.

Gráfico 6: Evolução do número de professores do ensino público no Continente entre os anos letivos 2011/12 e 2014/15 (Fonte de dados: DGEEC, 2023a)



Como evidenciam os dados, a diminuição do número de professores não é explicável por quebras de população escolar nestes níveis de ensino, mas por estratégias de concentração e racionalização de recursos com consequências na forte contenção na contratação de docentes.

Gráfico 7: Comparação da evolução do número de alunos e de professores no ensino público por ano letivo (Base 100: ano letivo 2011/12)



A crescente importância da regulação nacional e transnacional, conduziria, por outro lado, ao reforço da estratégia global de desenvolvimento do currículo através da definição de metas curriculares para os diferentes níveis educativos. O sistema regula-se também pela intervenção de atores mais centrais, assumindo-se o Estado como o agente proponente principal de contratos de autonomia e da contratualização de resultados com as escolas, ainda que os atores locais a observem mais como um modo de prestação de contas e de uma transmissão de responsabilidades sob um controlo próximo estatal do que uma real capacidade para encontrar soluções locais, inovadoras e diferenciadas.

São várias as implicações daqui decorrentes, nomeadamente:

- reorientação para uma conceção de escola como serviço local do Estado, com esvaziamento progressivo de uma conceção de escola-comunidade/território;
- estratégia global de desenvolvimento do currículo através da definição de metas curriculares;
- criação dos cursos vocacionais com encaminhamento de alunos para a sua frequência logo a partir dos treze anos e com redução do número de anos de formação e do tempo necessário para concluir o 2º ciclo (um ano em vez de dois) e o 3º ciclo (dois anos em vez de três);
- avaliação das aprendizagens orientada por metas curriculares, definindo uma espécie de referencial uniformizado de ação e balizando a planificação, a organização da escola e a própria produção de materiais didáticos;
- adensamento de instrumentos de regulação coerciva, com a introdução de exames nacionais do 4º ano de escolaridade ao ensino secundário e cujos resultados contam para a classificação final dos alunos qualquer que seja o ciclo de ensino;

- novo ciclo de avaliação externa, instituindo o valor esperado como critério determinante na avaliação das escolas por comparação com os resultados dos alunos nas provas finais de exame em cada um dos ciclos de ensino.

A avaliação, ao ficar essencialmente sujeita às metas curriculares e com os exames nacionais no final de cada um dos ciclos de ensino a definirem uma espécie de referencial uniformizado da ação, torna-se balizadora e geradora de uma espécie de refluxo (negativo) da planificação, da organização da escola e da própria produção de materiais didáticos (Madaus e Kellaghan, 1992; Landsheere, 1997). Mas, por outro lado, a aplicação de provas nacionais estandardizadas pode gerar um efeito de refluxo positivo ao desencadear a preparação e organização de conteúdos e processos que, de outro modo, correm o risco de ser definitivamente descurados (Verdasca, 2002, 2020).

A matriz é reforçada com a implementação de um segundo ciclo da avaliação externa das escolas, englobando agora uma escala de avaliação essencialmente centrada nos resultados académicos por comparação com os resultados esperados e na sua sustentabilidade, com utilização de indicadores que comparam também a avaliação sumativa interna e externa, com consequências no crédito horário a atribuir às escolas na base de um racional que penaliza as que mais dele precisam, sendo no final elaborado pelas escolas um plano de melhoria acompanhado e supervisionado pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC).

A criação dos cursos vocacionais no 2º e 3º ciclos do ensino básico (Portaria 292-A/2012, de 26 de setembro) e o crescimento exponencial de turmas nestes cursos integrando alunos a partir dos 13 anos de idade suscitou alguma controvérsia, ao ser considerada como uma medida de segregação precoce por retirar os alunos com trajetórias de repetência logo aos 13 anos da via regular de ensino e encaminhá-los para vias alternativas com currículos diferentes.

O lançamento do Programa 'Aproximar Educação' através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, fez voltar à agenda política, com a assinatura de contratos interadministrativos de delegação de competências com alguns municípios, as questões relativas a uma aparente descentralização e autonomia. Como destacaria Lima (2015), ainda que a descentralização administrativa assuma protagonismo na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, os dados parecem sugerir que resultou (ou consolidou) bem mais a lógica de delegação de competências (via contratualização com as autarquias) e da desconcentração administrativa.

As medidas adotadas em consequência dos compromissos supranacionais e da produção legislativa conduziram à (re)centralização do Estado e a que este tenha uma intervenção mais direta nas escolas, ora por definir metas, formas e agregações, ora por definir limites claros de autonomia, convertendo-a numa espécie de autonomia centralizada. Daí uma certa lógica de territorialização inversa, uma vez que o que parece estar na origem das políticas educativas neste período é a resolução de problemas nacionais (ou nacionalizados) através de ações locais, o que traduz a inversão da lógica da territorialização. Não são as competências, responsabilidades e autonomias de ação que estão distribuídas, são as tarefas e a vinculação a metas centrais (Silva, 2020).

Durante os anos do mandato de Nuno Crato o abandono escolar precoce caiu consideravelmente, as avaliações internacionais do TIMSS e do PISA colocaram Portugal com os melhores resultados de sempre (IAVE, 2019) e que alguns analistas atribuem a uma política de avaliação externa sistemática de alunos, escolas e professores, e a programas e metas curriculares mais exigentes e ambiciosos.

Margarida Mano integrou, como Ministra da Educação e Ciência, o XX Governo Constitucional durante apenas 27 dias, mantendo-se em gestão corrente por via da queda do governo até à tomada de posse do XXI Governo Constitucional a 26 de novembro de 2015.

Neste período, e em jeito de síntese final, destacam-se duas medidas:

- A reorganização da rede escolar e encerramento de pequenas escolas deu continuidade a políticas de agregação de escolas e à intensificação do encerramento de escolas do 1º ciclo com menos de 21 alunos, visando a racionalização de recursos e a centralização em centros escolares. Apesar da controvérsia gerada, especialmente em áreas rurais, devido ao impacto na ligação escola-comunidade, permitiu melhorar as condições de ensino em centros escolares com infraestruturas e equipamentos modernos e de qualidade;
- A reforma curricular, com alterações nas matrizes curriculares do ensino básico e secundário, reduzindo a carga horária de disciplinas como Educação Visual, Educação Tecnológica e Educação Física com o objetivo de racionalizar custos, contribuiu para cortes orçamentais, mas foi criticada por diminuir a diversidade curricular e afetar a educação artística e física. Foi reforçado o foco nas disciplinas consideradas ‘nucleares’ como Português e Matemática e introduzidas metas curriculares que conduziram à especificação dos objetivos de aprendizagem para cada disciplina e ciclo de ensino, promovendo uniformidade e, porventura, maior rigor. Apesar de introduzir maior clareza nas expectativas de aprendizagem, com impacto positivo na avaliação externa (exames nacionais) foi alvo de críticas por promover uma abordagem muito prescritiva e centrada no ensino para os testes.

O período da troika (2011-2015) caracterizou-se por políticas educativas fortemente condicionadas pela crise económica e pelas exigências do ‘memorando de entendimento’, deixando marcas de austeridade e de forte racionalização de custos que conduziram ao encerramento e agregação de escolas, redução da diversidade curricular e de horários letivos, gerando tensões com professores e estruturas sindicais e em algumas comunidades locais mais afetadas.

6 O período pós-troika (de 2016 a 2024)

Neste período de oito anos o Ministério da Educação voltou a separar-se do Ministério da Ciência e Ensino Superior, tendo a pasta da Educação sido assumida por Tiago Brandão Rodrigues nos XXI e XXII Governos Constitucionais e por João Marques da Costa no XXIII Governo Constitucional.

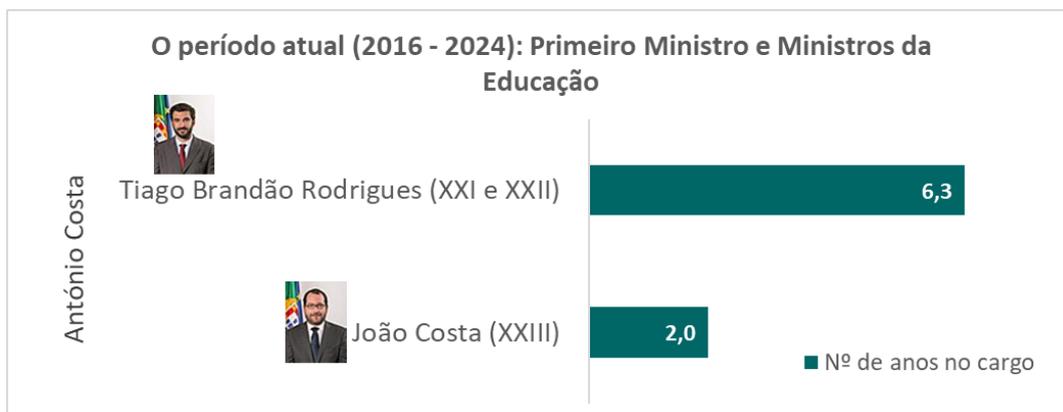


Figura 6: Primeiros Ministros e Ministros da Educação no período de 2016 a 2024

Estes oito anos de governação ficaram marcados pelo surgimento da pandemia COVID-19 durante o ano letivo de 2019/20, conduzindo a um período de confinamento de vários meses com o consequente encerramento das escolas durante o 2º trimestre letivo e sucessivas interrupções parciais das atividades letivas nos meses seguintes que obrigaram a mudanças nos processos pedagógicos, horários e espaços de trabalho dos professores, estratégias e práticas escolares com alunos e com famílias, reorganização de grupos-turma, mantendo para alunos e turmas em confinamento a modalidade de ensino remoto de emergência (Ensino à Distância) ou outras respostas complementares como o 'Estudo em Casa' (Verdasca, 2021). Esta circunstância justifica a divisão do período pós-troika em dois subperíodos: pré-pandemia, de 2016 a 2019 e pós-pandemia, de 2020 a 2024.

No primeiro subperíodo, a governação de Tiago Brandão Rodrigues como Ministro da Educação é marcada por transformações estruturais

no sistema educativo com foco na inclusão, equidade e modernização. Fruto do entendimento parlamentar e das orientações acordadas no compromisso estabelecido entre três partidos com representação no Parlamento (PS, CDU e BE), a prioridade começou por centrar-se na reversão das medidas educativas do período anterior consideradas atentatórias da equidade e justiça social. Em consequência, no campo da Educação foram tomadas medidas de reforço da ação social escolar, redução do número de alunos por turma, gratuidade dos manuais escolares, regresso ao financiamento da formação contínua de professores pelos Centros de Formação de Associação de Escolas.

O compromisso assumido no programa do XXI Governo Constitucional e nas Grandes Opções do Plano para 2016-2019 de reduzir para metade o insucesso escolar ao nível do ensino básico durante a legislatura, orientou um novo quadro de medidas estruturantes de política educativa, nomeadamente nos domínios da autonomia organizacional das escolas, flexibilização curricular e inovação pedagógica, da educação inclusiva, da avaliação interna e externa, da descentralização administrativa e distribuição territorial de competências, da expansão da regulação sociocomunitária. É sob este quadro de referência e lógica de orientação que surge neste primeiro subperíodo um conjunto de programas, iniciativas e instrumentos, dos quais se destacam:

- lançamento do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE), com os planos de ação estratégica (PAE) e, posteriormente, na sequência da pandemia COVID-19, os planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário (PDPSC);
- definição do Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (PASEO) e das aprendizagens essenciais;
- universalização da autonomia e flexibilidade curricular e criação de um novo regime jurídico da educação inclusiva;
- criação do apoio tutorial específico;
- empoderamento da avaliação interna das aprendizagens dos alunos, instituindo provas de aferição nos anos intermédios de ciclo

e redução das provas de exame abrangendo apenas os 9º, 11º e 12º anos de escolaridade;

- financiamento da formação contínua de educadores e professores pelos CFAE;
- descongelamento da carreira docente;
- lançamento do 3º ciclo de avaliação externa das escolas.

O objetivo de promover o sucesso escolar e a qualidade do sucesso – medidos respetivamente através das taxas de retenção e desistência e da percentagem de alunos com níveis negativos a pelo menos uma disciplina – conduziu ao estabelecimento de metas quantificadas para as escolas, municípios e entidades intermunicipais e que seriam fixadas para cada um dos biénios do subperíodo 2016-2019 numa redução, face ao biénio de partida (2014-2016), de pelo menos 25% no indicador ‘retenção e desistência’ e de pelo menos 10% no indicador ‘percentagem de níveis negativos a pelo menos uma disciplina.

Nos pressupostos e princípios orientadores do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril) está a visão de que os territórios educativos são singulares e capazes de fazer emergir dinâmicas a partir da especificidade dos seus problemas e desafios, nomeadamente de que são as escolas e comunidades educativas quem melhor conhece os seus contextos, dificuldades e potencialidades. Foi na base de tais pressupostos e princípios que as escolas foram desafiadas a desenhar e implementar ‘planos de ação estratégica’ na base de compromissos e parcerias de convergência escolar com os seus municípios, com soluções organizativas e curriculares pensadas ao nível de cada escola com vista à melhoria das aprendizagens dos alunos. Os planos de ação estratégica delineados pelas escolas deram-lhes a possibilidade de contratação de recursos adicionais docentes e técnicos especializados e constituíram instrumentos operacionais para a concretização das atividades curriculares e pedagógicas das escolas com vista à consecução dos

objetivos e metas contratualizadas de promoção do sucesso educativo, para a identificação das necessidades de formação contínua a promover em contexto escolar pelos CFAE e também o referente orientador das medidas a delinear articulada e complementarmente pelos municípios e entidades intermunicipais nos respetivos planos integrados e inovadores de combate ao insucesso escolar (PIICIE).

Do prefácio do relatório PNPSE 2016-2018 extrai-se que a conceção e as condições para a implementação das medidas dos planos de ação estratégica não foram dissociáveis das necessidades e prioridades de formação contínua sinalizadas pelas escolas e operacionalizadas pelos CFAE em parceria com instituições do ensino superior no quadro das prioridades estratégicas das escolas e das necessidades de formação dos docentes responsáveis pela execução das medidas, como também o não foram as ações e atividades dos PIICIE candidatados pelas entidades intermunicipais e pelos municípios aos programas operacionais regionais para financiamento. Para além das metas e indicadores de resultados análogos em ambos os planos, as tipologias de operação abrangidas nos avisos de candidatura a financiamento comunitário requeriam evidências de que as atividades que integrassem os PIICIE das autarquias fossem complementares, articuladas e convergentes com as medidas dos planos de ação estratégica das escolas (Verdasca et al, 2019). O modelo de conceção e operacionalização do programa está plasmado no esquema (figura 7), sobressaindo do mesmo a importância da cooperação estratégica e das redes colaborativas interinstitucionais, da assunção de compromissos educativos e prioridades comuns com contratualização de metas de sucesso e qualidade de sucesso escolar análogas no interior de cada uma das redes constituídas e da formação em contexto escolar como instrumento potenciador da implementação das medidas de ação desenhadas localmente pelas escolas, municípios e entidades intermunicipais em resposta aos problemas identificados em cada território educativo.

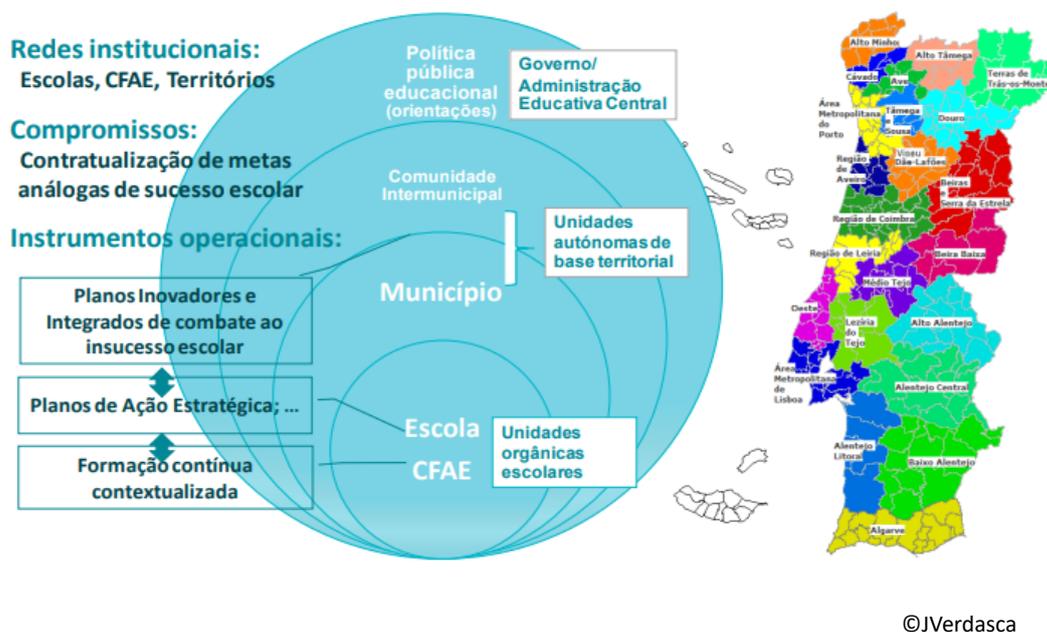


Figura 7: Redes, compromissos educacionais e instrumentos operacionais

A formação contínua – em modelo cascata na fase inicial e de arranque do PNPSE – mobilizaria mais de 70 mil professores para a formação promovida pelos CFAE entre abril de 2016 e o final de 2018 e afirmar-se-ia como um recurso inovador na construção de respostas educativas e na produção e partilha de conhecimento científico sobre estratégias de prevenção e remediação educativas, dinâmicas letivas e avaliação das aprendizagens escolares, tendo-se verificado porventura neste período um processo de transição para uma lógica de formação contínua de professores centrada sobretudo nas prioridades decorrentes das necessidades de implementação de cada uma das medidas de ação preconizadas nos planos estratégicos das escolas. Os relatórios de impacto da formação contínua confirmariam a importância e papel estratégico da formação realizada pelos CFAE quer no âmbito da conceção e elaboração dos planos de ação estratégica, quer na sua posterior implementação.

Outra das linhas de força do Programa assentou na introdução de elementos contextuais de análise e na projeção de alvos educacionais através de ‘simuladores de índices contextuais e de projeção de taxas de retenção’, tendo em conta os diferentes pontos de partida das unidades

de observação (entidades intermunicipais, municípios, escolas, turmas), a utilização de dispositivos de monitorização e regulação colaborativa e da gestão da informação como recurso estratégico de governação pedagógica, constituindo-se como instrumentos de referência e orientação fortemente indutores da reflexão e discussão no plano local da adequação e eficácia das medidas de ação adotadas e em implementação.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 17/2016, de 5 de julho, são estabelecidos os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos. A alteração introduzida na avaliação das aprendizagens consistiu na redução das provas de exame, passando estas a ser aplicadas apenas aos 9.º, 11.º e 12.º anos de escolaridade e conduzindo ao empoderamento da avaliação interna. Foi também neste subperíodo de pré-pandemia que foram instituídas as provas de aferição nos anos intermédios de ciclo (Despacho Normativo n.º 1-F/2016, de 5 de abril), com o objetivo de as transformar num mecanismo para efetivar melhores aprendizagens, oferecer informações mais próximas às escolas e às famílias, bem como as medidas de promoção do sucesso educativo a adotar no acompanhamento e desenvolvimento das aprendizagens ainda durante o ciclo de ensino em que o aluno se encontra.

A referência quantitativa das aprendizagens inscrita nas metas curriculares é substituída pelo Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (Despacho n.º 6478/2017, de 26 de julho), por sua vez garantido por aprendizagens essenciais que põem em relevo o currículo comum e orientam a planificação e a avaliação, configurando um novo referencial para as decisões dos professores e das estruturas de topo e intermédias das escolas. Com o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória foram redefinidas as competências essenciais que os alunos devem desenvolver, designadamente, competências transversais como pensamento crítico, cidadania, criatividade e colaboração, promovendo uma educação mais orientada para as exigências do século XXI (Martins,

et al, 2017). Completa-se este processo com a universalização da flexibilidade curricular e da educação inclusiva (Decretos-Lei n.º 55 e n.º 54/2018, de 6 de julho), passando as escolas, sob acompanhamento da Direção-Geral da Educação (DGE), a ter liberdade para criar e implementar projetos de inovação pedagógica, domínios de autonomia curricular e adaptar currículos integrando competências tecnológicas, artísticas e sociais, assumindo-se que face à complexidade do mundo moderno são requeridas aprendizagens essenciais e interdisciplinares, capacidade de gerir relações, ensinamentos e processos em função do que é específico da comunidade educativa.

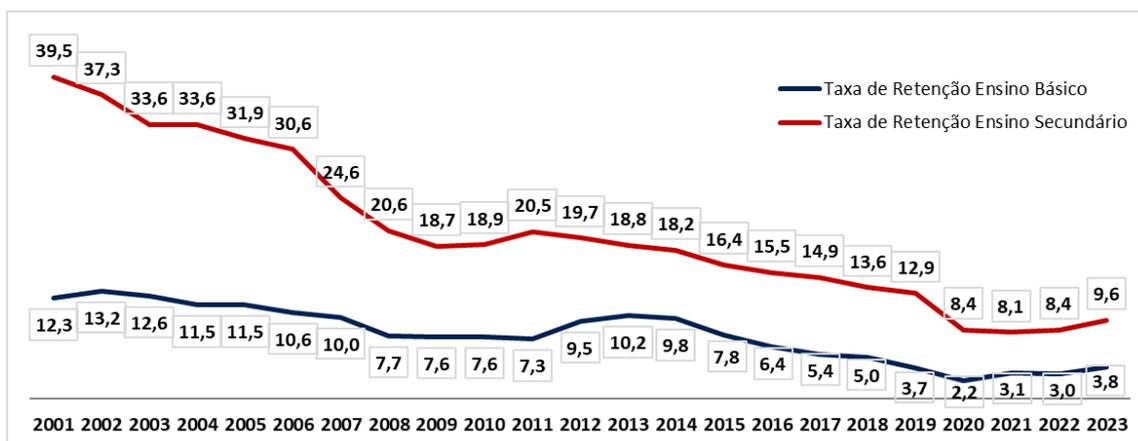
A medida do apoio tutorial específico foi instituída pelo Despacho normativo n.º 4-A/2016, de 16 de junho, com o objetivo de possibilitar um trabalho de acompanhamento permanente a alunos com um historial de retenção de modo a encontrar respostas adequadas às dificuldades específicas de cada aluno, facilitando e apoiando-os no estudo, na sua integração na turma e na escola, no cumprimento das regras escolares e no projeto de vida escolar. A medida teve o acompanhamento da IGEC, tendo-se verificado progressos significativos no comportamento, realização das tarefas escolares, assiduidade, hábitos e métodos de estudo, relacionamento interpessoal, sentido de responsabilidade, autoestima, motivação e resultados académicos dos alunos, com o reconhecimento destes acerca dos seus progressos escolares com a frequência do apoio tutorial específico (IGEC, 2020).

Ainda no subperíodo de pré-pandemia foi encerrado em 2017 o segundo ciclo de avaliação externa das escolas, dando-se início à reformulação do modelo que, entretanto, é experimentado no ano letivo 2018-2019, passando a incluir a observação da prática letiva e perdendo a prevalência do domínio dos resultados académicos sobre os restantes domínios.

O efeito deste conjunto de medidas refletiu-se de forma significativa no sucesso escolar dos alunos como o comprovam diversos indicadores escolares e terá contribuído para uma maior equidade, qualidade e

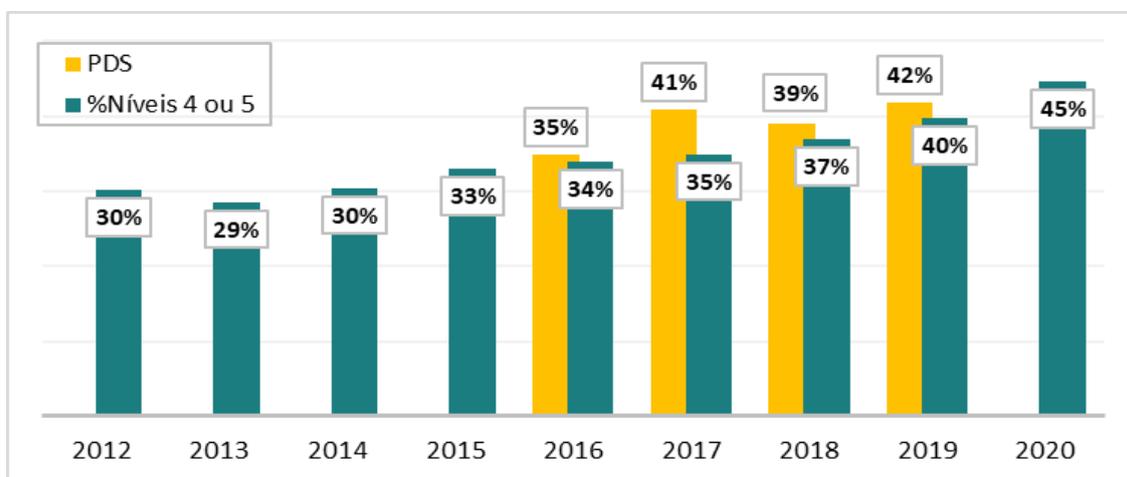
eficiência do sistema educativo. Recorrendo aos dados da série cronológica que abrange praticamente o primeiro quartel do século XXI (gráfico 8), da leitura e análise dos mesmos concluiu-se existirem ao longo da série diversas tendências e momentos cíclicos na evolução da retenção no ensino básico (1º, 2º e 3º ciclos) e secundário (cursos científico-humanísticos e profissionais), sendo notória a significativa quebra registada a partir de 2015 e onde seriam atingidos consecutivamente no subperíodo de pré-pandemia os valores mais baixos de sempre a que se seguiria uma tendência de inflexão quer no ensino básico quer no secundário no subperíodo de pós-pandemia.

Gráfico 8: Taxa de retenção e desistência nos ensinos básico e secundário do ensino público e privado (Continente). (Fonte de dados: DGEEC, 2023)



Recorrendo a dois indicadores de qualidade de sucesso – ‘percentagem de alunos com classificação final de 4 ou de 5 nas disciplinas de Português, Inglês, Matemática e Ciências Naturais do 3º ciclo do ensino básico, por serem estas as disciplinas que historicamente tendem a registar no indicador percentagens mais baixas, e o indicador ‘percursos diretos de sucesso’, medido pela percentagem de alunos que obtêm positiva nas provas nacionais de exame do 9.º ano após um percurso sem retenções nos 7.º e 8.º anos de escolaridade – verifica-se também uma acentuada tendência de melhoria dos resultados em ambos os indicadores a partir de 2015 (Gráfico 9).

Gráfico 9: Percursos diretos de sucesso do 3º ciclo e percentagem de níveis 4 e 5 no 9º ano de escolaridade do ensino público (Continente). (Fonte de dados: DGEEC, 2022)



Também a taxa de abandono escolar precoce registaria um significativo decréscimo, alcançando um mínimo histórico de 5,3% no continente e reduzindo este indicador para menos de metade num período de seis anos. A tendência gradual de diminuição registada seria, todavia, quebrada em 2023 (Pordata, 2024).

Com a pandemia COVID-19 inicia-se um segundo subperíodo, tendo sido tomadas iniciativas como:

- a aceleração da digitalização e modernização do ensino, sobretudo com o Plano de Transição Digital na Educação, a modalidade de Ensino à Distância (E@D) e outras respostas complementares como o Estudo em Casa;
- lançamento dos Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitários no âmbito do PNPSE;
- lançamento do Plano 21|23 Escola+ e do Plano 23|24 Escola+, planos de recuperação das aprendizagens em consequência da pandemia COVID-19;
- alargamento a todos os municípios de um novo quadro de transferências territoriais de competências.

Sob o lema “*Ninguém fica para trás, a Educação é um direito!*”, a necessidade de recuperação das aprendizagens em consequência da pandemia COVID-19 conduziu à aprovação do Plano 21|23 Escola+, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2021, de 7 de julho, contemplando um conjunto de medidas de reforço da autonomia das escolas e de estratégias educativas diferenciadas dirigidas à recuperação das aprendizagens e mitigação das desigualdades educativas que a pandemia acentuara (IAVE, 2021). Suportado em três eixos estruturantes de atuação – ensinar e aprender; apoiar as comunidades educativas; conhecer e avaliar – cada um deles seria desenvolvido segundo domínios de atuação e ações específicas.

A digitalização e modernização do ensino, sobretudo através do plano de transição digital e do ensino à distância foi, de certo modo, acelerada pela pandemia. Através do plano de transição digital ocorreu a distribuição de computadores a alunos e professores, a ampliação da conectividade e o incentivo ao desenvolvimento e utilização de ferramentas digitais no ensino. Com o ensino à distância (E@D), complementado com o estudo em casa e assegurado em canal televisivo aberto, foram mitigadas as desigualdades de aprendizagem com o encerramento das escolas durante a pandemia e o sistema educativo adaptou-se e preparou-se para um futuro mais tecnológico.

Por outro lado, na sequência do novo quadro de transferências territoriais de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação (Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro), a oferta educativa passa a dever ser feita em coordenação com os municípios e entidades intermunicipais, alargando os agentes reguladores do sistema já que determina a inclusão de representantes das comunidades intermunicipais, universidades e professores nos Conselhos Municipais de Educação, dotando este órgão de novos modos de participação e influência como a apreciação dos projetos educativos a desenvolver no território municipal. No essencial,

o Estado parece estar aqui a separar a componente administrativa das escolas da autonomia pedagógica e curricular, deixando a primeira a cargo das autarquias locais e a segunda adstrita às escolas. O trajeto ‘descentralização-contratualização-territorialização’ tende a ser justificado como uma tentativa de resposta aos problemas e desafios do sistema público de educação, num processo nunca liberto de agendas políticas e tensões que, ainda que possam estar ocultas e pautar-se por assimetrias de poder, atuam e influenciam, evidenciando que há mais política e regulação do que aquela que o Estado torna consciente e juridicamente legítima (Formosinho e Machado, 2013; Silva, 2020). Mas os sinais dos tempos mais recentes também mostram que vários novos agentes reguladores socioeducativos de nível local ganharam poderes e centralidade juntando-se aos interesses do Estado, da corporação docente e de outros agentes, configurando uma nova ordem educativa (territorial) que passa a encarar a política educativa também como uma ação pública local multirregulada (Barroso, 2013; Verdasca et al, 2019).

Durante o mandato de João Costa, nos dois anos de governo como Ministro da Educação do XXIII Governo Constitucional, diversas medidas marcaram a sua governação com foco em três áreas principais: reforço da inclusão e equidade educativas; valorização da carreira docente; continuidade do processo de descentralização administrativa de competências para os municípios e entidades intermunicipais.

A consolidação e recuperação dos défices de aprendizagem resultantes da crise pandémica constituiu um dos principais focos de ação da governação de João Costa. O lançamento do Plano 23|24 Escola+, criado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 80-B/2023, de 18 de julho, uma extensão do Plano 21|23 Escola+, visando a continuidade da recuperação das perdas de aprendizagem resultantes da crise pandémica, oferece às escolas ações específicas com base nos resultados anteriores e na experiência adquirida com o Plano 21|23. Estruturado em sete domínios – +Leitura e Escrita; +Autonomia Curricular; +Recursos Educativos; +Família; +Avaliação e Diagnóstico; +Inclusão e Bem-Estar; +Apoio às Comunidades Educativas – mantém uma

abordagem multidimensional com as escolas a serem incentivadas a utilizar recursos tecnológicos e digitais e a promover inovação nas suas práticas pedagógicas e organizativas, incluindo medidas diversificadas para recuperar não apenas as perdas de aprendizagem, mas também o bem-estar emocional, social e mental dos alunos. Com a pandemia e as múltiplas consequências dela decorrentes eclodiu uma proliferação de medidas nas escolas que através dos planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário priorizaram questões socioemocionais, saúde mental e bem-estar dos alunos (Verdasca et al, 2022; Magro-C et al, 2023) e que acabariam por deslocar grande parte dos recursos adicionais das escolas para intervenções laterais ao currículo e daquilo que, para algumas correntes, deveria constituir o essencial da sua ação.

Por outro lado, as métricas de monitorização desfocaram-se dos resultados académicos e centraram-se sobretudo em dados de implementação de medidas com relevância para o número de alunos envolvidos e não tanto para os resultados de aprendizagem dos alunos. A velha ideia de que o sistema educativo tende a ser hiper-estável parece ter emergido de novo, mostrando como o afrouxamento dos processos sistemáticos de monitorização e (auto)regulação das escolas com base em resultados de aprendizagem tendem a conduzir rapidamente o sistema educativo ao ponto inicial de partida, antes da intervenção (Verdasca, 2002). Com efeito, apesar das múltiplas leituras e interpretações que os recentes desempenhos dos alunos portugueses nos programas internacionais de avaliação como o TIMSS ou o PISA possam suscitar, os resultados estão aí e não podem deixar de merecer uma reflexão cuidada que conduza a um percurso de inflexão e melhoria.

O aumento de vagas para acesso aos 5^o e 7^o escalões da carreira docente, desbloqueando a progressão de seis mil professores, a vinculação de mais de oito mil docentes e a criação de vinte mil lugares em quadros de escola para o ano de 2024, foram medidas direcionadas à valorização da carreira docente e à tentativa de apaziguamento da crescente tensão existente decorrente da falta de entendimento e acordo com os sindicatos sobre a recuperação do tempo de serviço docente.

No quadro da descentralização territorial de competências para as autarquias locais é dada continuidade ao processo anterior em curso e consagra-se a competência dos municípios para a atribuição de apoios ao transporte e alojamento de alunos cujo agregado familiar resida em concelhos sem qualquer oferta de ensino secundário (Decreto-Lei n.º 125/2023, de 26 de dezembro), criando melhores condições para que estes alunos concluam o ensino secundário e prossigam estudos superiores ou ingressem no mercado de trabalho como profissionais qualificados.

Não obstante, este período de governação pós-troika não escaparia a críticas e tensões, sobretudo de professores e de estruturas sindicais, com o tendencial agravamento do clima de conflito decorrente da não recuperação integral do tempo de serviço congelado durante o período da troika e que as medidas de valorização da carreira docente entretanto tomadas não atenuariam. Por outro lado, o impacto da COVID-19 expôs fragilidades do sistema educativo com a inclusão e a digitalização a enfrentar dificuldades de implementação devido a desigualdades regionais e estruturais entre escolas e famílias, a limitações no acesso à internet e ao facto de as competências digitais não estarem escolarmente generalizadas.

Em jeito de síntese, destaca-se no período de 2016 a 2024 um conjunto de medidas emblemáticas que refletiram uma abordagem centrada na promoção do sucesso escolar, na flexibilização curricular, na descentralização de competências e na aposta em políticas educativas com maior enfoque no contexto sociocomunitário, evidenciando uma forte sensibilidade pelas questões da inclusão, da adaptação às novas exigências sociais e tecnológicas e da modernização do sistema educativo. Apesar de desafios como a pandemia, as resistências iniciais às mudanças curriculares ou as dificuldades na implementação da descentralização de competências, estas políticas contribuíram para uma evolução do sistema educativo alinhada internacionalmente com as tendências do século XXI.

Notas Finais

Na elaboração destas notas finais não resistimos à curiosidade de ensaiar um exercício de interação com o *ChatGPT*, tendo por base a seguinte questão: “*Se tivéssemos que elencar um conjunto de medidas de política pública no setor da educação em Portugal nos últimos 50 anos, enquadradas em três critérios de seleção – equidade, eficiência e qualidade educativas – quais as mais relevantes e impactantes a eleger num máximo de seis medidas por categoria?*”

Foi excluída da solução a Lei de Bases do Sistema Educativo que, pelo seu estatuto de lei magna da educação, estrutura e define as bases de orientação da política educativa dos diversos governos desde a sua aprovação em 1986 até hoje. Feita esta salvaguarda, esquematizam-se nas figuras seguintes os resultados da interação, devendo estes ser encarados não como a solução certa e definitiva, mas antes como discutível e provisória. E é sob esta condição – a da possibilidade da devida discussão e questionamento da solução gerada que o exercício inevitavelmente suscita – que se justifica a sua apresentação.

1. A *equidade educativa* refere-se ao princípio de garantir que todos os alunos, independentemente do seu contexto social, económico ou geográfico, tenham acesso à educação e oportunidades de sucesso escolar visando a inclusão e a redução das desigualdades educativas.



Figura 8: Medidas relevantes e emblemáticas na categoria 'Equidade Educativa'

a) Expansão e Gratuitidade da Escolaridade Obrigatória até aos 15 anos em 1986 e até aos 18 anos em 2009

- O alargamento e a gratuitidade da escolaridade obrigatória primeiramente em 1986 com a Lei de Bases do Sistema Educativo até aos 15 anos ou 9º ano de escolaridade e, posteriormente, em 2009 até aos 18 anos ou 12º ano, contribuiu para que os jovens permanecessem na escola durante o ensino básico e secundário, promovendo a igualdade de oportunidades e combatendo o abandono escolar e o abandono escolar precoce.

b) Expansão e Universalização da Educação Pré-Escolar

- A expansão em 1997 e a consagração da universalização da educação pré-escolar na Lei de Bases em 2009, garantiu que todas as crianças pudessem ter acesso gratuito à educação pré-escolar antes do ingresso no 1º ciclo do ensino básico, promovendo a equidade e a igualdade de oportunidades desde a primeira infância e o combate às desigualdades de base.

c) Ação Social Escolar (ASE)

- Destinada a apoiar alunos de famílias socioeconomicamente carenciadas, fornecendo-lhes apoio em transportes, alimentação, alojamento e outras despesas associadas à frequência escolar, teve um forte impacto na redução de barreiras económicas à frequência da escola e sucesso escolar, criando melhores condições para a permanência destes alunos no sistema educativo.

d) Criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)

- Os TEIP foram criados para apoiar escolas localizadas em zonas de maior vulnerabilidade social e económica. O programa, criado em 1997 e sucessivamente alargado a mais escolas e ainda hoje em vigor, visa combater o abandono escolar e promover o sucesso educativo em contextos territoriais socialmente bastante desfavorecidos.

e) Escola a Tempo Inteiro

- Foi uma medida pioneira que refletiu um compromisso com a equidade e a qualidade na educação básica com a introdução das atividades de enriquecimento curricular a complementar o currículo obrigatório, visando o desenvolvimento integral das crianças mas

também o apoio às famílias, permitindo que, com o prolongamento do horário escolar, as escolas respondam melhor às necessidades dos pais.

f) Educação Inclusiva – Decreto-Lei 54/2018

- Este diploma consagrou uma nova abordagem à educação inclusiva, garantindo que todas as crianças, incluindo as que apresentam necessidades educativas especiais, tivessem acesso ao currículo geral, promovendo a equidade nas oportunidades de aprendizagem.

2. A *eficiência educativa* refere-se à capacidade do sistema educativo maximizar os resultados de aprendizagem utilizando os recursos disponíveis de forma otimizada, traduzida sobretudo internamente na redução de taxas de retenção, abandono escolar e tempo necessário para concluir níveis educativos, mas também externamente através do impacto do sistema educativo na sociedade e economia, avaliando como os resultados educacionais contribuem para o desenvolvimento humano e social.

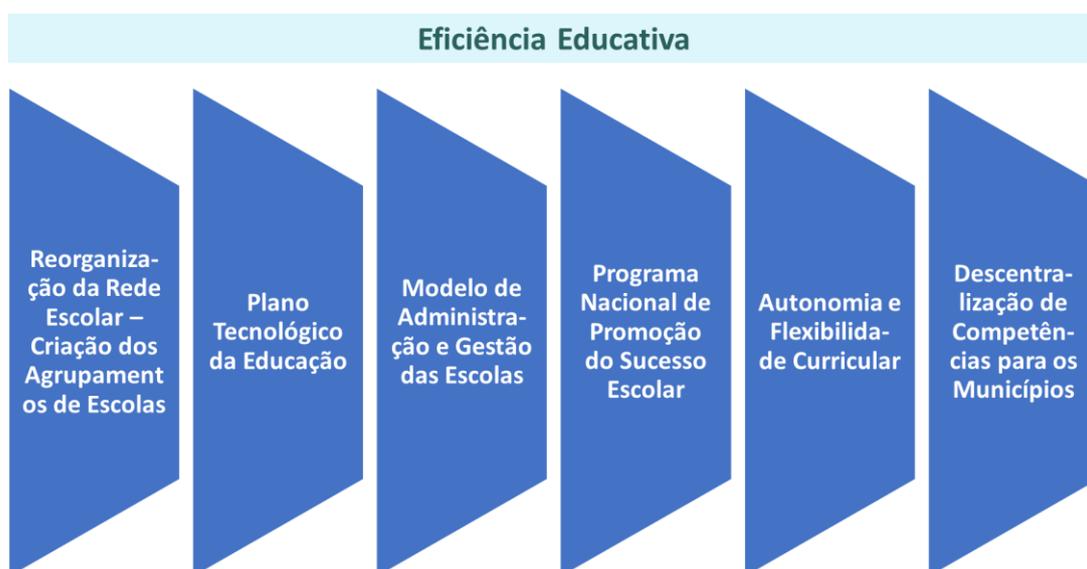


Figura 9: Medidas relevantes e emblemáticas na categoria 'Eficiência Educativa'

a) Reordenamento e Reorganização da Rede Escolar - Criação dos Agrupamentos de Escolas

- Conduziu ao encerramento de escolas de lugar único e com número reduzido de alunos e à criação de agrupamentos de escolas, agrupando diferentes níveis de ensino (do pré-escolar ao 9º ano ou ao 12º ano) sob uma única gestão e unidade orgânica. O objetivo foi otimizar a utilização de recursos e melhorar a continuidade pedagógica.

b) Plano Tecnológico da Educação

- Com este plano introduziu-se a digitalização do sistema educativo, com a distribuição de equipamentos e a introdução de plataformas digitais, permitindo uma maior eficiência no ensino e melhorando a acessibilidade a recursos educativos.

c) Modelo de Administração e Gestão das Escolas

- A reorganização do modelo de gestão escolar através da figura do diretor e do conselho geral conferiu às escolas maior autonomia e flexibilidade na gestão dos recursos humanos e financeiros, contribuindo para melhorar a eficiência pedagógica e administrativa.

d) Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar

- Os planos de ação estratégica, a que se associaram os planos integrados e inovadores de combate ao insucesso das autarquias e posteriormente com a pandemia os planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário, foram instrumentos essenciais do programa, possibilitando às escolas a definição e implementação de medidas de (re)organização pedagógica e de gestão curricular e outras iniciativas locais adaptadas às necessidades dos alunos, acompanhadas de formação e monitorização contínua, contribuindo para a redução do abandono e melhoria das taxas de sucesso escolar.

e) Autonomia e Flexibilidade Curricular

- A introdução de maior autonomia e flexibilidade curricular permitiu que as escolas ajustassem os seus currículos às necessidades e contextos locais, otimizando os recursos educativos e melhorando a eficiência do processo de ensino e de aprendizagem.

f) Descentralização de Competências para os Municípios

- A descentralização de competências permitiu otimizar a gestão de recursos, aproximando as decisões às realidades locais, promovendo uma administração mais ágil e adaptada às necessidades específicas de cada território, uma melhor identificação de problemas e a adaptação das soluções às particularidades de cada comunidade escolar.

3. A *qualidade educativa* diz respeito à capacidade de garantir aprendizagens relevantes e duradouras, desenvolvendo competências cognitivas, sociais e emocionais nos alunos. Abrange equidade no acesso, currículos adaptados às exigências atuais, práticas pedagógicas eficazes, professores qualificados e infraestruturas adequadas, promovendo o desenvolvimento integral dos alunos e preparando-os de forma adequada para a vida pessoal, académica e profissional.

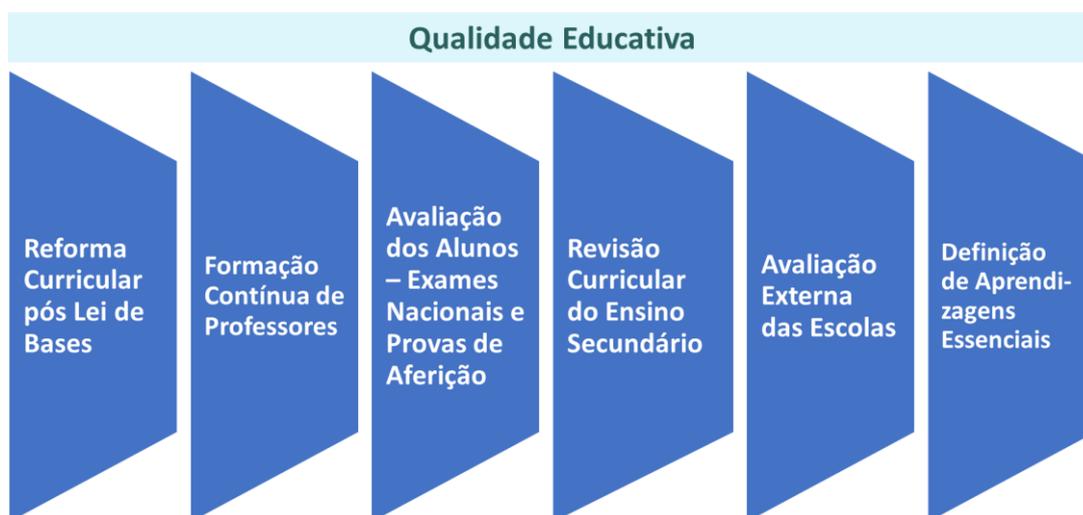


Figura 10: Medidas relevantes e emblemáticas na categoria 'Qualidade Educativa'

a) Reforma Curricular de Roberto Carneiro

- As reformas curriculares introduzidas pelo então Ministro da Educação Roberto Carneiro conduziram ao ajustamento dos currículos à modernidade e às novas necessidades sociais, redefinindo e reorganizando programas e conteúdos e promovendo a melhoria da qualidade do ensino.

b) Formação Contínua de Professores (anos 90 em diante)

- O investimento na formação contínua de professores a partir dos anos 90 visou assegurar que os docentes estivessem atualizados em relação às melhores práticas pedagógicas e às novas exigências curriculares, melhorando diretamente a qualidade do ensino.

c) Avaliação dos Alunos – Exames Nacionais e Provas de Aferição

- A introdução de um sistema nacional de avaliação através de exames nacionais no ensino básico e secundário, bem como de provas de aferição visou melhorar a qualidade educativa, promovendo a consistência nas aprendizagens e criando referências objetivas para avaliar o sucesso escolar.

d) Revisão Curricular do Ensino Secundário

- A revisão curricular de 2001 possibilitou que as escolas secundárias desenhassem projetos que articulassem o currículo definido a nível nacional com o contexto social, cultural e económico em que estão integradas, respondendo aos desafios da diversidade e da heterogeneidade através de oferta formativa tendo em conta a sua realidade social, cultural e económica.

e) Avaliação Externa das Escolas

- A introdução de um sistema de avaliação externa das escolas, coordenado pela Inspeção-Geral da Educação foi uma medida que promoveu a autoavaliação, a monitorização da qualidade do ensino e incentivou as escolas a implementarem práticas pedagógicas e planos de melhoria com vista à excelência educativa.

f) Definição de Aprendizagens Essenciais

- Baseadas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória, estabelecem o essencial do que deve ser aprendido pelos alunos, garantindo coerência nacional, mas permitindo flexibilidade às escolas e encorajando práticas pedagógicas mais centradas no aluno e na interdisciplinaridade.

O agrupamento das medidas de política educativa identificadas no exercício de interação com o *ChatGPT* segundo as categorias de equidade, eficiência e qualidade educativas permitiu destacar, com o

devido questionamento, medidas que contribuíram para tornar o sistema educativo português mais justo, eficiente e de qualidade. Estas medidas ou outras, que a discussão venha a gerar, sendo nas mais das vezes interligadas e transversais às várias categorias, refletem os percursos de transformação do sistema educativo ao longo dos últimos 50 anos e influenciam os modos como a educação em Portugal continuará a sua trajetória de melhoria e desenvolvimento.

Referências Bibliográficas e Documentais

Livros e Artigos

- Almeida Costa, A. (1990). Anos 80, anos 90: o tempo da qualidade. *Correio Pedagógico*, Janeiro de 1990.
- Barroso, J. (1990). *Diário de Notícias*, Edição de 28 de outubro de 1990.
- Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educ. Soc., Campinas*, vol. 24, n. 82, p. 63-92.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação educativa. *Educação, Temas e Problemas*, 12 e 13, pp. 13-25.
- Caixeiro, C. (2014). Liderança e cultura organizacional: o impacto da liderança do diretor na(s) cultura(s) organizacional(ais) escolar(es). Tese de doutoramento. Évora: Universidade de Évora.
- Campos, B. (1987). *Construção e alcance da Lei de Bases do Sistema Educativo*. <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/56696>
- Carneiro, R. (2000). 20 anos para vencer 20 décadas de atraso educativo: síntese do estudo. In: Carneiro, R.; Caraça, J.; São Pedro, M. (coord.). *O Futuro da Educação em Portugal: tendências e oportunidades; um estudo de reflexão prospectiva*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Carvalho, L. (2013). Mútua vigilância organizada. *Revista Educação / Temas e Problemas*, 12 e 13, pp. 61-74.
- Carvalho, M. J. (2004). A Administração Escolar: racionalidade ou racionalidades? *Revista Lusófona de Educação*, 25, pp. 213-229.
- CRSE (1988). Projecto Global de Atividades. Lisboa: Ministério da Educação.
- DGEEC (2021). Resultados escolares por disciplina – 3.º ciclo do ensino público geral - Portugal Continental - 2011/12 - 2019/20. Lisboa: Divisão de Estudos e de Gestão do Acesso a Dados para Investigação/DGEEC | ME.

- DGEEC (2022). Infoescolas. Percursos Diretos de Sucesso. <https://infoescolas.medu.pt/bds.asp>
- DGEEC (2023a). *75 anos de Estatísticas da Educação em Portugal*. Vol I, II e III. <https://www.dgeec.mec.pt/np4/559/>
- DGEEC (2023b). *Educação em Números - Portugal 2023*. https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2023/08/EducacaoEmNumeros_2023.pdf
- DSID-SG (2008). *Quatro décadas de educação, 1962>2005*. Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Educação.
- Estêvão, C. (2004). Gestão democrática e autonomia da escola no período de 1974-75: as ambiguidades de um processo na perspectiva do Movimento de Esquerda Socialista (MES). *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), pp. 209-223.
- Fernandes, D., coord. (2018). Políticas Educativas e Desempenho de Portugal no PISA (2000-2015). Relatório Final. https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/40371/1/RelatorioFinal_AF_v24out2.pdf
- Fonseca, C. (2014). Vítor Alves – O Revolucionário Tranquilo. Dissertação de Mestrado em História Contemporânea. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova de Lisboa.
- Formosinho, J. (1989). De serviço local de estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), 53-86.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal: do Estado Novo à Democracia. *Educação, Temas e Problemas*, 12 e 13, pp. 27-40.
- Godinho, V. (1975). *A Educação num Portugal em Mudança*. Lisboa: Cosmos.
- IAVE (2019). PISA 2018 – Portugal. Relatório Nacional. https://www.cnedu.pt/content/noticias/internacional/RELATORIO_NACIONAL_PISA2018_IAVE.pdf

- IAVE (2021). Estudo Diagnóstico das Aprendizagens 2021: Apresentação de Resultados. <https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/03/Estudo-Diagnostico-das-Aprendizagens-Apresentacao-de-Resultados-2.pdf>
- IGEC (2020). Apoio Tutorial Específico – Relatório 2018-2019. Lisboa: IGEC-ME.
- Landsheere, G. (1997). *A Pilotagem dos Sistemas de Educação: como garantir a qualidade da educação?* Porto: Edições Asa.
- Lemos, V. (1997). A gestão escolar. In Cunha, P. (coord). - *Educação em Debate*. Lisboa: Universidade Católica, pp. 259-279.
- Lima, L. (1988). Modelos de organização da escola básica e secundária: para uma direcção democrática e uma gestão profissional. In CRSE, *A Gestão do Sistema Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação, pp. 149-195.
- Lima, L. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar: um estudo da escola secundária em Portugal (1974 a 1988)*. Braga: Instituto de Educação – Universidade do Minho.
- Lima, L. (1999). E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. *Revista Portuguesa de Educação*, 12 (1), pp. 57-80.
- Lima, L. (2007). Administração da Educação e Autonomia das Escolas.. In CNE, *A Educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação*. Lisboa: CNE, pp. 15-77.
- Lima, L. (2015). O programa "Aproximar Educação, os municípios e as escolas: Descentralização democrática ou desconcentração administrativa? *Questões Atuais de Direito Local*, 5, pp. 7-24.
- Madaus, G. & Kellaghan, T. (1992). Curriculum evaluation and assessment. In: P. W. Jackson (ed.), *Handbook of Research on Curriculum*. New York: Macmillan, pp. 119-154.

- Magro-C., T., Modesto, A., Neves, A., Fateixa, J., João, O., Simão, M. & Camacho, S. (2023). 8 Áreas de Ação Estratégica nas Escolas essenciais para a Recuperação das Aprendizagens no âmbito dos Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário. Lisboa: Ministério da Educação - PNPSE | DGE.
- Martins, A., Guia, M. & Rita, M. (2020). Arquitetura legislativa: uma análise à sua produção (2013-2019). Estudos no âmbito da unidade curricular 'Políticas Educativas, Organização Pedagógica e Regulação' do curso de doutoramento em Ciências da Educação da Universidade de Évora.
- Martins, G. et al, coord., (2017). Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória. Lisboa: Ministério da Educação.
- Mata, M. & Valério, N. (2024). *O Ensino em Portugal antes e depois do 25 de Abril*. EDULOG. Fundação Belmiro de Azevedo.
- Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Pires, E. (1987). *Lei de Bases do Sistema Educativo: apresentação e comentários*. Porto: Edições ASA.
- Pordata (2024). Taxa de abandono escolar precoce.
<https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/educacao/qualificacoes-da-populacao/taxa-de-abandono-escolar-precoce-por-sexo>
- Rodrigues, M. L. (2010). *A Escola Pública pode fazer a diferença*. Coimbra: Almedina.
- Silva, M. e Tamen, I., coord. (1981). *O Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Silva, N. (2020). A regulação do sistema educativo no período de 2012 a 2019. Estudos no âmbito da unidade curricular 'Políticas Educativas, Organização Pedagógica e Regulação' do curso de doutoramento em Ciências da Educação da Universidade de Évora.

- Teodoro, A., coord. (1996). *Pacto educativo: aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora.
- Verdasca, J. (2002). *Desempenho Escolar, Dinâmicas de Evolução e Elementos Configuracionais Estruturantes: o caso do 2º e 3º ciclo do básico nos municípios de Évora e de Portel*. Évora: Universidade de Évora.
- Verdasca, J. (2013). Rankings escolares: a César o que é de César e a Deus o que é de Deus. *Revista Educação Temas e Problemas – A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, nº temático 12-13, pp. 175-197.
- Verdasca, J. (2020). *A Escola na Linguagem dos Indicadores: questões teóricas e práticas*. Lisboa: Edições Colibri.
- Verdasca, J. (2021). A escola em tempos de pandemia: narrativas de professores. *Saber & Educar*, 29 - *Escolas encerradas: que educação em tempos de Covid-19?* <http://dx.doi.org/10.17346/se.vol29.403>.
- Verdasca, J., Neves, A., Fonseca, H., Fateixa, J., João, O., Procópio, M. & Magro-C., T. (2019). Relatório PNPSE 2016-2018: escolas e comunidades tecendo políticas educativas com base em evidências. Lisboa: Ministério da Educação - PNPSE | DGE.
- Verdasca, J., Neves, A., Fonseca, H., Fateixa, J., João, O., Procópio, M. & Magro-C., T. (2022). A ação estratégica das escolas portuguesas no desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos alunos durante a pandemia de COVID-19. Lisboa: Ministério da Educação - PNPSE | DGE.

Outras fontes documentais e legislativas

- CNE (1990). Parecer 4/90 de 13-12-1990. Diário da República n.º 286, Série II.
- CNE (2012). Recomendação n.º 7 de 2012. Diário da República n.º 227/2012, Série II de 2012-11-23.

Jornal Público (2024, 29 de abril). As Escolas e as Universidades, antes e depois de Abril — 100 anos de Educação.

<https://www.publico.pt/2024/04/29/infografia/escolas-universidades-abril-100-anos-educacao-819>

RTP Notícias (2024). 50 Anos de Revolução. Quem éramos, quem somos.

<https://www.rtp.pt/noticias/pais/50-anos-de-revolucao-quem-eramos-quem-somos-es1565209>

Lei n.º 7/77, de 1 de fevereiro. Diário da República n.º 26/1977, Série I.

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Diário da República n.º 237/1986, Série I.

Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro. Diário da República n.º 34/1997, Série I-A.

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Diário da República n.º 215/1999, Série I-A.

Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto. Diário da República n.º 166/2009, Série I.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Diário da República n.º 176/2013, Série I.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, de 22 de janeiro. Diário da República, n.º 18/1986, Série I de 1986-01-22.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março. Diário da República n.º 55/2013, Série I.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril. Diário da República n.º 70/2016, Série I.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2021, de 7 de julho. Diário da República n.º 130/2021, Série I.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 80-B/2023, de 18 de julho. Diário da República n.º 138/2023, 2º Suplemento, Série I.

Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio. Diário do Governo n.º 123/1974, Série I.

Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro. Diário do Governo n.º 297/1974, 2º Suplemento, Série I.

Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro. Diário da República n.º 249/1976, 1º Suplemento, Série I.

Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 300/1979, 12º Suplemento, Série I.

Decreto-Lei n.º 376/80, de 12 de setembro. Diário da República n.º 211/1980, Série I.

Decreto-Lei n.º 125/82, de 22 de abril. Diário da República n.º 93/1982, Série I.

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março. Diário da República n.º 57/1984, Série I.

Decreto-Lei n.º 102/84, de 29 de março. Diário da República n.º 75/1984, Série I.

Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro. Diário da República n.º 2/1987, Série I.

Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro. Diário da República n.º 18/1989, Série I.

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro. Diário da República n.º 29/1989, Série I.

Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto. Diário da República n.º 198/1989, Série I.

Decreto-Lei n.º 361/89, de 18 de outubro. Diário da República n.º 240/1989, Série I.

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio. Diário da República n.º 107/1991, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 249/92, de 9 de novembro. Diário da República n.º 259/1992, 1.º Suplemento, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de abril. Diário da República n.º 97/1993, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho. Diário da República n.º 133/1997, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro. Diário da República n.º 15/2001, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro. Diário da República n.º 15/2001, Série I-A.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Diário da República n.º 79/2008, Série I.

Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho. Diário da República n.º 144/2008, Série I.

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho. Diário da República n.º 126/2012, Série I.

Decreto-Lei n.º 266-G/2012, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 252/2012, 3.º Suplemento, Série I.

Decreto-Lei n.º 17/2016, de 5 de julho. Diário da República n.º 65/2016, Série I.

Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho. Diário da República n.º 129/2018, Série I.

Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho. Diário da República n.º 129/2018, Série I.

Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Diário da República, 1.ª série, N.º 21.

Decreto-Lei n.º 125/2023, de 26 de dezembro. Diário da República n.º 247/2023, Série I.

Despacho 147-B/96, de 1 de agosto. Diário da República n.º 177/1996, Série II .

Despacho n.º 6478/2017, de 26 de julho. Diário da República n.º 143/2017, Série II .

Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/90, de 6 de março do Ministério da Educação.

Despacho Conjunto n.º 258/97, de 21 de agosto. Diário da República n.º 192/1997, Série II.

Despacho Conjunto n.º 268/97, de 25 de agosto. Diário da República n.º 195/1997, Série II.

Despacho Normativo n.º 98-A/92, de 20 de junho. Diário da República n.º 140/1992, 1.º Suplemento, Série I-B.

Despacho Normativo n.º 122/79, de 22 de maio. Diário da República n.º 126/1979, Série I .

Despacho Normativo n.º 1-F/2016, de 5 de abril. Diário da República n.º 66/2016, 1.º Suplemento, Série II.

Despacho Normativo n.º 4-A/2016, de 16 de junho. Diário da República n.º 114/2016, 1.º Suplemento, Série II.

Portaria n.º 29/2013 de 29 de janeiro. Diário da República n.º 20/2013, Série I.

Proposta de Lei n.º 315/1, de 29 de abril de 1980. Debates Parlamentares – Diário 050, p. 713.

Circular n.º 3/75, de 27 de junho, Ministério da Educação.

Apêndice

Lista dos Primeiros Ministros e dos Ministros da Educação desde o 25 de abril de 1974 à atualidade

Primeiro Ministro	Ministro da Educação	Início	Termo
Palma Carlos	Eduardo Correia (I GP)	16-05-1974	18-07-1974
	Vitorino Magalhães Godinho (II e III GP)	18-07-1974	29-11-1974
Vasco Gonçalves	Rui Grácio (III GP, por delegação de competências do PM)	29-11-1974	04-12-1974
	Manuel Carvalho (III GP)	04-12-1974	26-03-1975
	Emílio da Silva (IV e V GP)	26-03-1975	12-09-1975
Pinheiro de Azevedo	Vítor Alves (VI GP)	19-07-1975	23-07-1976
Mário Soares	Sottomayor Cardia (I e II GC)	23-07-1976	29-08-1978
Nobre da Costa	Lloyd Braga (III GC)	29-08-1978	22-11-1978
Carlos Mota Pinto	Valente de Oliveira (IV GC)	22-11-1978	01-08-1979
Maria de Lurdes Pintassilgo	Veiga da Cunha (V GC)	01-08-1979	03-01-1980
Sá Carneiro Pinto Balsemão	Vítor Crespo (VI, VII e VIII GC)	03-01-1980	12-06-1982
Pinto Balsemão	Fraústio da Silva (VIII GC)	12-06-1982	09-06-1983
Mário Soares	Augusto Seabra (IX GC)	09-06-1983	15-02-1985
Mário Soares Cavaco Silva	João de Deus Pinheiro (IX e X GC)	15-02-1985	17-08-1987
Cavaco Silva	Roberto Carneiro (XI GC)	17-08-1987	31-10-1991
	Diamantino Durão (XII GC)	31-10-1991	19-03-1992
	Couto dos Santos (XII GC)	19-03-1992	07-12-1993
	Manuela Ferreira Leite (XII GC)	07-12-1993	28-10-1995
António Guterres	Eduardo Marçal Grilo (XIII GC)	28-10-1995	25-10-1999
	Guilherme d'Oliveira Martins (XIV GC)	25-10-1999	14-09-2000
	Augusto Santos Silva (XIV GC)	14-09-2000	03-07-2001
	Júlio Pedrosa (XIV GC)	03-07-2001	06-04-2002
Pedro Santana Lopes	David Justino (XV GC)	06-04-2002	17-07-2004
	Carmo Seabra (XVI GC)	17-07-2004	12-03-2005
José Sócrates	Lurdes Rodrigues (XVII GC)	12-03-2005	26-10-2009
	Isabel Alçada (XVIII GC)	26-10-2009	21-06-2011
Pedro Passos Coelho	Nuno Crato (XIX GC)	21-06-2011	30-10-2015
	Margarida Mano (XX GC)	30-10-2015	26-11-2015
António Costa	Tiago Brandão Rodrigues (XXI e XXII GC)	26-11-2015	30-03-2022
	João Costa (XXIII GC)	30-03-2022	02-04-2024
Luís Montenegro	Fernando Alexandre (XXIV GC)	02-04-2024	-

GP - Governo Provisório; GC - Governo Constitucional