

**Políticas públicas para a melhoria do ensino médio:  
socialização científica, tradução e transferência de resultados**

Relatório de projeto Meta 1 - Ação 1.1 - Estado da arte e produção do conhecimento



## **DOCÊNCIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**Os testes nacionais no sistema educativo português**  
Um instrumento político de regulação e ação pública

Coordenação Geral: Dalila Andrade Oliveira (UFMG)  
Equipe do IE-ULisboa: Luís Miguel Carvalho (coord.)  
Autoras do relatório: Estela Costa e Carlos Sant' Ovaia  
Abril de 2019

D636

Costa, Estela.

Os testes nacionais no sistema educativo português [recurso eletrônico] : um instrumento político de regulação e ação pública / Estela Costa e Carlos Sant'Ovaia. -- Belo Horizonte : UFMG/FaE/Gestrado ; Lisboa (Portugal) : IE-Ulissboa, 2019. 30 p. : il., color. -- (Docência na educação básica).

Coordenação Geral: Prof.(a) Dra. Dalila Andrade Oliveira (UFMG).

Equipa do IE-ULisboa: Luís Miguel Carvalho (coord.).

[Acima do título: " Políticas públicas para a melhoria do ensino médio : socialização científica, tradução e transferência de resultados : Relatório de projeto Meta1- Ação 1.1 - Estado da arte e produção do conhecimento".]

[Cutter de acordo com o título da série. Catalogação pelo conjunto da obra].

Bibliografia: p. 28-30.

1. Educação. 2. Ensino médio -- Portugal -- Relatórios. 3. Educação internacional -- Relatórios. 4. Relatórios educacionais -- Portugal. 5. Testes e medidas educacionais -- Portugal -- Relatórios. 6. Estatística educacional -- Portugal -- Relatórios. 7. Planejamento educacional -- Portugal -- Relatórios. 8. Educação -- Políticas públicas -- Portugal -- Relatórios. 9. Portugal -- Educação -- Relatórios.

I. Título. II. Sant'Ovaia, Carlos. III. Oliveira, Dalila Andrade. IV. Carvalho, Luís Miguel.

CDD- 379

**Catalogação da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)**

Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O

## SUMÁRIO

Introdução.....	4
Aspetos metodológicos .....	5
1 Contexto .....	5
2 Questionamento, legitimação e consagração dos exames como instrumento político de regulação .....	7
2.1 Ensino Básico e Ensino Secundário: da inclusão à seleção .....	7
2.1.1 Ensino Básico: da emergência da avaliação contínua à autorregulação mitigada.....	8
2.1.2 Ensino Secundário: entre a afirmação da identidade e o imperativo da seleção .....	10
2.2 A consagração da avaliação contínua e a abolição dos exames – autorregulação insinuada entre tensões desreguladoras e re-reguladoras .....	12
2.3 A relegitimação dos exames: estratégias e sinuosidades de um processo .....	13
2.4 Resgate e afirmação dos exames: de instrumento de regulação e <i>accountability</i> a meta-política .....	16
3 Os testes nacionais como instrumento político de regulação e ação pública .....	21
3.1 Diferentes configurações para distintas intensidades regulatórias .....	21
3.2 Uma meta-política no quadro da governação pelos resultados .....	23
Referências .....	28
Legislação.....	29

## INTRODUÇÃO

O presente relatório inscreve-se nos produtos de investigação previstos no Projeto “Políticas públicas para a melhoria do ensino médio: socialização científica, tradução e transferência de resultados” (meta 1, ação 1.2 - Estado da arte e produção do conhecimento) e tem como propósito descrever e proceder a uma síntese interpretativa sobre os principais marcos da intervenção do Estado na avaliação estandardizada dos alunos do ensino básico e secundário, em Portugal, nas últimas décadas.

A sua temática é tributária da ênfase conferida à renovação da prestação dos serviços públicos (HOOD, 2001) imprimida pela Nova Gestão Pública, que vem colocando uma enorme pressão nas questões associadas à qualidade e à eficácia, à busca da eficiência e melhor utilização dos dinheiros públicos, com inevitáveis repercussões nas políticas educativas (MAROY, 2009), e inscreve-se no quadro a alteração do papel do Estado enquanto provisor de serviços para o de regulador e avaliador, uma mudança que se traduz no modo como passa a provir, definir e controlar as políticas educativas:

Nuns casos reduzindo a dimensão e a ação do Estado através de medidas que viabilizam a criação de um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas destinam-se a garantir a concorrência e a liberdade de escolha). Em outros casos diminuindo a intervenção do Estado (e da sua administração central) na provisão direta do serviço educativo, mas reforçando o seu controlo sobre os processos e dispositivos de avaliação (Estado avaliador) (BARROSO, 2016, p.24).

É, pois, no contexto de crise do Estado-Providência (AFONSO, A., 2001; AFONSO, N., 2000) e da sua substituição por um Estado-avaliador, marcado por processos de avaliação externa, em que se sobrevaloriza o quantificável e o mensurável (AFONSO, A., 2009) que abordaremos os testes nacionais, mais especificamente, os exames, enquanto modalidade mais notória e representativa do globalizado fenómeno de *testing*, consistindo numa forma nova de regulação da educação pelo Estado, centrada nos resultados.

Para além da introdução e de uma breve nota metodológica, o relatório está organizado em três partes. Uma primeira parte, de breve contextualização, onde são apresentados os momentos

mais importantes da vigência dos testes externos estandardizados, mormente os exames nacionais, no quadro do sistema educativo. Uma segunda parte, descritiva, onde são elencadas, numa perspetiva diacrónica, as principais medidas políticas que incidem sobre a avaliação estandardizada dos alunos, levadas a cabo ao longo das últimas quatro décadas e meia, identificando a sua fundamentação na problematização e nas preconizações contidas nos textos normativos. Uma terceira parte, interpretativa, onde se lança um olhar compreensivo sobre as principais mudanças nas políticas que incidem sobre a avaliação estandardizada, no quadro das alterações nos modos de regulação das políticas públicas de educação.

O relatório termina com a lista final de referências bibliográficas.

## **ASPETOS METODOLÓGICOS**

Para a concretização do relatório mobilizou-se investigação produzida em Portugal sobre a avaliação estandardizada, designadamente em projetos de investigação e teses de doutorado. Recorremos também à pesquisa arquivística, consultando e analisando documentos oficiais do Estado e da administração educativa (incluindo Diário da República e Diário da Assembleia da República, despachos, pareceres, relatórios do Conselho Nacional de Educação, registo estatísticos do Ministério da Educação).

### **1 CONTEXTO**

Após a revolução de 25 de abril de 1974, que veio a determinar a implantação de um regime democrático, em Portugal, o debate no campo educativo começou a ser marcado pelo confronto entre uma conceção de avaliação sumativa e globalizada, instrumentada por provas estandardizadas, centralmente produzidas, e uma outra, então emergente, localmente executada, de carácter contínuo, que não privilegiava momentos, mas processos de aprendizagem. Esse debate e as alterações introduzidas no sistema de ensino, pautaram-se por avanços e retrocessos, vindo a culminar na abolição dos exames (à época a modalidade única de avaliação externa estandardizada), tidos como estranhos à ‘avaliação contínua’, modalidade que ganhava relevo entre os atores do campo da educação.

Porém, a supressão dos exames significava renunciar a um dos principais instrumentos reguladores do fluxo de estudantes através do sistema, enfraquecendo o processo de seleção, no acesso ao ensino superior, o que viria a constituir um dos principais motivos para a posterior reintrodução dessas provas no Ensino Secundário (ES).

Com efeito, em 1993, dez anos volvidos sobre a sua extinção, os exames reemergiram no sistema educativo português, tendo por base uma representação socialmente construída acerca do ensino e das aprendizagens verificadas nas escolas, segundo a qual os alunos eram portadores de um défice de conhecimentos e de competências que os tornava impreparados para assumirem o seu papel na sociedade, em geral, e no mercado de trabalho, em particular. Para tal, um conjunto de razões era identificado: a falta de competência dos professores, a pulverização dos currículos, o facilitismo na avaliação e o modo de funcionamento das escolas. Será em referência a esta representação, a esta “visão do mundo” (vd. MULLER, 1996; SUREL, 1997; MULLER; SUREL, 1998), que vieram a ser construídas as políticas de avaliação dos alunos, no contexto português, mas também dos professores e das escolas, porquanto os resultados das primeiras foram sendo progressivamente, incorporados nas duas últimas, de forma direta ou indireta.

Os instrumentos privilegiados destas políticas são os testes nacionais standardizados – instrumentos de um novo tipo de regulação da educação, pelo Estado, baseada nos resultados. Contudo, os exames são apenas uma das suas modalidades, que podem apresentar-se com designações diferentes, ora com propósitos regulativos mais sancionatórios – “*hard regulation*” (vd. COSTA; AFONSO, 2009) – com impacto na classificação e na progressão dos alunos (e.g. exames nacionais e provas de final de ciclo), ora de cariz mais reflexivo – “*soft regulation*” (ib.) – visando sobretudo a reflexão dos atores (e.g. provas de aferição e testes intermédios).

Assim, os exames, e, em geral, os testes externos standardizados, aparecem no contexto português como o corolário lógico de uma narrativa construída sobre o estado da educação, sendo simultaneamente justificados por essa narrativa legitimadora que, frequentemente mobilizada na ação pública, e muito presente na opinião publicada, foi sendo plasmada na legislação, particularmente nos normativos que foram introduzindo os testes nacionais no sistema educativo, como adiante demonstraremos.

Para compreendermos a centralidade, o poder e a dimensão organizadora que os exames adquiriram no contexto português é importante percebermos o que marcou o seu regresso, após a referida abolição na generalidade dos ciclos do ensino não superior, perpetrada no contexto de profunda mudança que caracterizou a sociedade portuguesa após o 25 de abril de 1974, e como foi legitimado no plano normativo esse regresso.

Será, por isso, este o lugar, para mostrar que o recurso aos exames se fundou numa narrativa que procurou pôr em evidência o que se considerava ser défices relativos (a) à qualidade do ensino e da aprendizagem realizada nas escolas; (b) ao rigor e equidade das avaliações internas efetuadas nas escolas; (c) à capacidade de distinguir os bons dos maus alunos e de consequentemente orientar os seus percursos; e (d) à *accountability* ao sistema educativo. Evidenciar-se-á, também, o condicionamento que o acesso ao ensino superior exerceu, e exerce, sobre o modelo de avaliação dos alunos no ES, e dar-se-á conta do confronto que, no Ensino Básico (EB), tem posto em confronto duas modalidades de regulação institucional: uma mais dura, que designaremos por ‘regulação sancionatória’ e outra, mais suave, a que chamaremos ‘regulação pedagógica’. Além disso, é possível endossar cada uma destas duas modalidades de regulação institucional às duas matrizes ideológicas que se têm sucedido nos últimos 45 anos.

## **2 QUESTIONAMENTO, LEGITIMAÇÃO E CONSAGRAÇÃO DOS EXAMES COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DE REGULAÇÃO**

### **2.1 Ensino Básico e Ensino Secundário: da inclusão à seleção**

À data do 25 de abril de 1974, o sistema de ensino público não superior contemplava a realização de provas de avaliação externa (exames) no término dos, então, designados cursos gerais e cursos complementares do ES. Neste nível de ensino, o recurso aos exames, enquanto instrumento aferidor, certificador e seletivo foi determinado pela necessidade de se controlar o acesso ao ensino superior, restrição que condicionaria o debate ideológico em torno da sua pertinência, utilidade e validade. Já no caso dos cursos gerais, mais tarde integrados no Ensino Básico (EB), encontrando-se desobrigados daquele propósito, o debate ideológico deu-se de forma mais conseqüente e extremada, com repercussões nas políticas de avaliação e na escolha dos correspondentes instrumentos.

### *2.1.1 Ensino Básico: da emergência da avaliação contínua à autorregulação mitigada*

As duas visões sobre a avaliação dos alunos que se confrontaram no período subsequente à revolução de abril de 1974 foram, por um lado, a avaliação sumativa e globalizada, instrumentada por provas estandardizadas e centralmente produzidas e, por outro lado, uma avaliação emergente e localmente executada, de caráter contínuo, que não privilegiava momentos, mas antes o processo de aprendizagem. Desenvolvendo-se especialmente no EB, esta conceção surgiu primeiramente por via do currículo, com a adoção de um programa que fomentava a continuidade avaliativa, através da própria organização do ciclo de ensino em duas fases, de dois anos cada, sem reprovação no decurso de cada uma, com provas de avaliação para efeitos de progressão apenas no fim de cada fase.

A primazia conferida à avaliação contínua, no EB, acabaria, contudo, por determinar também a abolição destas provas. Sob o argumento de que a escolaridade básica obrigatória tinha a duração de seis anos, o Decreto-Lei 4/78, procedeu à abolição do diploma da 4ª classe, instituindo, em alternativa, o diploma comprovativo do cumprimento da escolaridade obrigatória de seis anos. Tal iniciativa constituiu o primeiro passo para a abolição das provas de exame de avaliação final na 2ª fase para os alunos do ensino primário oficial e para os alunos do ensino particular em estabelecimentos de ensino com paralelismo pedagógico (Despacho 42/78). Em seu lugar, o diploma determina um minucioso processo de avaliação continuada, enunciando, com detalhe, os procedimentos a observar, prevendo mesmo rotinas diárias, semanais, quinzenais, trimestrais e anuais.

Seguindo esta perspetiva, e considerando que “(...) no Ensino Primário Elementar, se processa, no decurso de cada uma das fases de aprendizagem, uma avaliação contínua, não existindo qualquer prova de passagem no final do ano”; que “o Ciclo Complementar do Ensino Primário é equiparado ao Ciclo Preparatório”; que, neste último, na sua versão direta ou via televisiva, “não existem provas finais de passagem do 1º ao 2º ano”; e ainda que “as provas (...) pela sua natureza, não acrescentam quaisquer elementos ao que é possível detectar ao longo do ano por várias provas integradas numa avaliação continuada” (Circular 6/77), procedeu-se, igualmente, à abolição das provas de passagem da 5ª para a 6ª classe do Ciclo Complementar Primário.

Os vários condicionalismos com que decorreu o ano letivo de 1975/76, e os que imediatamente lhe sucederam, tinham ditado também o aligeiramento das provas finais do Ensino Preparatório. Referia-se na legislação especificamente o:

imprevisível aumento da população escolar decorrente do regresso de milhares de alunos, das ex colónias (...) [e] os atrasos e anomalias ocorridos nas várias fases de colocação de docentes (...) [que] não permitiram o funcionamento regular das atividades letivas nos estabelecimentos do ensino preparatório e secundário (...) situação [que] prejudicou a profundamente a aprendizagem (Despacho 133/76, Preâmbulo).

Apesar de a avaliação contínua ter surgido no discurso, e nas normas, esta não foi, no entanto, claramente assumida, em toda a sua extensão, como forma de avaliação local e situacional, fundada numa pedagogia de processo e alheia, na sua essência, à observância de momentos de avaliação privilegiados, de âmbito global e caráter sumativo, suportados em instrumentos de avaliação idênticos para alunos diversos. Com efeito, o avanço da avaliação contínua no EB foi, a espaços, pontuado por decisões que denunciavam alguma hesitação e até desconfiança relativa aos saberes apurados por essa forma de avaliar, tida como menos criteriosa face à avaliação sumativa estandardizada. Para os responsáveis ministeriais:

[o] facto de a escolaridade obrigatória ser de seis anos, com a conseqüente abolição do exame do Ensino Primário e do respetivo diploma, torna ainda mais premente a necessidade de se proceder a uma criteriosa avaliação dos alunos” até porque “interpretações diversas dos programas podem conduzir a situações de ingresso das crianças no CPES<sup>1</sup> cujos conhecimentos não constituem o mínimo indispensável para a prossecução dos estudos. (Circular 5/78).

Idênticas preocupações presidiram à introdução de provas globais no 2º ano do Ciclo Preparatório, alegando-se a necessidade de o processo de avaliação final dos alunos constituir “um todo coerente com o processo de avaliação a que têm sido submetidos desde o início do 1º ano” (Despacho 22/77). Tais provas seriam realizadas na forma escrita, na generalidade das disciplinas, compreendendo ainda provas orais a Português e Língua Estrangeira<sup>2</sup>. Sintomaticamente, as referidas provas manter-se-iam muito para além da abolição dos exames, em todos os níveis de ensino não superior, que viria a ser perpetrada seis anos mais tarde através do Despacho 23/ME/83, de 10/02.

---

<sup>1</sup> Ciclo Preparatório do Ensino secundário, subsequente ao Ensino Primário Elementar.

<sup>2</sup> Estas, seriam objeto de orientação específica, através de informações detalhadas emanadas da Secretaria de Estado da Orientação Pedagógica, “(...) tendo como única finalidade ajudar o professor a organizar uma estrutura que possa reduzir ao mínimo, embora a não elimine, a sua subjetividade” (Ofício-Circular, 69/78).

### *2.1.2 Ensino Secundário: entre a afirmação da identidade e o imperativo da seleção*

No ES, o contexto conturbado ocorrido na sequência de revolução de abril de 1974 e as consequentes discrepâncias, verificadas entre escolas, quanto ao cumprimento dos programas, bem como a contestação movida pelos estudantes contra os exames, conduziu a uma facilitação das condições de realização e de dispensa dos mesmos. Em junho desse ano, permitiu-se, excecionalmente, a admissão aos exames do 3º ano do curso geral a todos os alunos do 3º ano do ES, e aos exames do 2º ano do curso complementar aos alunos, cuja média de frequência do curso se situasse entre 7,5 e 9,4 valores<sup>3</sup> (Circular LT/ES nº 42/74).

Nos anos seguintes, a perturbação vivida nas escolas colocou problemas de viabilidade na realização de exames baseados no sistema instituído de Ponto (teste) único, nacional, o que justificou que, no ano letivo de 1975/76, se optasse pela regionalização dos exames dos cursos geral e complementar do ES liceal (Circular L/ES nº4/76). Por idênticas razões, já no ano letivo precedente (1974/75), por via da Circular T/ES nº 13/75, os exames no ES técnico (cursos geral e complementar) tinham sido remetidos para o âmbito das escolas. Estas experiências descentralizadoras tiveram um caráter extraordinário, sendo revertidas aquando da normalização das condições de funcionamento das escolas, passando a ser a equidade e a homogeneidade das classificações a ser os imperativos de fundamentadores dos exames.

Assim, devido a considerar-se “que a realização dos exames, escola por escola, teve como resultado que as classificações obtidas se tornaram extremamente desequilibradas, com grave prejuízo para os alunos” (Despacho 6/77), foi determinado que os exames dos cursos complementares e de Português e Matemática, dos cursos gerais, se realizariam através de Pontos nacionais. A sua preparação ficava ao encargo do Ministério da Educação, designadamente à Direção-Geral do Ensino Secundário (DGES), que garantiria o alinhamento do currículo praticado com os conteúdos testados, como se percebe do ofício dirigido às escolas, junto ao qual se remetiam:

(...) alguns exemplares de dois pontos de ensaio, um para Matemática e outro para Francês, do curso complementar dos liceus, a fim de serem entregues aos respetivos professores delegados, os quais em conjunto com os restantes professores de cada disciplina, decidirão da conveniência da sua aplicação. (Ofício-Circular nº 39/77).

---

<sup>3</sup> Eram dispensados de exame os alunos com média igual ou superior a 9,5 valores.

A reemergência dos exames no ES está relacionada com a questão do acesso ao ensino superior. Após o 25 de abril de 1974, perante a avalanche de candidatos às universidades e a incapacidade de absorção dos mesmos pelos estabelecimentos de ensino superior, as diversas administrações educativas cedo tentaram adotar medidas que limitassem tal fenómeno. Logo em 1975 (Decreto-Lei 270/75), é criado o Serviço Cívico Estudantil (SCE), destinado aos candidatos à frequência do 1.º ano do ensino superior oficial, cuja frequência implicava atrasar um ano a entrada no ensino superior. O SCE viria a ser extinto (Lei 37/77), dando lugar a um ano de formação preliminar – o Ano Propedêutico – que se apoiava num funcionamento de ensino a distância, por via televisiva. Da dependência direta da DGES, este o Ano Propedêutico culminava com a submissão dos alunos a diversos exames nas disciplinas do currículo, de cuja média classificativa resultaria o respetivo posicionamento numa lista ordenada para efeitos de acesso ao ensino superior.

Este alargamento de um ano, no ES, é justificado no facto de o país ser, nesse momento:

(...) dos poucos países da Europa ainda com escolaridade pré-universitária de apenas onze anos”, facto que, não justificando por si só “um aumento da escolaridade no nosso sistema de ensino, não [deixava] de ser um factor a ter em conta, nomeadamente, quando necessitamos de preparar os nossos técnicos a um nível cada vez mais desenvolvido que acompanhe a evolução crescente da ciência e da técnica. (Decreto-Lei 491/77, preâmbulo).

Neste contexto, e não obstante a contestação dos estudantes, os exames revelaram uma forte resiliência, fundada no imperativo da seleção, num quadro de escassez de vagas no ensino superior, facto reconhecido no Decreto-Lei 397/77 onde se argumenta que apesar de governo incentivar a “formação de técnicos verdadeiramente qualificados”, considerava-se necessário limitar “o acesso aos cursos em que, face ao excessivo número dos respetivos diplomados, se reconheça haver o risco de agravamento do desemprego” (Preâmbulo), o que justificava o estabelecimento de *numerus clausus*, restringindo-se, assim, o número de estudantes admitidos, anualmente, no 1º ano dos diversos cursos universitários.

Em 1980, no normativo que institui o 12º ano (Decreto-Lei 240/80), considerava-se que o Ano Propedêutico havia sido “(...) uma solução de recurso, apoiada num tipo de ensino claramente inadequado à faixa etária dos alunos a que se destina[va]” (id, preâmbulo), explicada somente pela impossibilidade de, à data, se criar um verdadeiro 12º ano de escolaridade. Este terceiro ano do ES – 12º ano – surgia com “dois objetivos principais: preparação para o ingresso no ensino superior e início de uma profissionalização necessariamente orientada para a inserção

direta na vida activa” (Decreto-Lei 240/80). O propósito formativo dual implicava o desdobramento “em duas vias distintas: a de ensino e a profissionalizante.” (ib.). Não sendo, esta última, impeditiva do acesso ao ensino superior, o certo é que, assumindo-se como orientada para o ingresso mais imediato no mercado de trabalho, desviava das universidades um número significativo de alunos, respondendo, também dessa forma, ao imperativo da seleção cometido ao ES.

## **2.2 A consagração da avaliação contínua e a abolição dos exames – autorregulação insinuada entre tensões desreguladoras e re-reguladoras**

O consenso entre as forças políticas no governo, que se sucederam até ao início da década de 80 do século passado, no que respeita à existência de exames de âmbito nacional com impacto na progressão dos alunos, nos ensinos preparatório e secundário, será quebrado em 1983. Pela mão de Fraústo da Silva, um académico com um vasto currículo na administração educativa, ministro da educação de um governo de coligação centro-direita (PPD/CDS/PPM)<sup>4</sup>, os exames serão abolidos em todos os níveis do ensino não superior.

Realçando “os princípios orientadores da chamada avaliação contínua, [e] tendo em vista valorizar, em cada instante, o progresso dos alunos” o Despacho 23/ME/83, concluía pela perda de sentido da:

existência, até (...) [então] vigente de provas de exame para os alunos do ensino oficial ou do ensino particular e cooperativo com autonomia ou paralelismo pedagógico, uma vez que essas provas se constituem como peças estranhas do processo de avaliação contínua, que, para ser coerente, não poderá privilegiar momentos especiais (ib.).

No entanto, o diploma refletia a preocupação do legislador em preservar a equidade das avaliações do rendimento escolar realizadas pelas escolas, determinando que as escolas deviam “integrar práticas de validação interna do rendimento escolar (...) tendo em vista garantir, em termos globais, coerência de objetivos e homogeneidade de níveis de exigência” (ib.). Para tal, manteve-se em vigor as provas globais finais do Ensino Preparatório, perspetivando-se a sua progressiva extensão a todo o ES.

---

<sup>4</sup> VIII Governo constitucional de coligação Partido Social Democrata, Centro Democrático Social e partido Popular Monárquico, presidido por Francisco Pinto Balsemão. 4 de setembro de 1981 a 9 de junho de 1983.

Com a abolição dos exames, reforçava-se ainda “a necessidade de ver assumida por parte das escolas, a responsabilidade inalienável da condução global do processo educativo” (ib.), endossando aos atores locais incumbências acrescidas, num apelo ao exercício da autonomia e da autorregulação, “sem prejuízo dos adequados mecanismos de controlo técnico da qualidade, da legalidade e dos níveis de exigência” (ib.), que a administração se propunha assegurar, através da validação externa dos resultados produzidos nas escolas, por recurso a auditorias esporádicas, por amostragem, sem consequências nas classificações atribuídas aos alunos.

Através do recurso a estes instrumentos re-reguladores, porventura menos abrangentes e sistemáticos, mas com idêntico propósito normalizador, procurava-se gerir a tensão entre o impulso desregulador, decorrente da extinção dos exames, e os imperativos da qualidade e do rigor do ensino, que não se julgavam assegurados no quadro da autorregulação. Tal medida não deixa, todavia, de consagrar uma concepção de avaliação mais instrumental e menos sancionatória, que vinha ganhando representatividade entre os atores do campo educativo, desde a instauração do regime democrático em abril de 1974.

### **2.3 A relegitimação dos exames: estratégias e sinuosidades de um processo**

A abolição dos exames punha em causa o processo de seleção no acesso ao ensino superior, nos moldes então realizados, razão pela qual se criou um novo modelo de provas de acesso à Universidade, por via de um “concurso de acesso”. O concurso comportava duas provas escritas: uma “prova comum” destinada “a avaliar a capacidade de compreensão e expressão na Língua Portuguesa e numa língua viva estrangeira (Francês ou Inglês, à escolha do candidato)” (Portaria 143/83, art. 8º), e uma “prova específica” destinada “a verificar se o candidato dispõe da preparação mínima indispensável ao ingresso num ou mais cursos superiores determinados” (ib., art. 9º)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>As provas eram concebidas e realizadas por um “júri constituído por professores das universidades portuguesas, das especialidades correspondentes às matérias das disciplinas” (ib., artº 12º, nº 1). Dessa forma se vincava a separação entre os dois níveis de ensino, secundário e superior, avocando a este último a prerrogativa na definição das condições de admissão à sua frequência, uma vez que a “utilização pelo sistema de acesso ao ensino superior do processo de avaliação terminal do ensino secundário” constituía mesmo, segundo o legislador, uma das “deficiências que importa[va] corrigir” (...) já que as provas deste visam finalidades diferentes das de garantir uma adequada seleção de candidatos à universidade” (ib., preâmbulo).

Este formato, não chegaria, contudo, a ser aplicado. Em seu lugar, no ano letivo de 1983/84, vingaria uma solução transitória que estabelecia um “concurso de candidatura” no qual os opositores com o 12º ano estavam sujeitos a “prestação de provas, com âmbito nacional, destinadas a promover a aferição dos critérios de classificação praticados nas diferentes escolas” (Portaria 387/83, art 2º, nº 2). Em termos práticos, estas provas computavam para o cálculo da classificação final que determinava a posição do candidato no concurso de candidatura, as classificações nelas obtidas, juntamente com as classificações de frequência do 12º ano <sup>6</sup>.

Nos anos seguintes, viria a tornar-se regra, na candidatura ao ensino superior, a realização de uma Prova de Aferição, constituída por três exames, com incidência nos programas das disciplinas que constituíam o plano de estudos do curso do ES, considerando-se que, desse modo, se corrigiria “a gravíssima distorção introduzida pelo elevado peso de avaliação contínua no cálculo da nota de candidatura” (Portaria 168/85, preâmbulo). Para o efeito, procedeu-se à alteração do peso das classificações internas, sendo que “enquanto em 1984 as classificações obtidas através do regime de avaliação contínua tinham um peso de 75% na nota de candidatura, (...) [a partir de] 1985 limitar-se-ão a 33%, passando o peso da prova de aferição de 25% para 67%” (ib.).

Este processo de aferição das notas obtidas em regime de avaliação contínua, baseado numa prova composta por três exames, visando os conteúdos programáticos dos currículos do 12º ano, e cuja classificação era determinante na ordenação dos candidatos à universidade, manteve-se inalterado até 1988. Nesse ano, procedeu-se a alterações para acomodar as determinações da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), entretanto publicada.

Com o novo regime de acesso ao ensino superior, surgiu a Prova Geral de Acesso (PGA), com o objetivo enunciado de avaliar nos candidatos “o seu desenvolvimento intelectual, o seu domínio da Língua portuguesa ao nível da compreensão e da expressão e a sua maturidade cultural” (Decreto-Lei 354/88, art. 10º, nº1). Não obstante os critérios de seriação serem da responsabilidade dos estabelecimentos de ensino superior, que podiam introduzir

---

<sup>6</sup>As provas corresponderiam ao que já era requerido aos alunos externos, alunos oriundos de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo sem paralelismo pedagógico, do ensino individual ou autopropostos a exame.

especificidades, o legislador não deixava de determinar que neles fosse conferida alguma proeminência à classificação obtida na PGA, limitando-a inferiormente a 30%<sup>7</sup>, e reservando às classificações do ensino secundário um peso variável entre 25% e 50%.

Sintetizando, se em 1983, após a abolição dos exames, com base no propósito declarado de salvaguarda da qualidade e da equidade no sistema, a aferição das classificações do ES tinham adquirido particular importância, em 1988, uma vez abolida Prova de Aferição, a questão da equidade das classificações, atribuídas no quadro da avaliação contínua no ES, parece ter-se mantido, se atendermos à preocupação declarada pela administração educativa que determinava serem as referidas classificações “sempre que possível e necessário, corrigidas estatisticamente através da utilização das informações fornecidas acerca dos seus valores médios e desvio” (Decreto-Lei nº 354/88, artº 25º).

Em 1989, no quadro da primeira reforma curricular dos EB e ES, é destacado o papel da avaliação na prossecução do objetivo de “garantir o controlo da qualidade do ensino” (Decreto-Lei 286/89, artº 10º, nº1). Para tal objetivo concorreria, entre outras a avaliação aferida, destinada “a medir o grau de cumprimento dos objetivos curriculares (...) visando o controlo da qualidade do sistema educativo e a confiança social nos diplomas escolares, através da validação externa” (Despacho 162-ME/91, nº 5.1). Esta modalidade de avaliação seria instrumentada por via de “um teste ou bateria de testes que [mediriam], com validade e fidedignidade” (ib., nº 7.8) a consecução do referido objetivo. O instrumento de avaliação aferida do ES<sup>8</sup> seria redefinido no quadro de um novo sistema de acesso ao ensino superior assente em dois pilares fundamentais:

(...) o trabalho desenvolvido pelo estudante ao longo do ensino secundário, medido através das classificações finais obtidas; e a avaliação das suas capacidades para a frequência do curso do ensino superior em que pretende ingressar, operada através das provas específicas. (Decreto-Lei 189/92, preâmbulo).

Segundo o diploma, as classificações finais do ES seriam “objeto de aferição, através de um exame nacional (...) a realizar por todos aqueles que queiram ingressar no sistema” (ib). Sob nova forma, foi o regresso da Prova de Aferição, abolida quatro anos antes.

---

<sup>7</sup> Este limite inferior viria a ser reduzido para 20% em sede de revisão do novo regime, aprovada pelo Decreto-Lei 33/90, de 12/1.

<sup>8</sup> Com a publicação da LBSE, o ES passa a compreender apenas o 10º, 11º e 12º anos, enquanto o EB adquire a duração de nove anos, subdivididos em três ciclos: o primeiro, de quatro anos (1º ao 4º ano), o segundo, de dois anos (6º e 7º anos) e o terceiro, de 3 anos (7º, 8º e 9º anos).

No caso do EB, a hipótese de a aferição poder impactar na progressão dos alunos seria afastada com a promulgação do Despacho Normativo 98-A/92<sup>9</sup>, que aprovou o Sistema de Avaliação dos Alunos do EB, e onde se afirmava que a avaliação aferida não teria “efeitos sobre a progressão escolar dos alunos”, podendo ocorrer “em qualquer momento do ano lectivo, sendo da responsabilidade dos organismos competentes do Ministério da Educação a elaboração das respectivas provas” (nº 43). Simultaneamente, para “efeitos de medição de grau de cumprimento dos objectivos curriculares mínimos” (ib., nº 44), previa-se a possibilidade de as escolas utilizarem a avaliação aferida “no início do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, sempre que (...) considerado conveniente pelo conselho pedagógico” (ib.), sob cuja responsabilidade seriam “elaboradas, coordenadas e avaliadas” as provas (ib., nº 45).

Como se pode constatar, a inquietação que decorre da ausência de exames no EB, sobre os quais recaía uma função seletiva, viria a influenciar a produção legislativa, que denuncia o propósito de preservar o controlo sobre o sistema, em nome da salvaguarda da equidade e do rigor da avaliação realizada.

#### **2.4 Resgate e afirmação dos exames: de instrumento de regulação e *accountability* a meta-política**

Em 1993, a reintrodução dos exames no ano terminal do ES, fazia-se acompanhar de um argumentário que apelava à necessidade de controlo da consecução dos objetivos e da qualidade do ensino, tendo-se como propósito enunciado “certificar os saberes adquiridos (...) os conhecimentos competências e capacidades dos alunos, quer para o prosseguimento de estudos, quer para o ingresso na vida ativa”, assim como e “promover a qualidade do sistema educativo [dado que], a avaliação permite fundamentar mudanças e inovações, designadamente de incidência curricular, a partir da aferição do ensino e da aprendizagem, com referência a padrões previamente estabelecidos” (Despacho 338/93, nº 5). À avaliação estava, portanto, reservada uma dimensão reguladora sobre o currículo e sobre o processo de ensino, investindo-a dos propósitos de:

---

<sup>9</sup> Que revogou o Despacho 162/ME/91.

(i)[d]eterminar as diversas componentes do ensino-aprendizagem, procedendo, nomeadamente, à seleção dos métodos e recursos educativos e às adaptações curriculares necessárias à satisfação das necessidades educativas dos alunos”; (ii) [o]rientar a ação do professor no seu relacionamento com os alunos, com os outros professores e com os encarregados de educação; e (iii) (m)elhorar a qualidade do ensino ministrado em cada escola (ib., nº 3, a, b e d).

Neste contexto, passam a existir na generalidade das disciplinas do 12º ano, exames escritos, de âmbito nacional, que se fizeram acompanhar de provas globais internas, nos 10º e 11º anos, com impacto na progressão dos alunos. Tais provas constituíam exercícios tirocinantes com vista aos exames nacionais, induzindo os atores envolvidos a uma adaptação ao caráter sumativo e globalizante dos exames escritos. Na verdade, o longo processo que culminou com a sua reintrodução, nos diversos ciclos de ensino, foi frequentemente precedido ou acompanhado por outros instrumentos de avaliação (provas globais, provas de aferição, testes intermédios) cujo denominador comum era o de serem globais na abrangência, sumativos no propósito e estandardizados no conteúdo e na forma. Poderá mesmo afirmar-se que a aproximação aos exames por via da prévia instituição de ferramentas de avaliação sumativa e globalizante constituiu uma estratégia recorrente das diversas administrações educativas.

Nesse ano de 1994, foi essa estratégia que suportou o alargamento das provas globais do ES, ao 3º ciclo do EB, compreendendo a generalidade das disciplinas do 9º ano e computando a respetiva classificação para a notação final das disciplinas, com uma ponderação de 25%. Numa reafirmação dos imperativos declarados em legislação anterior, alega-se que o “(...) investimento de confiança da comunidade e do Estado no regime de escolaridade obrigatória justifica o reforço de medidas que permitam induzir uma maior equidade, justiça e rigor na avaliação dos alunos” (Despacho Normativo 644-A/94, preâmbulo).

Ora, a evolução mais provável desta medida seria a reintrodução dos exames também no 3º CEB. Contudo, a alteração da matriz ideológica governamental, ocorrida em 1995, com a formação de um governo de centro-esquerda (PS), adiou tal decisão por alguns anos. Assim, e ao invés, as Provas Globais do 3º CEB são substituídas por Provas de Aferição nacionais, nas disciplinas de Português e de Matemática, a realizar nos 4º, 6º e 9º anos de escolaridade. Sem impacto na progressão dos alunos, as Provas de Aferição assumiam um caráter informativo, com propósitos de prestação de contas ao sistema, que, embora de forma não penalizadora, não deixavam de exercer um condicionamento (ainda que indireto) das práticas de ensino/aprendizagem, por via da autorregulação induzida que a sua realização e os seus resultados, necessariamente provocavam nos atores locais.

A clarificação dos propósitos da avaliação encontra-se bem expressa no Decreto Lei 6/01, onde, a par “da avaliação das aprendizagens, entendida como um processo regulador das aprendizagens, orientador do percurso escolar e certificador das diversas aquisições realizadas pelos alunos ao longo do ensino básico” (preâmbulo), surge a avaliação do desenvolvimento do currículo nacional, função especialmente cometida a Provas de Aferição de âmbito nacional. Desprovidas, embora, de propósitos sancionatórios, e destinando-se “a fornecer informação relevante aos professores, às escolas e à administração educativa, não produzindo efeitos na progressão escolar dos alunos” (ib., artº 17º, nº 1), as Provas de Aferição, estendidas agora a todos os ciclos, configuravam um importante instrumento de *accountability* sinótica em resposta ao imperativo de informação sobre o sistema, constituindo “um dos instrumentos de avaliação do desenvolvimento do currículo nacional” (ib.) .

Todavia, embora privilegiando uma avaliação com propósitos não sancionatórios, mas reflexivos e pedagógicos no EB, o governo optaria por potenciar, no ES, a dimensão seletiva da avaliação, ao decretar a ligação entre os exames nacionais deste ciclo de ensino e o acesso ao Ensino Superior. Argumentando com a necessidade de “evitar a duplicação de exames nacionais” (Decreto-Lei 318/95, preâmbulo) para os alunos que pretendessem prosseguir estudos superiores, que seriam sujeitos simultaneamente aos exames do ES e à Prova de Aferição para acesso ao ensino superior<sup>10</sup>, o referido decreto-lei, determinava que “[a] partir do ano lectivo de 1996- 1997, (...) releva como prova de aferição o exame nacional da disciplina base do respetivo curso secundário” (ib.).

A partir de 1996-1997, os exames nacionais do ES ganharam uma nova valência, em cumprimento do imperativo declarado de seleção dos alunos, no acesso ao ensino superior, que passou a estar relacionado com as classificações obtidas pelos candidatos nos exames nacionais do ES (Decreto-Lei 296-A/98).

Em 2002, com o regresso ao poder de uma coligação de centro-direita, foi retomado o processo de introdução de provas com impacto na progressão dos alunos no EB, sendo consagrado, como modalidade de “avaliação sumativa externa, da responsabilidade dos serviços centrais do Ministério da Educação, (...) a realização de exames nacionais no 9º ano, nas disciplinas de

---

<sup>10</sup> O regime de acesso ao ensino superior estabelecido pelo Decreto-Lei 189/92, de 3/11, previa a realização de uma prova de aferição, também a nível nacional.

Língua Portuguesa e Matemática” (Decreto-Lei 209/2002, art. 13, nº 4, al. b). Inevitavelmente, a circunscrição dos exames às duas disciplinas induziu uma focagem curricular, centrada na promoção de certos saberes em detrimento de outros, realidade que viria a ser igualmente verificada no ES, com a redução do número de disciplinas sujeitas a exame nacional (Decreto-Lei 74/04).

A hierarquização dos saberes, dessa forma consumada, foi complementada com o aprofundamento da função de orientação de percursos, endossada aos exames nacionais do ES, encetada em 2005, no governo seguinte, de centro-esquerda, com o afastamento da obrigatoriedade da realização de exames nacionais nos cursos tecnológicos e artísticos especializados (Decreto-Lei 24/06, preâmbulo). Nesta altura, a focagem curricular e o alinhamento das práticas avaliativas ao nível das escolas conhecem um particular incremento, com a criação dos testes intermédios pelo Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), os quais constituíam verdadeiros ‘para-exames’, sem impacto obrigatório na progressão dos alunos, mas com a função de preparação específica e treino para os exames nacionais.

A partir de 2012, com o governo de centro-direita a assumir como missão “a substituição da facilidade pelo esforço” e o “dirigismo pedagógico pelo rigor científico” (Decreto-Lei 137/12, preâmbulo), são instituídas metas curriculares nas diversas disciplinas do EB, com correspondência em novos programas no ES. Exames nacionais – com a designação de ‘Provas de Final de Ciclo’ – são introduzidos nos 4º e 6º anos de escolaridade. À avaliação, consubstanciada nos exames nacionais realizados então em todos os ciclos, é reservado o “objetivo da melhoria do ensino através da verificação dos conhecimentos adquiridos e das capacidades desenvolvidas nos alunos e da aferição do grau de cumprimento das metas curriculares globalmente fixadas para os níveis de ensino básico e secundário (Decreto-Lei 139/12, artº 23º, nº 2).

Concertadamente, assiste-se “atualização da estrutura do currículo, nomeadamente através da redução da dispersão curricular” que se concretizaria naquilo a que o governo denominava de “reforço de disciplinas fundamentais” (ib., preâmbulo). Assim se prosseguia a focagem curricular que estava a ser implementada.

Desde 2016, a onipresença dos exames foi revertida pela atual equipa ministerial, de centro-esquerda, através da abolição das provas de final de ciclo no 4º e 6º ano. Em sua substituição, recuperou-se as provas de aferição sem impacto classificativo, aplicadas a meio dos 1º, 2º e 3º ciclos do EB, tendo em vista possibilitar a intervenção preventiva do insucesso, no pressuposto de que:

as dinâmicas de avaliação visam a melhoria das aprendizagens e o sucesso escolar dos alunos, [e] que a avaliação contínua deve ser o instrumento por excelência da avaliação interna, devendo os instrumentos de avaliação externa atuar como recurso que potencie a avaliação interna realizada na escola (Decreto Lei 17/16, preâmbulo).

Com base na preocupação enunciada de a “avaliação externa, centrada em apenas algumas disciplinas, conduz[ir] a um estreitamento curricular (...) na medida em que não é produzida informação sobre outras áreas curriculares” (ib.), são agora previstas provas de aferição nas diversas disciplinas e não só na Língua Portuguesa e na Matemática.

Estas medidas que, no essencial, “retomam a prática de aferição iniciada em 2000, impondo-lhe a evolução que se exige, ao potenciar o trabalho junto de cada aluno e ao garantir a inclusão das áreas do currículo até aqui subvalorizadas em contexto de avaliação externa” (ib.), configuram o que pode ser designado por uma regulação pedagógica, na medida em que potenciam a apropriação pelos atores locais (alunos, pais e professores) da informação produzida, através das provas, ao conferir-lhe um carácter menos notador e mais descritivo, fundando nessa característica o seu potencial regulador.

Desconstruindo as representações de exigência e rigor, recorrentes na narrativa legitimadora dos exames, o novo modelo de avaliação no ensino básico sustenta, ainda:

que um modelo de avaliação é tanto mais exigente quanto contemple mecanismos de introdução de uma maior qualidade no ensino e na aprendizagem, na medida em que fornece pistas claras para conduzir a uma melhoria progressiva das práticas a desenvolver e dos desempenhos de cada aluno, [na perspetiva de] que o rigor e a exigência se constroem pela diferenciação pedagógica assente numa intervenção precoce no percurso das aprendizagens (ib.).

## 3 OS TESTES NACIONAIS COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DE REGULAÇÃO E AÇÃO PÚBLICA

### 3.1 Diferentes configurações para distintas intensidades regulatórias

A reintrodução dos exames nacionais no ano terminal do ES, surgiu, em 1993, enquadrada por cinco imperativos – qualidade, rigor, equidade, seleção e *accountability* – cinco elementos de uma mesma narrativa, que se constituíram como uma regularidade, na generalidade das normas produzidas sobre avaliação, desde então. Por sua vez, esses imperativos remetiam para três premências do sistema educativo, que constituíam linhas de força das estratégias remediadoras a adotar face aos défices identificados:

- a premência do apuramento da verdade do que é ensinado e aprendido;
- a premência do controlo da consecução dos objetivos definidos para cada nível de ensino;
- a premência da seriação dos alunos e da orientação dos percursos escolares.

Tais premências vêm sustentando preconizações diversas – os remédios de que a educação alegadamente carece – desde a necessidade de aferição e certificação dos conhecimentos e competências dos alunos à simplificação e focagem dos currícula, passando pelo alinhamento de práticas e orientação dos percursos dos alunos.

Enquanto instrumentos de regulação e *accountability*, os testes externos estandardizados podem assumir propósitos mais reflexivos e pedagógicos, sem impacto na progressão dos alunos - filiando-se assim num modelo de regulação mais suave (*soft regulation*); ou mais sancionatórios, impactando na progressão dos alunos – assumindo assim uma filiação regulatória mais dura (*hard regulation*) (Fig. 1). No primeiro caso poderemos enquadrar as provas de aferição e, de certa forma, os testes intermédios, enquanto no segundo se ajustam os exames nacionais e as provas de final de ciclo.

Figura 1



Como foi já referido, no Ensino Secundário, os propósitos regulatórios e, conseqüentemente, a escolha dos instrumentos, foram sempre condicionados pelo imperativo da seleção no acesso ao Ensino Superior. Nessas condições, as sucessivas administrações educativas, independentemente da sua matriz ideológica, convergiram nesse objetivo, elegendo os exames nacionais como o instrumento privilegiado para a prossecução do mesmo.

Já no Ensino Básico, alheio àquele condicionamento, foi possível detectar divergências ao nível da escolha dos instrumentos de avaliação, indiciadoras de opções regulatórias mais pedagógicas ou mais sancionatórias (Fig. 2).

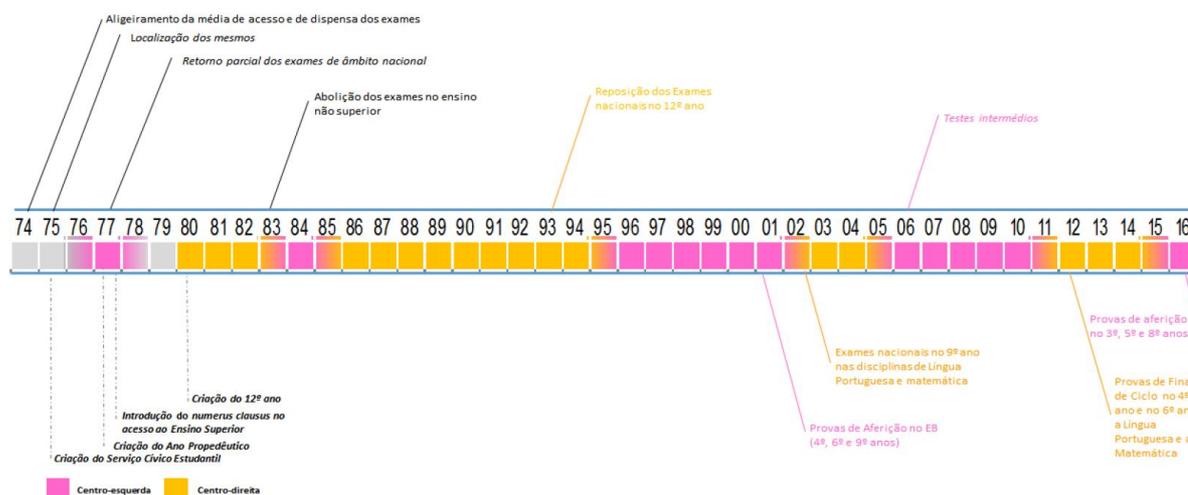
Figura 2



Como se pode verificar no esquema diacrónico da figura 3, após a reintrodução dos exames no sistema educativo, no ano de 1993, as administrações filiadas no centro direita protagonizaram invariavelmente a introdução de instrumentos de avaliação externa com impacto na progressão

dos alunos, facto que indicia uma opção reguladora mais sancionatória, enquanto as administrações filiadas no centro-esquerda, assumindo embora essa mesma estratégia no Ensino Secundário, privilegiaram no Ensino Básico os instrumentos de avaliação sem impacto na progressão, compagináveis com opções de regulação mais reflexivas e pedagógicas.

Figura 3



### 3.2 Uma meta-política no quadro da governação pelos resultados

Para além do alcance regulador que os testes externos standardizados podem assumir, por via das referidas filiações regulatórias, mais sancionatórias ou mais pedagógicas, os exames constituem um instrumento regulador. Na medida em que produzem e evidenciam classificações por confrontação com medidas padrão, os exames revelam uma estreita adequação às novas formas de regulação e controlo assumidas pelos Estado, fundadas nos resultados em detrimento dos processos. Esta regulação *a distância* efetuada pelo Estado implica responsabilização, compreendendo, por um lado, a descentralização e a delegação de competências e, por outro, na sequência da prestação de contas, o respetivo sancionamento, positivo ou negativo.

A prestação de contas mobiliza geralmente alguma forma de avaliação (AFONSO, 2009). Contudo, não obstante, existirem modos formais e modos informais de *accountability*, os primeiros têm vindo a ganhar maior importância. Uma vez que os sistemas formais se baseiam na mensuração e codificação de padrões de resultados, a informação perseguida é

crescentemente quantitativa e os métodos de mensuração são estandardizados. Daí a crescente relevância atribuída aos resultados da educação, com destaque, na atualidade, para os resultados dos exames nacionais. (ib.).

Antunes e Sá (2010) sustentam que as transformações mais ou menos evidentes introduzidas na educação em consequência, e por via, dos exames revelam estarmos perante uma poderosa “tecnologia política de mudança” – a “performatividade/desempenho” – com repercussões ao nível das opções científico pedagógicas dos professores, cuja autonomia profissional é cerceada pelo primado da eficácia, aferida pelos resultados dos alunos nos exames nacionais. Tais opções condicionam a implementação dos currículos, circunscrevendo-os aos conteúdos relevantes que merecem ser ensinados (idem, p.140).

Esta perspetiva é igualmente subscrita por Lingard, Martino e Rezai-Rashti (2013) que evidenciam as relações entre currículo, pedagogia e avaliação, uma tríade onde a pedagogia assume a dimensão de *enactment* do currículo e da própria avaliação. Crescentemente formatada pelo *testing*, a pedagogia *test oriented* determina a amplitude do currículo e o modo como o mesmo é transmitido.

Pelo potencial impactante do *testing* aos mais diversos níveis na educação, Lingard et al (2013) atribuem-lhe o estatuto de meta-política, salientando o impacto do que designam por “modes of test-based, top-down accountability” (p.539) nos próprios objetivos da educação escolarizada. Tais objetivos têm vindo a ser redirecionados, distanciando-se, cada vez mais, do propósito da formação integral do indivíduo, com vista à sua integração na sociedade, para privilegiar uma formação mais pragmática, visando a sua integração no mercado de trabalho, preparando a mão-de-obra qualificada indispensável ao incremento da produtividade de empresas e países, num quadro de disputa internacional por mercados e investimentos.

Deste ponto de vista, a educação torna-se, ela própria também, uma mercadoria, produzida em escolas que, naturalmente, devem competir entre si por clientes, com base em argumentos diferenciadores, num mercado ao qual não faltam mesmo as agências de *rating* – função cometida aos rankings – para mediar a escolha parental.

A este propósito, Afonso (2002) refere-se à importação de um *ethos* competitivo do campo empresarial para o domínio público, e concretamente para as escolas, importação essa que tem

vindo a ser progressivamente efetuado pelos Estados, cuja função reguladora tem vindo a centrar-se mais nos produtos do que nos processos, exercendo através destes o controlo sobre as escolas e as práticas docentes. O autor evidencia a função simultaneamente desreguladora e re-reguladora da avaliação estandardizada, defendendo ser esse papel dual que “explica (...) o aumento do controlo sobre as escolas (nomeadamente pela introdução de currículos e exames nacionais) e, simultaneamente, (...) a criação de mecanismos como a publicitação dos resultados escolares, [como forma de introdução] (...) de pressões competitivas no sistema.” (AFONSO, 2002, p.121).

Estas perspetivas revelam-se complementares para a compreensão do fenómeno do *testing*. O impacto dos testes nacionais nas práticas docentes, na organização das escolas, na amplitude e profundidade dos currículos e nos próprios objetivos da educação, no quadro de um novo paradigma regulador que combina a *accountability* com o *laissez-faire* do mercado.

No quadro da instrumentação da ação pública, em que nos filiamos teoricamente, a definição de ‘instrumento’ proposta por Lascoumes e Le Galès (2004) remete-nos para “um dispositivo técnico de vocação genérica, portador de uma conceção específica da relação política/sociedade e sustentado por uma conceção da regulação” (p. 14), o que nos permite evidenciar o cariz institucional dos instrumentos, mas também a sua falsa neutralidade.

Assim sendo, no primeiro caso, os instrumentos assumem um carácter institucional, na medida em que, como as instituições sociais, estabelecem normas e procedimentos que estruturam a conduta dos atores e das organizações, fornecendo um quadro estável para a ação coletiva (vd. NORTH, 1990), através de matrizes cognitivas e normativas, que agregam valores, crenças e práticas. No segundo caso, os instrumentos são reveladores de “uma teorização (mais ou menos explícita) da relação governante/governado” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p. 29) o que significa que cobrem, sobretudo, questões de natureza política, produzindo efeitos específicos – independentes dos objetivos perseguidos – os quais estruturam, segundo uma lógica própria, a ação pública.

Como se viu, embora constituindo-se como um dispositivo técnico operacionalizador da política de avaliação das aprendizagens e da ação educativa das escolas, os testes nacionais, possuem uma forte carga representativa, na medida em que são considerados socialmente como a verdade padrão acerca do que se ensina e se aprende, bem como da forma como se organiza

e gere ao nível das escolas. A importância atribuída aos exames decorre de uma subjetividade partilhada, tida como conhecimento verdadeiro, com base em representações que conferem sentido à realidade observada, legitimando políticas e orientando a ação pública.

Em função de tais representações, os exames nacionais determinam comportamentos e organizam relações no espaço público, emprestando-lhes assim dimensão social que, em complemento da sua materialidade técnica, lhes confere a condição de instrumentos de regulação e ação pública. Como refere Carvalho (2011), os instrumentos são, eles próprios, dispositivos “de dupla face (técnica e social), organizadores de relações sociais específicas em função das representações e das significações que lhes são próprias” (p.19).

Do que fica dito, pode concluir-se que a importância adquirida pelos testes nacionais, mormente os exames, enquanto concretização de um fenómeno mais vasto emergente nas últimas décadas no campo da educação – o *testing* –, vai muito além do que pontuar a espaços o percurso académico dos alunos, através de um instrumento estandardizado de avaliação, aferidor externo das aprendizagens e competências adquiridas. Existem evidências empíricas do impacto dos testes nacionais como:

- modeladores de práticas pedagógicas e de avaliação;
- condicionadores dos *curricula*;
- determinantes da organização e gestão escolares;
- redefinidores dos objetivos da educação;
- potenciadores de *accountability* no quadro da ação re-reguladora do Estado, firmada nos resultados em detrimento dos processos;
- indutores de mecanismos de mercado e de quase mercado no quadro da livre escolha parental;
- desoneradores dos governos relativamente à sua responsabilidade pelos contextos educativos.

Se tais realidades se afiguram substancialmente demonstradas, permanece insuficientemente explicado o poder e a dimensão organizadora deste instrumento na regulação e ação pública no campo educativo. Decorrente desta insuficiência explicativa, afigura-se pertinente que se intente compreender a centralidade que os testes nacionais têm vindo a adquirir, no campo da educação, por via da compreensão e evidência dos valores que o sustentam, das representações

que encerra, das ideias e do conhecimento que mobiliza e produz, bem como das ferramentas que o compõem e operacionalizam.

Como se viu, os testes nacionais são um instrumento de regulação, instituído com base em valores meritocráticos e em representações que associam avaliação a provas e saberes, sendo legitimado através do conhecimento que produz (as classificações) acerca do problema, que recorrentemente define através desse mesmo conhecimento (as insuficiências no processo de ensino/aprendizagens). Tais características, associadas à sua natureza compósita, quanto às ferramentas e dispositivos que o corporizam e complexificam, dificultam o seu escrutínio e tornam menos questionável a aceitação dos seus processos e resultados. Este conjunto de questões concorrerá certamente para uma explicação do inusitado poder e do alcance organizador dos exames.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, n.13, p. 13-29, 2009.

AFONSO, A. J. Políticas contemporâneas e avaliação educacional. In L. LIMA, L.; AFONSO, A. J. *Reformas da Educação Pública: Democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Afrontamento, 2002, p.111-128.

AFONSO, A.J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, v.22, n. 75, p. 15-32, 2001.

<https://doi.org/10.1590/s0101-73302001000200003>

AFONSO, N. A Regulação da Educação na Europa - do Estado educador ao controlo social da educação pública. Em J. Barroso (Org.), *A Escola Pública - regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA, 2003.

AFONSO, N. Autonomia, avaliação e gestão estratégica das escolas públicas. In: COSTA, J. A.; NETO-MENDES, A. ; VENTURA, A. (Orgs.). *Liderança e estratégia nas organizações escolares. Atas do I Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Portugal: UA, 2000, p. 201-216.

ANTUNES, F.; SÀ, V. Notas, pautas e vozes na escola: exames, rankings e regulação da educação. In: ESTEBAN, M. T; AFONSO, A. J. (Orgs.), *Olhares e interfaces: Reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, 2010, p.112-146.

BARROSO, J. A administração local da educação - da descentralização à territorialização das políticas. In: CNE *Processos de Descentralização em Educação*. Lisboa: CNE, 2016, p. 22-36.

BARROSO, J. O Estado, A Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educação e Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

<https://doi.org/10.1590/s0101-73302005000300002>

CARVALHO, L. M. O PISA como dispositivo de conhecimento & política. In: CARVALHO, L. M. (coord.) - *O Espelho do Perito*. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA. V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011.

COSTA, E; AFONSO, N. A influência do Programme for International Student Assessment (PISA) na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo Constitucional Português. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, n. 10, p. 53-64, 2009.

HOOD, C. Public Management, New. In: SMELSER, N. J; BALTES, P. B. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* USA: Pergamon, 2001, p.12553- 12555.  
<https://doi.org/10.1016/b0-08-043076-7/01180-3>

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dir.). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LINGARD, B.; MARTINO, W; REZAI-RASHTI, G. Testing regimes, accountabilities and education policy: commensurate global and national developments. *Journal of Education Policy*, v. 28, n. 5, p. 539-556, 2013.

<https://doi.org/10.1080/02680939.2013.820042>

MAROY, C. Convergences and hybridization of educational policies around ‘post-bureaucratic’ models of regulation. *Compare*, v. 39, n. 1, p. 71-84, 2009.

<https://doi.org/10.1080/03057920801903472>

MULLER, P. Présentation: Cinq défis pour l'analyse des politiques. *Revue Française de Science Politique*, v. 46, n. 1, p. 96-102, 1996.

MULLER, P.; SUREL, Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SUREL, Y. *L'État et le livre: les politiques publiques du livre en France (1957- 1993)*. Paris: L'Harmattan, 1997.

## LEGISLAÇÃO

Circular LT/ES nº 42/1974, de 7/6, DGES. Documento consultado no CIREP/MEC, em 4/4/16.

Circular T/ES nº 13/75, de 23/6, DGES. Documento consultado no CIREP/MEC, em 4/4/16.

Circular L/ES nº 4/76, de 26/2, DGES. Documento consultado no CIREP/MEC, em 4/4/16.

Circular 6/77, de 6/4, DGEB. Documento consultado no CIREP/MEC, em 6/4/16.

Circular 5/78, de 18/5, DGEB. Documento consultado no CIREP/MEC, em 6/4/16.

Decreto-Lei 270/75, de 30/5. *Diário da República nº 124 – I Série*, 752-754.

Decreto-Lei 397/77 de 17/9. *Diário da República nº 216 - I Série*, 2279-2280.

Decreto-Lei 491/77, de 23/11. *Diário da República nº 271 - I Série*, 2800-2802.

Decreto-Lei 4/78, de 11/1. *Diário da República nº 9 – I Série*, 74.

Decreto-Lei 240/80, de 14/7. *Diário da República nº 165 – I Série*, 1741-1742.

Decreto-Lei 354/88, de 12/10. *Diário da República nº 236 – I Série*, 4166-4173.

Decreto-Lei 33/90, de 12/1. *Diário da República nº 20 – I Série*, 335-337.

Decreto-Lei 286/89, de 29/8. *Diário da República nº 198 – I Série*, 3638-3644.

- Decreto-Lei 189/92, de 3/9. *Diário da República nº 203 – I Série*, 4202-4210.
- Decreto-Lei 318/95, de 28/11. *Diário da República nº 275 – I Série A*, 7392.
- Decreto-Lei 296-A/98, de 24/9. *Diário da República nº 222 – I Série A*, 4966(2)-4966(7).
- Decreto-Lei 6/01, de 18/1. *Diário da República nº 15 – I Série A*, 258-262.
- Decreto-Lei 74/04, de 26/4. *Diário da República nº 73 – I Série A*, 19311942.
- Decreto-Lei 24/06, de 6/2. *Diário da República nº 26 – I Série A*, 860-861.
- Decreto-Lei 137/12, de 2/7. *Diário da República nº 126 – I Série*, 3340-3349.
- Decreto-Lei 139/12, de 5/7. *Diário da República nº 129 – I Série*, 3476-3491.
- Decreto-Lei 17/16, de 4/4. *Diário da República nº 65 – I Série*, 1123-1127.
- Despacho 23/ME/83, de 10/02. *Diário da República nº 34 – II Série*, 1144-1145.
- Despacho 133/76, de 18/5, MEIC. Documento consultado no CIREP/MEC, em 6/4/16.
- Despacho 6/77, de 17/1, SEOP. Documento consultado no CIREP/MEC, em 6/4/16.
- Despacho 22/77, de 18/2, SEOP. Documento consultado no CIREP/MEC, em 6/4/16.
- Despacho 42/78, de 18/4. *Diário da República nº 90 - II Série*, 2158.
- Despacho 162-ME/91, de 23/10. *Diário da República nº 244 - II Série*, 10598-10601.
- Despacho Normativo 98-A/92, de 20/6. *Diário da República nº 140 - II Série*, 2901- 2908.
- Despacho Normativo 338/93, de 21/10. *Diário da República nº 247 - I Série B*, 5934- 5937.
- Despacho Normativo 644-A/94, de 8/9. *Diário da República nº 214 - I Série B*, 5556 (2).
- Lei 37/77, de 17/6. *Diário da República nº 138 - I Série*, 1455-1456. Ofício-Circular, 69/78, de 10/3, DGEB. Documento consultado no CIREP/MEC, em 11/4/16.
- Ofício-Circular nº 39/77, de 13/3, DGES. Documento consultado no CIREP/MEC, em 11/4/16.
- Portaria 530/82 de 28/5. *Diário da República nº 121 - I Série*, 1440-1461.
- Portaria 143/83 de 11/2. *Diário da República nº 35 - I Série*, 428-449.
- Portaria 387/83, de 7/4. *Diário da República nº 80 - I Série*, 1189-1216.
- Portaria 168/85, de 29/3. *Diário da República n.º 74 - I Série*, 821-822.30