

## PROMOVENDO O SUCESSO EDUCATIVO EM PORTUGAL\*

Eurico Lemos Pires\*\*

### Antecedentes

A educação escolar em Portugal, na sua preocupação pela generalização da instrução a camadas sociais cada vez mais alargadas e, simultaneamente, como objecto de intervenção directa do Estado, remonta já ao tempo do Marquês de Pombal, quando procurou subtrair a esfera da educação à tutela dos jesuítas e encarou, pela primeira vez, a escolarização como "res publica". Com o advento do liberalismo, em 1820, e o seu agitado e acidentado estabelecimento e consolidação, quer em regime monárquico, quer em regime republicano, este a partir de 1910, foi procurada ainda mais a libertação da tutela e influência da Igreja católica, caminhando progressivamente para uma laicização da escola pública, mesmo em tempos de aliança social entre o Estado e a Igreja ao tempo do Estado Novo, de 1926 e 1974. Não foi processo difícil, pois postura cultural foi socialmente aceite com facilidade, sendo hoje um valor social adquirido. A influência da Igreja é hoje, de facto, marginal e, no geral, as escolas públicas não só são tidas como referência legal mas ainda como gozando de um prestígio social e educacional sem competição significativa.

\* Mantivemos as peculiaridades lingüísticas de Portugal. (N. do E.) \*\* Do

Instituto Politécnico do Porto.

Em Aberto, Brasília, ano 14, n.64, out./dez. 1994

Já no final do século passado, com as ideias do progressismo industrial, a escola começou a ser vista como elemento importante para o progresso do país e não só encarada sobretudo como local de preparação das elites dirigentes. Mas aqui, e com o correr dos tempos, um duplo movimento foi tomando corpo: por um lado, a extrema preocupação pela qualidade distinguida da preparação destas elites, a substituírem-se progressivamente à antiga aristocracia ou mesmo à burguesia agrária e comercial, que se ia sobrepondo aquela, tendo em vista uma nova ordem económica e até política; por outro lado, mas encarada em separado, uma preocupação crescente pela instrução básica das classes populares, por via do estabelecimento de um rede cada vez mais-alargada de escolas primárias e de uma formação diferenciada e específica dos seus mestres e professores.

A formação dos quadros dirigentes, para além da universidade, até à República foi unicamente representada pela Universidade de Coimbra, foi sobretudo pelo liceu, forma escolar de ensino secundário de inspiração francesa e napoleónica. Este modelo ainda hoje está presente, mesmo a designação tendo acabado, mas porque faz parte das representações colectivas (professores, famílias e outros grupos sociais), tem ainda uma força importante, a re-flectir-se na organização curricular, nas pedagogias praticadas, na formação de professores, ainda que formalmente a confirmação liceal ainda só seja parte do actual ensino secundário, de duração mais curta, antecedendo do ensino superior e muito próximo que está deste nas suas concepções académicas.

Na reconstrução social do pós-guerra de 1939-45, a intervenção da OCDE, realizada em Paris, e de que Portugal foi logo membro, foi determinante na expansão das aplicações da teoria do capital

humano, segundo a qual a educação seria factor importante no desenvolvimento econômico e social. Portugal não ficou imune a este impulso daquela agência e, a partir do Plano Regional do Mediterrâneo, para a educação, de 1959-64, curiosamente da iniciativa do ministro português na altura e aplicado a Portugal, Espanha, Itália, Iugoslávia, Grécia e Turquia, foram tomadas iniciativas várias com a preocupação de uma reorganização do sistema educativo português com vista à valorização do seu impacto nos processos desenvolvimentistas também então iniciados.

Uma atenção especial foi dada no nível da educação primária, já de frequência obrigatória, com vista ao seu alargamento de quatro para seis anos, mediante a criação do ciclo complementar de dois anos, então designados por 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> classes. Logo de seguida, porém, foi efectuada a unificação dos ciclos iniciais, de dois anos cada, do ensino liceal e do ensino técnico, este sendo um ramo lateral do ensino secundário, com grande difusão, mas de feição classista, no sentido de mais popular e sem o prestígio do liceu e dos acessos que este permitia à universidade. Este processo de unificação, formalizado pelo designado *ciclo preparatório do ensino secundário*, acabou por destruir a hipótese de alargamento do ensino primário, e respectiva universalização, podendo considerar-se que, com este processo se retomou, e se fixou até hoje, o paradigma do ensino liceal, com toda a sua carga intencionada de relatividade e academismo.

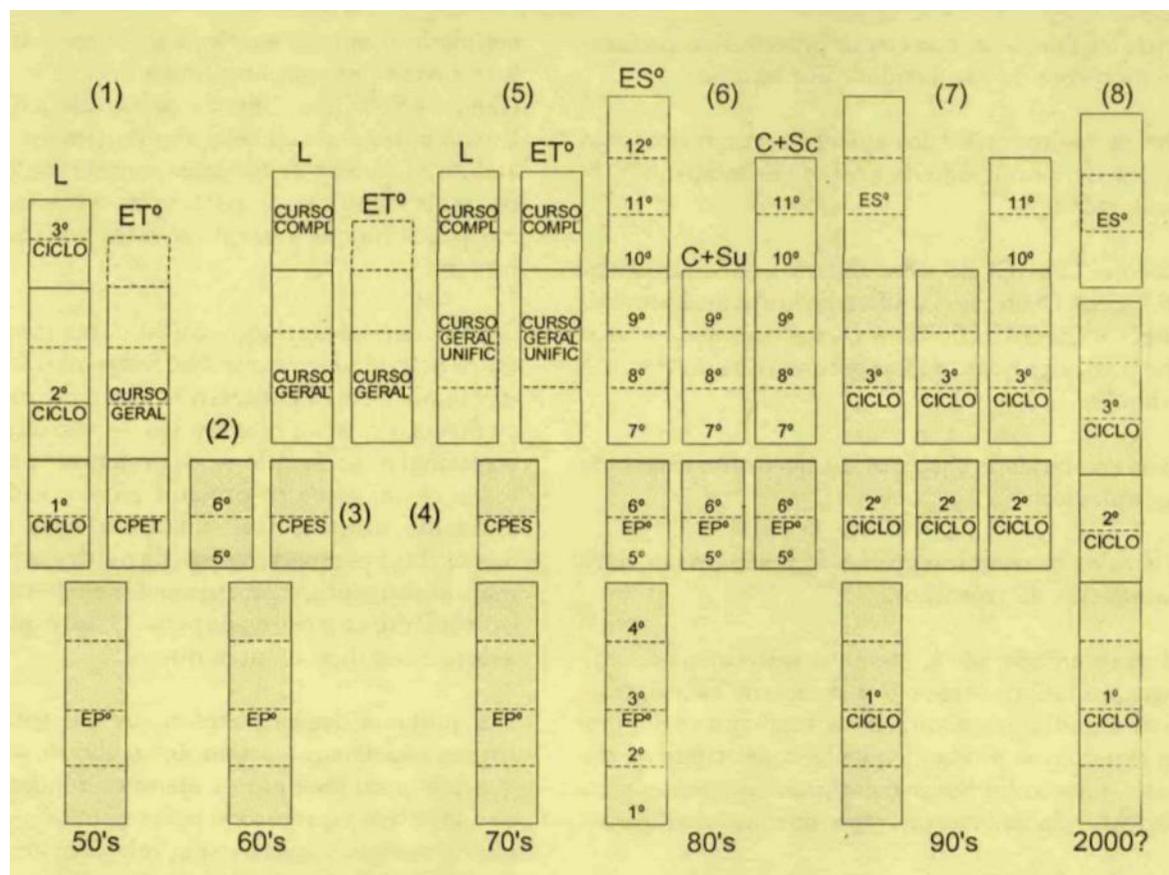
Este processo histórico é importante pois nele estará a explicação das condições organizacionais do sistema de ensino público que determinaram o insucesso estrutural por razões de alargamento da escolaridade obrigatória pela via preferencial, e depois única, do referido "ciclo preparatório", passando a designar-se por básico o

conjunto destes dois níveis de ensino, sem que isso, porém, vez alguma se tivesse instituído em entidade escolar com unidade interna.

O facto deste ciclo ser preparatório do ensino secundário, aliado à circunstância de se ter processado nova unificação do mesmo ensino secundário em relação ao ciclo seguinte, representando mais três anos de escolaridade, passando a designar-se como ciclo unificado do ensino secundário, e posteriormente este ciclo ter passado a ser igualmente na escolaridade obrigatória e, identicamente, a fazer parte do ensino básico, a partir da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, imprimiu a este ensino básico, assim agregado por estes três fragmentos, a marca do paradigma liceal, já caracterizado.

É a partir deste processo histórico, a que se aliam as condições do meio social e familiar dos alunos, que se tenta compreender uma situação agravada de insucesso escolar e mesmo educativo, abarcando a globalidade do ensino básico. Os passos principais dados neste sentido, também indicados na sequência dos organi-gramas representados na Figura 1, foram os seguintes:

- (1) consolidação do referente liceal nas reformas de 1947 e 1948, com separação clara entre o ensino primário comum de quatro anos e o ensino secundário comportando dois ramos: o liceal e o técnico;
- (2) prolongamento da escolaridade obrigatória pela adição de um ciclo complementar do ensino primário, passando este a estender-se por seis classes;
- (3) criação do ciclo preparatório do ensino secundário (CPES), equivalente, para efeitos de escolaridade obrigatória, ao ciclo complementar do ensino primário;



! 1 Escolaridade Obrigatória

Figura 1 - Evolução dos organigramas escolares  
(Pires, E. L 1993: Escolas Básicas Integradas como Centros Locais de Educação Básica)

(4) extinção do ciclo complementar do ensino primário e consolidação do CPES, como termo da escolaridade obrigatória;

(5) unificação dos primeiros ciclos dos ensinos secundários, pelo estabelecimento do ciclo unificado do ensino secundário (7º, 8º e 9º anos de escolaridade);

(6) criação das escolas C+S (CPES + Secundário), em duas modalidades: C+Su (CPES + Ciclo geral unificado do ensino secundário) e C+Sc (CPES + Ciclo Unificado + Ciclos Complementares do ensino secundário), a par das escolas secundárias do 7º ao 12º anos de escolaridade;

(7) alargamento de escolaridade obrigatória a nove anos exercitada no organigrama anterior;

(8) criação das escolas básicas integradas com separação clara das escolas secundárias de três anos.

O termo final aí representado, isto é, a tentativa em curso no sentido de uma integração real dos três ciclos do ensino básico, fragmentos que são de organigramas anteriores, tem vindo a ser procurado por uma experiência ainda incipiente, consistindo na implantação do modelo das *escolas básicas integradas*, aparentemente com virtualidades potenciadoras na promoção do sucesso educativo.

### **Promoção do sucesso educativo**

O estudo das políticas de promoção deste sucesso fica mais claro se abordado mediante três aspectos que parecem definidores desta

realidade complexa, e retirados de uma estrutura analítica muito bem tratada numa perspectiva brasileira a que tivemos acesso (Gomes e Sobrinho, 1992): a *qualidade*, a *eficiência* e a *equidade*. É bom entender que esta abordagem é sobretudo aplicável no âmbito da escolaridade básica, e neste contexto nos restringimos, por mais significativo, pertinente e relevante. Convém reflectir um pouco no que respeita a estes parâmetros e aferir da sua justeza.

Os sistemas educativos realizam uma produção, como qualquer outra actividade organizada. Extremando posições, a até numa dicotomia formal, poderíamos dizer que os sistemas educativos, ou fazem a relação progressiva — com incidências na estrutura posicional na sociedade —, ou promovem o sucesso educativo para todos — tal como se procura para a saúde, a alimentação, o ambiente, e outras necessidades básicas. As opções resultantes destas duas perspectivas são de natureza política, no seu sentido mais abrangente, e procuram dar resposta ao que então foi tido conveniente ao governo *da polis*. Como é que este governo se estabelece e legitima é outra questão.

Em qualquer dos casos, para que a respectiva orientação colha frutos, não deixar a produção escolar de se apresentar com a requerida *qualidade* para o efeito pretendido. No quadro exposto, se o objectivo expresso vai pela segunda opção, isto é, pela promoção do sucesso educativo em relação com a educação básica, ou fundamental, então a substância e a forma dessa qualidade terão de estar em consonância com tal objectivo. De outro modo seria introduzida uma perversidade no sistema, em que os resultados iriam no sentido inverso do pretendido. O que, infelizmente, parece ter vindo a acontecer em muitas situações, sobretudo quando se

tenta inflectir o processo educacional da selecção de alguns para a promoção de muitos, ou mesmo de todos se isto for possível.

Assim, as medidas educativas que visam a qualidade da educação terão que ter em atenção que tipo de qualidade se requer, e com que fins se devem desenvolver.

Quando tratamos de aplicar estes propósitos de qualidade a uma educação de massas, e tendo em conta ainda a prevenção dos efeitos perversos, ou de sistema como outras eufemisticamente preferem expressar, os sistemas educativos, como organizações que são, envolvendo recursos avultados de vária natureza, então ter-se-á de procurar uma correspondente *eficiência*, sem a qual tais efeitos perversos serão de esperar. Os sistemas educativos tradicionais, se atentam bem em relação à qualidade que lhe importa, têm sido muitas vezes incapazes de atingir os padrões de eficiência requeridos quando se universalizam a uma população discente cada vez mais vasta. Esta disfuncionalidade, se o podemos entender sob este prisma, tem custos sociais assinaláveis, com repercussões sérias nos próprios processos de desenvolvimento, que parece a todos interessarem e assim costumam ser proclamados.

Ainda no quadro dicotómico apontado, a opção pela universalidade do sucesso educativo, e da sua promoção, traduz não só uma ideia de desenvolvimento, assenta numa perspectiva global e até integrada, mas também numa procura de justiça social, que parece ser atributo imanente a esta concepção de desenvolvimento. Isto é, trata-se de ser procurada uma qualidade educativa, com os padrões de eficiência que a possibilitem, dentro de um campo universal, mas ainda que estes objectivos se produzam em condi-

ções de *equidade*. Para além do mais, porque de outro modo seriam comprometidos os outros dois objectivos.

### **Qualidade da escolaridade básica**

Podemos considerar este parâmetro sob três componentes principais: condições materiais, professores e pedagogia.

Em relação às *condições materiais* também aqui podemos entender três aspectos: a rede física de estabelecimentos, a qualidade funcional das escolas e o equipamento de incidência pedagógica. No que respeita à rede, e por razões decorrentes da explosão escolar iniciada nos anos 70, por um lado, e da alteração profunda da estrutura demográfica, por outro, houve que fazer face às necessidades de novas escolas e mais escolas, com um planeamento a curto prazo, já que outra maneira não havia de resposta. A emergência das necessidades e a urgência das respostas obrigou a um certo improvisado halguns casos, enquanto de forma mais segura se vinha a alargar a rede e a colmatar as deficiências provocadas por aqueles improvisos. Existindo hoje uma rede escolar de malha muito mais fina, multiplicada por trinta vezes nos últimos trinta anos, a poder ser qualitativamente melhorada, não será por limitações existentes nesta área que não seja possível a qualidade procurada. No que toca aos equipamentos a situação é análoga, existindo condições de excelente equipamento, embora outros casos existam com carências notórias, embora com raridade a mereçam de imediato notícia pública na imprensa regional ou nacional. Em ambos os casos, o mais significativo será ainda uma certa disparidade de condições, mais consequentes da instabilidade demográfica do que de erros iniciais de planeamento e realização, ainda que estes existam.

A segunda componente, os *professores*, já é mais delicada. Aqui se situarão os maiores estrangulamentos à qualidade. A situação, porém, não é homogênea, podendo considerar-se uma certa divisão maniqueísta dentro da classe dos professores: a um lado, um corpo de grande profissionalismo e competência; por outro, uma massa significativa de professores pouco empenhada no progresso da qualidade educacional, com fortes resistências às mudanças e sobremaneira ocupados na procura do conforto das suas situações de emprego. Contudo, tem havido nestas duas últimas décadas um grande investimento neste domínio, nomeadamente mediante as seguintes medidas: (i) o desenvolvimento de *programas de formação inicial de professores* seja do nível primário (estes já com longa tradição) ou de nível secundário, segundo um modelo integrado em três componentes — as ciências da educação, a prática pedagógica e a área específica de futura docência — , programas estes que há já uns anos são todos de nível superior; ainda que seja difícil estimar os efeitos destas formações, pois existe uma resistência corporativa muito grande à avaliação do desempenho dos professores, parece que este tipo de formação tem vindo a conferir um maior grau de profissionalismo no exercício docente e, conseqüentemente, uma maior qualidade da respectiva actividade; (ii) com início no presente ano lectivo foi lançado um vasto programa de longa duração de *formação contínua de professores* destinado aos professores titulares, visando o seu aperfeiçoamento académico e profissional, com recurso à colaboração de professores do ensino superior e de especialistas de educação.

No tocante à *pedagogia* vários programas têm sido desenvolvidos, aparentemente sem reflexos notórios na melhoria da qualidade do ensino. Dentro deles merecem ser salientados:

(1) *a pedagogia por objectivos* — gozando ainda de grande popularidade entre os professores, talvez porque lhes permita desenvolver a sua actividade com alguma ordem e até eficácia, não parece ter produzido resultados de qualidade, pois a sua filosofia de tipo "taylorista", procurando uma homogeneidade artificial de um universo heterogêneo de alunos, acaba por produzir efeitos catastróficos, cujos indicadores do insucesso escolar parecem indicar;

(2) uma segunda vertente pedagógica consistiu no abandono do designado "livro único", isto é, da obrigatoriedade do uso de um único manual escolar, por ano, disciplina, matéria, aprovado centralmente por um júri nacional designado pelo Ministério, passando a ser autorizados todos os manuais que autores e editores entendam colocar no mercado, sendo a escolha da responsabilidade de cada escola; ainda que o grafismo dos livros tenha notoriamente vindo a melhorar em termos de atracção visual e densidade icónica, e porventura até na real qualidade de apresentação dos respectivos conteúdos, não há a percepção de que esta evolução tenha vindo a contribuir significativamente para a melhoria da qualidade educativa do sistema escolar;

(3) uma medida que motivou muitos reformadores educacionais de décadas atrás, e não só em Portugal, consistiu em estabelecer a *heterogeneidade da composição das turmas*, em termos de classe, de sexo, de raça, de nível de progressão dos alunos, etc; não havendo estudos substantivos suficientes para aquilatar de medida, que se apoia mais em pressupostos políticos que pedagógicos, não é possível adiantar inferência a tal respeito, embora tal medida, no mínimo, não pareça ter incomodado significativamente quem quer que seja, professores, pais, alunos incluídos;

(4) finalmente importa referir um muito recente *Programa de Incentivos à Qualidade do Ensino*, em 1993, fundamentalmente assente em três vectores: o apoio financeiro a iniciativas das escolas na procura daquela qualidade, idêntico apoio ao intercâmbio destas experiências e, ainda, o mesmo apoio à divulgação das experiências cujos resultados sejam disso julgados merecedores. Este sistema de incentivos está organizado no seguinte conjunto de medidas:

— organização de encontros e seminários locais e sobregionais para troca de experiências e aprofundamento de questões pedagógicas e didácticas;

— Concurso Nacional de Projectos de Inovação Educacional centrados nas escolas "Inovar Educando, Educar Inovando";

— bolsas de curta duração para professores ou educadores ou para equipas docentes no país e na Europa;

— realização de Feiras Subregionais de apresentação de materiais pedagógicos e de materiais educativos;

— desenvolvimento de Projectos Educativos e Pedagógicos das Escolas em áreas prioritárias;

— Concurso Nacional de Projectos "A Escola É Para Todos";

— Biblioteca de Apoio à Reforma do Sistema Educativo: a) edição de brochuras e cadernos de (in)formação; b) apoio à edição de publicações pedagógicas; c) apoio à edição de materiais didácticos e projectos pedagógicos desenvolvidos pelas escolas;

— apoio a actividades realizadas por Associações Profissionais de Professores;

— Fundo de apoio à Comunidade (FACE): i) apoio a publicações; ii) apoio a missões ou estadias em Portugal de investigadores e consultores residentes no estrangeiro; iii) apoio a estadias ou missões de curta duração de investidores portugueses no estrangeiro; iv) apoio a Sociedades Científicas e Culturais que desenvolvem a sua actividade na área da educação; v) apoio a actividades de investigação educacional e à valorização de experiências de inovação.

Um certo negativismo generalizado na apreciação das medidas proponentes da qualidade em educação, salvo no que respeita, de momento, à formação inicial de professores e à incipiência da última medida referida, talvez possa significar duas coisas: por um lado, a preocupação recente, mas sempre permanente também, pela implementação de novos e supostamente melhores medidas propiciadoras de uma melhoria qualitativa da educação, talvez no reconhecimento da incapacidade das medidas anteriormente em vigor se terem revelado, presuntivamente por si sós, incapazes de promoverem tal objectivo; por outro lado, uma certa convicção, sem fundamento científico demonstrado, de que a qualidade, a ser possível realizar-se de forma extensa e desejavelmente universal, assentará mais no nível de profissionalismo e na qualidade do desempenho pessoal de cada professor e nas sinergias que se desenvolvam a partir daqui, do que propriamente na bondade extrínseca de outras medidas do foro dos exemplos apontados.

### **Eficiência da escolaridade básica**

Por eficiência vamos aqui entender uma característica organizativa e processual, aplicada ao sistema educativo, segundo a qual

se permite não só que os resultados procurados sejam alcançados (eficácia) como sobretudo o sejam com a maior economia possível: (i) economia da organização e dos processos organizativos; (ii) economia dos processos educativos; (iii) economia dos recursos humanos, materiais, pedagógicos e organizacionais; (iv) economia dos espaços e dos tempos; (v) economia dos recursos financeiros.

Um dos primeiros objectivos retóricos dos sistemas educativos nacionais tem sido a elevação do nível educativo da sua população, sob o pressuposto que a um nível de educação (escolar neste caso) mais elevado, venha a produzir efeitos benéficos no desenvolvimento social (económico, cultural e político) e no desenvolvimento pessoal de cada um (renda, enriquecimento cultural e participação política).

Um dos outros objectivos, nem sempre assumido, é proporcionar uma selecção e uma hierarquização social com base suposta no mérito proporcionado pelo respectivo sucesso escolar; estes dois objectivos são de certo modo conflituais e, desejavelmente, teriam de ser colocados numa relação dialéctica, ainda que de demorada e difícil síntese. Por isso algumas medidas poderão proporcionar uma certa eficiência em relação a um dos objectivos e menos eficiência em relação ao outro; porém parece procurar-se, quer na retórica, quer na aplicação, uma certa compatibilização das diferentes eficiências.

Quando o sistema educativo português, sobretudo no seu segmento secundário liceal, que de alguma forma configurava e configura ainda hoje, o paradigma de referência, estava desenhado para operar a selecção escolar e, com isto, a correspondente selecção social, pode dizer-se que o fazia com eficiência. O problema foi

quando se começou a desenvolver a expansão do sistema escolar, a partir dos anos 70, com uma procura da educação sustentada pelas políticas educativas, então emergentes, com vista a uma democratização da educação. Como o paradigma liceal não se alterou, em vez de se ter desenvolvido uma escolaridade de massas antes ocorreu uma massificação da escola selectiva. O resultado foi uma massificação da selectividade.

Com o alargamento progressivo da escolaridade obrigatória, os resultados passaram a ser cada vez mais catastróficos. Só então o governo pareceu aperceber-se que alguma modificação profunda teria de ser feita para obviar esta ineficiência do sistema educativo no nível de escolaridade básica e obrigatória. Isto foi procurado mediante várias medidas, de que destacaremos algumas pela sua importância, quer em termos de concepção, quer em termos dos respectivos resultados: (i) o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), em funcionamento de 1987 a 1991; (ii) o Programa Educação Para Todos (PEPT), em funcionamento desde 1991; (iii) novas formas de administração e gestão dos estabelecimentos escolares; (iv) a introdução de um Novo Sistema de Avaliação para o ensino básico, no ano lectivo findo de 1992-93; (v) a criação, em regime experimental, das Escolas Básicas Integradas, a partir de 1990.

#### *O Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo*

A situação no ensino primário, primeiro nível de escolarização formal, que com o tempo se veio a fixar em quatro anos de duração e de obrigatoriedade de atendimento, à medida que se foi expandindo, isto é, que se foi tornando cada vez mais universal no abraçar

de toda a população infantil escolarizável, foi igualmente revelando efeitos de não eficiência, comprovado essencialmente nas elevadas taxas de reprovação, de repetência e recentemente, mesmo de abandono escolar para que seja aquela de obrigatoriedade legal.

Já nos anos 1952-56 fora lançada uma Campanha de Educação Popular, com vista a superar tais efeitos, entendidos então, como hoje, de natureza perversa face aos fins elevados que eram propostos para esta escolaridade: propiciar a toda a sociedade uma educação básica mínima que permitisse a cada um vir a tornar-se um adulto civicamente responsável, elemento produtivo da organização social a que pertence, e ainda com os saberes fundamentais que armassem cada um no seu próprio percurso pessoal. Esta campanha, de quatro anos, foi repetida por igual período, mas os resultados não foram muito claramente comprovadores do seu êxito.

Recentemente, e por decisão do Conselho de Ministros, foi retomada a ideia, por motivos semelhantes, mas seguindo uma filosofia bastante diferente. Poder-se-ia mesmo afirmar que, pela vez primeira, se tentou fazer um enquadramento teórico e doutrinário, a guiar toda a acção. Neste sentido foram definidos, neste Programa, dez linhas de intervenção conjugada e pretendidamente convergentes para *a promoção do sucesso educativo no ensino primário* (1º ciclo do ensino básico no novo organigrama de 1986), aparecendo ainda, também pela primeira vez em textos oficiais, a aplicação do conceito de "promoção do sucesso", em vez do conceito corrente, e tido como negativista, da "luta contra o insucesso".

As dez linhas de intervenção, operadas como componentes do Programa, a cargo de diferentes ministérios, e daí designar-se o Programa como interministerial, mas coordenado a nível

nacional e local, por comissões da mesma natureza presidida por representantes do Ministério da Educação, foram os seguintes: a) cuidados de alimentação; b) cuidados de saúde; c) educação pré-escolar; d) educação especial; e) apoio a famílias; f) ocupação de tempos livres; g) rede escolar e transportes; h) materiais escolares; i) apoio pedagógico-didáctico; j) iniciação profissional ou pré-profissionalizante.

Este Programa iniciou-se em 1990 e terminou em 1992, tendo tido, assim, uma duração de três anos. Da análise que então foi feita (Pires, 1992) puderam ser retiradas várias conclusões, umas de natureza organizativa, e até conjuntural, e outras de natureza estrutural, em relação à problemática em causa. Pôde então ser delineado um quadro de referência, para uso posterior, assente em *cinco pilares* estruturais: (i) o *desenho de um novo modelo organizacional de escola*, entendida esta como instituição de responsabilidade social, procurando o estabelecimento de uma matriz conceptual a permitir o desenvolvimento de uma nova cultura organizacional; (ii) o *estabelecimento de sistemas, formas e processos, não remediais, mas antes estruturais, de apoio pedagógico* às escolas, professores e demais técnicos da educação, com base numa rede elástica de certa autonomia e flexibilidade de desempenho; (iii) o *desenvolvimento de mecanismos de interacção escola/saúde*, de modo a promover as condições de um melhor bem-estar físico, entendido aqui como condição estruturante de sucesso educativo; (iv) a mesma ideia aplicada agora às condições que assegurem o *bem-estar emocional e afectivo*, passando, sobretudo, pelo apoio às famílias em cuja ambiência os alunos se situam; (v) finalmente, o *envolvimento autárquico/ municipal* na educação básica, com definição genérica das respectivas esferas de competência e de participação.

Os resultados, como seria de esperar, não produziram mudanças reversíveis no panorama existente, mas valeu o Programa, sobretudo, pela tomada de consciência da extensão e gravidade do problema e pela procura sistemática, racionalizada e operativa das medidas de acção política, administrativa, pedagógica e social que se tornaria necessário desenvolvendo a uma escala generalizável e sob formas enquadradas na organização escolar normal. Neste aspecto ainda, foram detectados *três estrangulamentos*: (i) a *excessiva mobilidade geográfica e temporal dos professores* e a conseqüente dificuldade da sua fixação às escolas ou ao menos ao respectivo território educativo de pertença desta; (ii) o *disfuncionamento da escola a tempo inteiro*, a sua desresponsabilização pelo dever de custódia, sobretudo no que respeita à escolaridade obrigatória, à educação de infância, aos tempos livres, à educação especial; (iii) a indefinição de um quadro estruturado que contemple a existência formal de *novos agentes para novos papéis* que a complexidade interna da organização das escolas passa cada vez mais a exigir.

Embora tenha findado este Programa, ele acabou por ser continuado por um outro entretanto chegado à ribalta, O Programa Educação Para Todos, a seguir abordado.

#### *O Programa Educação Para Todos*

Como esta temática é objecto de comunicação individualizada, remete-se para aí a sua leitura.

#### *Administração e Gestão dos Estabelecimentos Escolares*

Tradicionalmente, todo o ensino tem vindo a ser dirigido a partir do Ministério da Educação, com pouco espaço de iniciativa, mesmo

de natureza pedagógica, concedido às escolas. Dada porém a expansão do sistema escolar, este tornou-se num aparelho difícil de gerir em tais termos. Mesmo dada a dimensão do país, a relatividade entre os departamentos centrais e os sistemas das escolas mantém-se. Uma descentralização ou uma desconcentração das capacidades e das competências de decisão tornou-se inevitável. Para isso, optando-se pela segunda fórmula, duas medidas foram tomadas.

Num primeiro tempo, criaram-se *regiões escolares* com direcções delegadas em vários domínios. Em funcionamento há já alguns anos tem vindo a revelar-se frutuosa esta concepção. A maior proximidade às escolas tornou mais eficiente o funcionamento do sistema.

Uma segunda medida, agora em fase de implantação experimental, consistiu em alterar a *forma de governo das escolas*. Até agora, o modelo era caracterizado por uma dualidade de formas: por um lado as escolas do ensino primário de quatro anos (agora designado como primeiro ciclo do ensino básico de nove anos), de regime de monodocência, era dirigido por uma hierarquia directiva, a partir do Ministério, em que se colocavam os directores escolares distritais (o distrito é uma divisão político-administrativa dependente do governo e não uma autarquia local), os delegados escolares em cada município (mas não dependentes da autoridade municipal) e os directores das escolas, estes mais não sendo do que meros executores das directrizes centrais; por outro lado as escolas preparatórias do ensino secundário e as escolas secundárias, de regime de pluridocência, eram (e são-o ainda) dirigidas por conselhos directivos eleitos pelos professores das respectivas

escolas, com alguma capacidade gestonária de âmbito predominantemente logístico.

O modelo agora em fase de implantação baseia-se na existência de um conselho de escola, constituído paritariamente por professores, eleitos pelo respectivo corpo docente, e por elementos externos, uns eleitos e outros por designação ou candidatura, onde têm assento representantes dos alunos (quando for caso disso), dos pais, da autarquia local e dos vários interesses locais de natureza económica, cultural e social. Este conselho elege q director da escola e aprova o projecto educativo da escola, como competências mais importantes. Existindo, em cada escola, um conselho pedagógico (que já vinha igualmente existindo) eleito pelos professores com base nos diferentes grupos disciplinares, este assume competências no domínio técnico-pedagógico. Recebido com relutância por muitos professores, ainda que estes se encontrem divididos a tal respeito, os resultados até agora verificados pareçam ser promissores, mau grado a incipiência do modelo.

#### *Novo Modelo de Avaliação no Ensino Básico*

Com o alargamento progressivo da escolaridade obrigatória, os resultados passaram a ser cada vez mais catastróficos. Só então foi apercebida que alguma modificação profunda teria de ser feita para obviar esta ineficiência do sistema educativo no nível de escolaridade básica e obrigatória. Isto foi procurado no ano lectivo findo de 1992-93, com a introdução de um novo sistema de avaliação, visando responsabilizar mais as escolas e os professores no sentido de serem procurados todos os recursos, meios e métodos

que pudessem obstar ao exagero de reprovações que se têm vindo a verificar numa preocupação expressa de "criar condições de promoção do sucesso escolar a todos os alunos" (Despacho Normativo nº 98-A/92 de 19 de julho). Neste sentido foi desenvolvido um processo mais complexo de avaliação dos alunos, repartido em quatro tipos de avaliação, articulados e harmonizados entre si: avaliação formativa, avaliação sumativa, avaliação aferida e avaliação especializada.

Como finalidades específicas deste novo modelo de avaliação foram expressas:

- a) determinar as diversas componentes do processo de ensino e de aprendizagem, nomeadamente a selecção dos métodos e recursos educativos, as adaptações curriculares e as respostas às necessidades educativas especiais dos alunos;
- b) orientar a intervenção do professor na sua relação com os alunos, com os outros professores e com os encarregados de educação;
- c) auxiliar os alunos a formular, ou reformular, decisões que possam influir, positivamente, na promoção e consolidação do seu próprio sucesso educativo;
- d) melhorar a qualidade do sistema educativo, através da introdução de alterações curriculares ou de procedimentos que se afigurem necessários.

Os primeiros sinais não são animadores, sobretudo por uma grande reacção por parte dos professores, inadaptados que estão a uma tão grande alteração na sua lógica comportamental e o receio

manifesto de perda de autoridade perante os alunos. Por outro lado, parece que o ministério teria desencadeado tal reforma de forma abrupta, sem uma preparação cuidada junto dos professores, provavelmente com o receio de um conflito desgastante com estes que, com o tempo, iriam progressivamente limando os aspectos mais salientes, e também mais trabalhosos, até reduzir esta reforma ao seu estado inicial, o que tem acontecido aliás com outras inovações pretendidas.

### *As Escolas Básicas Integradas*

Como consequência do alargamento da escolaridade obrigatória para nove anos, consubstanciada num correspondente alargamento da escolaridade básica igualmente para nove anos, foi esta organizada em três ciclos de estudos. Estes novos/antigos ciclos de estudos, agora designados como primeiro, segundo e terceiro, foram meras alterações das designações anteriores que os mesmos ciclos tinham, por se encontrarem localizados em organizações anteriores distintas, tal como a Figura 1 procura mostrar.

Como verdadeiramente se não tinham feitas adaptações de fundo à nova situação estabelecida, cedo se começou a deparar com um quadro algo insólito. Por um lado a existência de um organigrama legal, de acordo com o prescrito na Lei de Bases de 1986, a referida, e que se apresenta ainda com muito de virtual; por outro lado um sistema em funcionamento, o sistema real, estruturado na inércia das configurações anteriores, sucessivamente acumuladas, e com uma tendência muito marcada para a conservação dos respectivos territórios educacionais, como se de reservas congénitas se tratassem. A tudo isto, a uma situação de esquizofrenia sisté-

mica, não sabiam os poderes públicos responder, tanto mais que as adaptações curriculares produzidas não ajudaram a clarificar a situação.

Deste modo, de forma discreta e flexível, foram iniciadas experiências no sentido de dar corpo a uma "integração" dos três ciclos de escolaridade já existentes na nova configuração do ensino básico, uma vez que eles, em regra se localizavam em estabelecimentos escolares distintos, sobretudo em relação ao agora denominado primeiro ciclo, e anteriormente ensino primário, que sempre fez parte de uma rede distinta de escolas.

O processo foi ainda estimulado pela surgência de um fenómeno demográfico muito acelerado e potenciado em três dimensões: um abaixamento brusco, e depois estabilizado, dos índices de natalidade; um processo de urbanização crescente e concomitante rarefação do povoamento rural; a manutenção das tendências migratórias, tanto para o exterior do país, como dentro deste, neste caso decorrente do processo de concentração urbana e lito-rância referido.

Estas condições levaram a ser procurado o desenvolvimento a experiência das *escolas básicas integradas*, sobretudo nas áreas geográficas mais sujeitas aos resultados destas dinâmicas demográficas. Tendo havido muitos receios iniciais, de natureza diversa, mas sobretudo assente nas reservas que um processo inovatório deste género iria provocar, até porque ele iria quebrar uma forma de organização escolar mais que secular, tendo vindo, todavia, a revelar-se como um modelo promissor para muitas situações, ressalvando-se porém a conveniência da sua aplicabilidade a situações de grande concentração urbana.

Têm vindo a ser feitos estudos de acompanhamento e avaliação desta experiência. Um destes, por nós conduzido (Pires, 1993), conduziu já a uma formulação que, nos traços aqui mais significativos, se poderia focalizar em três questões, (i) a natureza do ensino básico, entendido este como um todo integrado; (ii) o processo de integração possível e recomendado; (iii) a configuração alargada que estas escolas básicas integradas poderiam representar, no sentido da sua inserção social como centros locais de educação básica.

No que respeita ao primeiro aspecto, foram definidos pelo autor dois tipos de critérios: critérios de caracterização e critérios de organização. Em relação aos primeiros, a distinguir ainda entre o conjunto de características intrínsecas ao ensino básico, a saber: *utilidade, terminalidade, universalidade, sucesso, unidade e autonomia* (deste nível de ensino); por outro, os critérios que se referem à percepção externa daquelas características, isto é, a *visibilidade, inteligibilidade e confiança*. Em relação à organização da escola básica, e por razões de natureza metodológica, foram considerados quatro aspectos: um primeiro, relativo às características fundamentais da organização e desenvolvimento curricular, a saber, *essencialidade, sequencialidade, diversidade e multidimensionalidade*; um segundo, relativo aos conceitos operativos de organização escolar, a saber, *complexidade, organicidade, flexibilidade e leveza organizacional*; um terceiro, ligado aos processos de acção humana intervenientes na organização escolar, a saber, *serviço público, profissionalidade, participação e autonomia* (das decisões); finalmente, o que se refere ao resultado final do funcionamento da organização escolar, enquanto instituição social, isto é, a *acreditação social*.

No que se refere ao processo de integração, foi este equacionado, em termos dos resultados da experiência em curso, segundo um faseamento em cinco etapas:

#### i) *Integração nuclear*

Esta integração é tida como determinante para o sucesso da instalação e desenvolvimento de uma escola básica integrada. Não se trata apenas de integrar os três ciclos do ensino básico num todo orgânico, o que pela primeira vez está a acontecer, como ainda ordenar desde logo a respectiva organização escolar e pedagógica, de modo a não comprometer ou dificultar as fases de integração subsequentes. O núcleo essencial da escola básica integrada será sempre o ensino básico de três ciclos, a constituir o paradigma de referência educacional e que, por tal motivo, deve conter todo o "código genético" institucional a estabelecer a configuração final do modelo. Daí, um certo cuidado no tratamento dos aspectos organizacionais nucleares deste modelo.

#### (ii) *Integração curricular*

O processo de configuração do ensino básico de três ciclos decorrentes, respectivamente da monodocência e da pluridocência, coloca o problema de realizar a integração curricular. Em todos os ciclos existe pluridisciplinaridade, mas enquanto a sua integração é realizada no primeiro ciclo pela via da monodocência, isto é, pelo professor, que, como adulto e profissional de ensino, estará capaz de o fazer, o mesmo não se verifica nos ciclos seguintes, com forte tradição do ensino secundário de onde provêm, onde a integração jamais é feita pelos docentes mas apenas pelos alunos, que assim têm de revelar capacidades intelectuais fora do

vulgar. As experiências com a área-escola, de resultados até agora muito variados, pretende ser um substituto de alguma outra configuração integradora que terá ainda de ser desenvolvida.

#### *(iii) Integração territorial*

Esta consiste em procurar agregar os diferentes estabelecimentos escolares existentes num dado território educativo, onde se realizam segmentos distintos do novo ensino básico de nove anos, de modo a criar uma mini-rede territorial, esta consubstanciando a escola básica integrada, que assim passa a ter uma configuração espacial assente em vários estabelecimentos físicos mas constituindo uma única unidade escolar.

#### *(iv) Integração multidimensional*

E a partir desta fase de integração que se reúnem as primeiras condições (as segundas sê-lo-ão na fase final) para o estabelecimento da escola básica integrada como centro local de educação básica. Aqui se reúnem orgânica e formalmente, todas as modalidades da educação escolar e não escolar que potenciam a acção da escola básica integrada na sua missão de promover a elevação do nível educativo de toda a população do respectivo território educativo, tendo como paradigma de referência a escolaridade básica de nove anos.

#### *(v) Integração multiprofissional*

Trata-se da integração mais complexa, pois para além da agregação numa única comunidade escolar, de professores e educadores de distintas formações e vínculos profissionais, é originada uma

certa complexificação, a introduzir, e a requerer novos papéis e novos profissionais da educação, não necessariamente docentes, a implicar todo um novo sistema de relações humanas e de articulação dos diversos papéis gerados.

Finalmente, a concepção fulcral da escola básica integrada, como *centro local de educação básica*, que representa de facto a proposta substantiva para a promoção do sucesso educativo de toda a população do território em relação ao qual este centro teria então todas as responsabilidades educativas a este nível, estará mais perceptível a partir da leitura da Figura 2.

### **Equidade**

A equidade em educação, que em Portugal toma a feição de igualdade de oportunidades em educação, tem constituído a preocupação maior, em relação aos aspectos atrás tratados, porventura pelo seu cariz político e a importância que esta dimensão social tem tido nas últimas décadas. Em trabalhos anteriores tenho caracterizado a igualdade de oportunidades em três níveis: a igualdade de oportunidades de acesso à educação, a igualdade de oportunidades de sucesso educativo e a igualdade de oportunidades de uso dos bens educacionais adquiridos. Estas categorias podem ser vistas não só do ponto de vista metodológico mas também sequencial e mesmo temporal. Neste sentido, os maiores desenvolvimentos têm sido promovidos em relação à primeira categoria; em relação à segunda tem sido objecto sobretudo do estudo e da tomada de consciência, sendo ainda muito experimental, ou mesmo experiencial, a dinâmica das medidas operacionais visando a sua resolução; finalmente, em relação à terceira ela

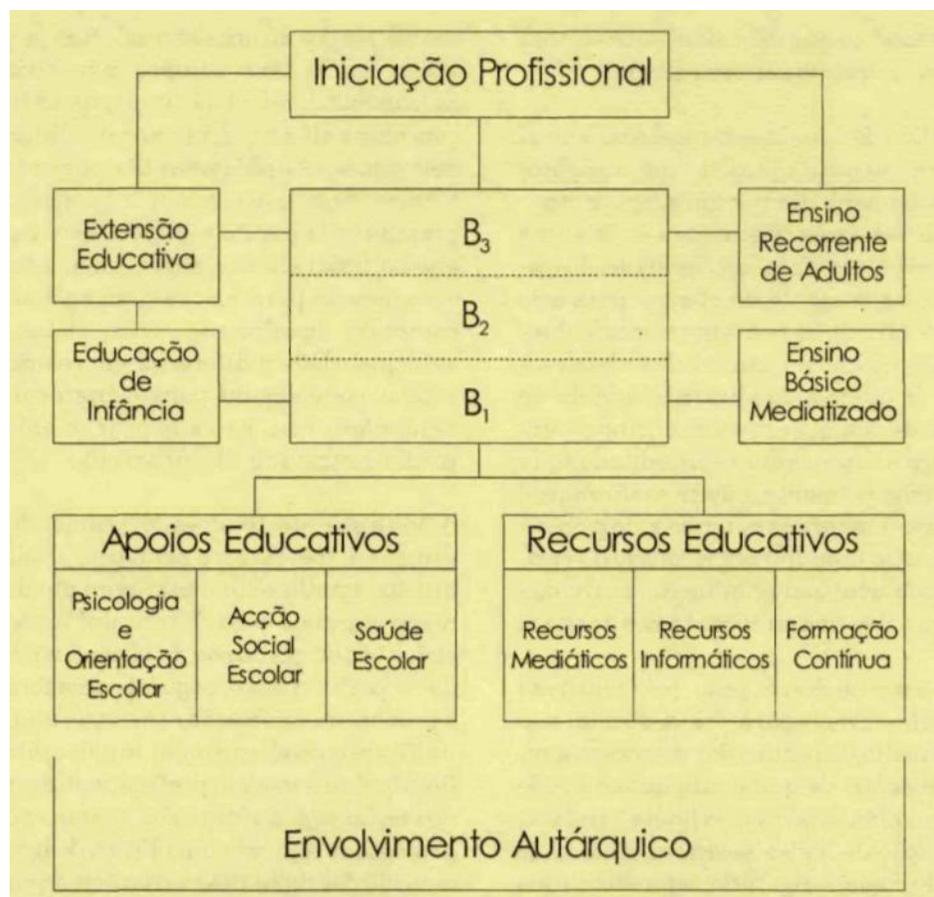


Figura 2 - Escola básica integrada/Centro local de educação básica  
(Pires, E. L. 1993: Escolas Básicas Integradas como Centros Locais de Educação Básica)

relewa muito mais da ordem social do que da ordem educacional e, por isso, não tem tido ainda o tratamento requerido.

A primeira e mais clássica medida de equidade no acesso à educação tem sido o progressivo alargamento da escolaridade obrigatória, medida esta igualmente acompanhada por um amplo e organizado sistema de apoios sociais escolares, destinado a às crianças com maiores carências socioeconômicas. Esta escolaridade obrigatória passou, em Portugal, sucessivamente de quatro para seis anos (1968) e de seis para nove (1986). Este alargamento, sobretudo o segundo, enfatizou a associação da escolaridade básica à escolaridade obrigatória jamais tendo sido encarada a ideia de tornar obrigatória a frequência de qualquer nível de ensino secundário, tendo embora o primeiro alargamento representado uma solução de compromisso pois, efectivamente, não se realizou pelo alargamento do ensino primário (embora esta tenha sido a opção inicial) mas pela criação de um *ciclo* (comum) *preparatório do ensino secundário* e que, deste modo, realizou igualmente outra das medidas, a seguir tratada: a progressiva unificação dos ensinios.

Ainda que seja hoje discutível o acerto desta opção, pela natureza do ensino secundário que aquele ciclo preparatório assumiu, não deixou de produzir um alargamento espectacular do acesso a níveis crescentes da educação escolar, de que o aumento da rede escolar é indicador significativo. Efeitos perversos houve também, e foram já referidos, de aplicação da lógica selectiva do modelo liceal ao alargamento da escolaridade obrigatória, a produzir uma notória e aflitiva inequidade do sucesso escolar.

Uma segunda medida, já referida, consistiu na eliminação dos sistemas diferenciados de escolaridade, pelo movimento de

unificação dos ensinios secundários, já que o ensino primário desde o seu início teve sempre um cariz igualitário. O primeiro movimento, também já citado, consistiu numa reorganização que, concomitantemente, procurou a unificação dos ciclos iniciais dos dois ramos secundários então existentes: o ensino liceal e o ensino técnico. Aquele contendo três ciclos, dos quais o primeiro era preparatório para o segundo, este representando a essência do ensino liceal e o seu paradigma, e um terceiro exclusivamente vocacionado para o acesso ao ensino superior; o ensino técnico contendo igualmente três ciclos, com idêntica vocação, salvaguardada a diferença em relação ao seu terceiro ciclo, que estava vocacionado para o ingresso num tipo de ensino pós-secundário mas não superior, e então designado como ensino médio, entretanto desaparecido.

A unificação destes dois ramos do ensino secundário processou-se em três fases: a primeira, a acima referida, e que consubstanciou igualmente o alargamento da escolaridade obrigatória; numa segunda fase, foram unificados os respectivos segundos ciclos (e que gostamos de classificar como ciclos representativos do respectivo ramo), segundo uma fórmula que passou a designar o produto da unificação como *ciclo unificado do ensino secundário*, unificação esta, contudo que fez prevalecer de novo, o modelo liceal sobre o modelo profissionalizante; finalmente, a *unificação dos ciclos vestibulares dos ensinios pós-secundários*, que se tem processado segundo uma lógica de integração no mesmo estabelecimento das diferentes variantes, sejam destinadas predominantemente para o prosseguimento de estudos, sejam predominantemente vocacionadas para o ingresso na vida activa, ressaltando porém, e garantindo a ambas as variantes as condições de candidatura ao ensino superior.

Do ponto de vista da equidade, estas fórmulas organizativas têm vindo a produzir efeitos, de que a mais notável tem sido a explosão da frequência no ensino superior, obrigando este a abrir novos estabelecimentos, e novos cursos, seja no ensino superior universitário, seja no ensino superior politécnico, de iniciativa pública estatal ou de iniciativa privada e cooperativa.

### Conclusão

A promoção do sucesso educativo no segmento obrigatório da escolaridade, que hoje é definida por um ensino básico de nove anos, organizado em três ciclos, está ainda hoje muito longe de ter sido conseguida. A agravar esta situação tem-se vindo, nos últimos anos, a desenvolver uma outra situação, a do abandono escolar, isto é, o abandono dos alunos em processo do percurso da escolaridade básica, mesmo entre aqueles sucedidos até aí.

Poder-se-ia dizer que há como que um aparente fenómeno de rejeição da instituição escolar, quer por parte das famílias, em relação às fases iniciais da escolaridade, seja mesmo pelos alunos adolescentes, ao que parece, com a anuência familiar. As dimensões destes fenómenos, o insucesso e o abandono, são de grandeza significativa. Reportado a 1991, verificava-se que, de 100 alunos matriculados no primeiro ano de escolaridade, apenas 47 chegam ao nono ano no tempo previsto e 23 nunca terminaram a escolaridade básica.

Tendo, várias teorias explicativas destes fenómenos sido incapazes de clarificar toda a sua dimensão, temos ainda muitos aspectos lacunares que aquelas teorias não conseguem cobrir. Temos,

assim, de procurar novas formulações que nos ajudem a compreender o que se passa e a induzir as medidas de política, organização, pedagogia e outras que indiciem a possibilidade de superar esta catástrofe. E várias têm sido as medidas a serem introduzidas e até aplicadas em larga escala, como alguns dos exemplos aqui referidos.

Porém, e para além de outras hipóteses a serem consideradas com seriedade, temos vindo a tentar equacionar a situação segundo as seguintes considerações:

(1) a escola como instituição social atravessa uma profunda crise, não só de organização interna em vários dos seus componentes, mas sobretudo de natureza existencial e de significado próprio na organização social que ela integra;

(2) o questionamento levantado a este respeito leva a considerar prioritariamente a *utilidade* social e pessoal da escola, tal como ela é, e como poderia ser para as diversas alternativas que têm vindo a ser formuladas, e ainda a sua visibilidade e reconhecimento;

(3) para isto ter-se-á de reconsiderar, à luz de novos critérios ditados pelas também novas condições sociais da modernidade, e dos efeitos por estas produzidos, o que respeita a uma "nova" qualidade, quer do serviço educacional prestado, quer do produto daí resultante, à eficiência com que tanto serviços como resultados podem ser conseguidos, numa perspectiva de equidade e justiça social, ao menos no tocante ao ensino básico/fundamental, a todos destinado, porque ao interesse de cada um importa e ao desenvolvimento social parece ser contributo significativo.

As condições, em Portugal, são preocupantes, ainda que se disponham hoje em dia de três condições essenciais para que algum optimismo possa ser recuperado: (i) uma tomada ampla de consciência da importância da promoção do sucesso educativo; (ii) uma já significativa experiência inovatória, nos últimos 25 anos, mau grado ela ser mais fundada num certo empiricismo intuitivo que uma reflexão racionalizada, a produzir avanços, recuos e alguns desastres, todos eles fontes de grande ensinamento; (iii) em concomitância, e durante o mesmo período, num progressivo desenvolvimento da pesquisa educacional e respectiva formulação teórica assente naquela mesma experiência e na realidade portuguesa que ela comporta.

E ainda que a urgência de muitas soluções indiciadas possa fazer recorrer de novo ao voluntarismo das acções (Conselho Nacional de Educação, 1994), pensamos ainda que uma reflexão mais aprofundada terá que ser continuada, para que se não frustrem mais as expectativas sociais que a situação presente tem vindo a gerar.

### Referências bibliográficas

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Relatório sobre a reforma dos ensinos básico e secundário 1989-1992*. Lisboa, 1994.

GOMES, CA., SOBRINHO, J.A. (Orgs.). *Qualidade, eficiência na educação básica*. Brasília: IPEA, 1992.

PIRES, E.L. A massificação escolar. *Revista Portuguesa de Educação*, v.1, n.1, 1988.

\_\_\_\_\_. *Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo: do programa e sua análise à proposta de institucionalização*. Porto: Secretaria de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, 1992.

\_\_\_\_\_. *Escolas básicas integradas como centros locais de educação básica*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 1993.