

# ESTADO, MERCADO, COMUNIDADE E AVALIAÇÃO

## Esboço para uma (re)articulação crítica

Almerindo Janela Afonso\*

**Resumo:** A centralidade da avaliação no contexto das políticas educativas contemporâneas tem sido objecto de muitos trabalhos sociológicos, embora as marcas da sua discussão entre nós continuem a ser bastante ténues. Neste sentido, procura-se neste trabalho compreender as mudanças económicas e políticas em contextos onde ocorreu mais cedo o renascimento conservador e neoliberal, para em seguida retirar algumas das implicações destes acontecimentos no tocante à reformulação das políticas educativas e avaliativas. Dado que a redefinição do papel do Estado e a revalorização da ideologia do mercado são dois dos vectores essenciais dessas mudanças, é por referência a estes elementos que se procura elucidar o papel da avaliação educacional, contrapondo, ao mesmo tempo, uma outra rearticulação para pensar a avaliação em relação com a Comunidade, numa perspectiva menos reguladora e mais emancipatória. Finalmente, tendo este quadro teórico em mente, enunciam-se de modo sucinto algumas das especificidades das mudanças na avaliação educacional que ocorreram em Portugal no início dos anos 90.

**Palavras-chave:** políticas de avaliação, nova direita, reforma educativa, avaliação formativa

### STATE, MARKET, COMMUNITY AND EVALUATION: TOWARDS A CRITICAL (RE)ARTICULATION

**Abstract:** The central role of evaluation within the context of contemporary educational policies has been the object of many sociological studies, however, in Portugal, signs of their discussion are still rather tenuous. This work seeks to understand political and economic changes in contexts where the conservative and neoliberal revival took place earlier to draw some of their implications over the renewal of the educational and evaluation policies. The role of educational evaluation is analyzed taking into account the redefinition of the role of the State and the raising importance of the market ideology as two key dimensions of these changes. In contrast, another (re)articulation will look at evaluation in relation to the community within an emancipatory, rather than regulatory, perspective.

\* Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho (Braga, Portugal).

From the theoretical framework a succinct reference will be made to the specific nature of changes in educational evaluation occurring in Portugal in the early 90s.

**Keywords:** evaluation policies, new right, educational reform, formative evaluation

#### **ÉTAT, MARCHÉ, COMMUNAUTÉ ET ÉVALUATION: VERS UNE (RE)ARTICULATION CRITIQUE**

**Résumé:** Le rôle central de l'évaluation dans le contexte des politiques éducatives contemporaines a été l'objet de nombreuses études sociologiques, même si les signes de leur accueil au Portugal sont encore assez ténus. Le travail proposé cherche à comprendre les changements politiques et économiques dans les contextes où le retour au conservatisme et néolibéralisme a eu lieu plus tôt, afin d'identifier certaines de leurs implications sur le renouvellement des politiques d'éducation et d'évaluation. Puisque la redéfinition du rôle de l'État et le rétablissement de l'idéologie du marché sont deux des dimensions essentielles de ces changements, le rôle de l'évaluation pédagogique sera analysé en y faisant référence. Une autre (ré)articulation permettra de se pencher sur l'évaluation liée à la communauté dans une perspective émancipatrice, plutôt que régulatrice. À partir du cadre théorique adopté, une référence succincte sera faite à la nature spécifique des changements dans l'évaluation de l'éducation qui ont eu lieu au Portugal au début des années 90.

**Mots-clés:** politiques d'évaluation, nouvelle droite, réforme de l'éducation, évaluation formative

A centralidade da avaliação educacional no contexto das políticas educativas contemporâneas tem sido objecto de alguns trabalhos sociológicos importantes. As perspectivas teóricas e metodológicas adoptadas são, naturalmente, diversas, salientando-se sobretudo um esforço inovador na elaboração de quadros de inteligibilidade quando se convocam contributos das diferentes ciências sociais e humanas para elucidar uma problemática que continua a estar, em grande parte, confinada às teorias pedagógicas e psicológicas. Assim, por exemplo, a tipologia das crises do capitalismo proposta por Jürgen Habermas (1973), bem como a tipologia das estratégias de legitimação compensatória de Hans Weiler (1983), têm sido utilizadas por alguns autores do campo da educação em trabalhos que procuram, de forma exploratória, estabelecer articulações sociológicas entre políticas educativas e avaliativas (Hargreaves, 1989; Angulo, 1993). O meu próprio contributo pretende, precisamente, dar continuidade a esta linha de análise, embora optando pela construção de um quadro teórico-conceptual relativamente distinto (Afonso, 1997a). Em vez de utilizar tipologias já constituídas, como algumas das que foram acima referidas – aí exeritando as formas e funções da avaliação que emergiram nas reformas educativas contemporâneas e que podem ser contextualizadas face a mudanças sociais mais amplas –, parto antes para uma compreensão das mudanças económicas e políticas em países centrais, onde ocorreu mais cedo o renascimento conservador e neoliberal, procurando assim perceber as implicações destes acon-

tecimentos no tocante à reformulação das políticas educativas e avaliativas. Como consequência, e dado que a redefinição do papel do Estado e a revalorização da ideologia do mercado são dois dos vectores essenciais dessas mudanças, é por referência a estes elementos que procuro elucidar sociologicamente o papel da avaliação educacional<sup>1</sup>. Finalmente, tendo esse mesmo quadro teórico em mente, enuncio de modo sucinto algumas das especificidades das mudanças na avaliação pedagógica que ocorreram em Portugal neste mesmo espaço temporal.

### **O mito do livre-mercado e a manutenção do Estado forte**

Nos países capitalistas centrais, o período em análise (anos 80/90) caracterizou-se pela emergência das políticas da chamada *nova direita*. Em *The Free Economy and the Strong State* – uma obra por muitos considerada essencial para a compreensão destas políticas nos E.U.A. e no Reino Unido –, Andrew Gamble mostra bem como elas, de forma muito distinta de políticas anteriores, também de direita, foram marcadas por uma singularidade própria: uma combinação da defesa da livre economia, de tradição liberal, com a defesa da autoridade do Estado, de tradição conservadora. Na base desta bipolaridade, decisões não-intervencionistas e descentralizadoras passaram a coexistir com outras altamente centralizadoras e intervencionistas, revelando a ambiguidade inerente a esta articulação política que fez com que a *nova direita* pudesse «parecer sucessivamente libertária e autoritária, populista e elitista» (Gamble, 1994: 36). Como sintetiza outro autor, «para os neoliberais a ênfase é sempre na liberdade de escolha, no indivíduo, no mercado, no governo mínimo e no *laissez-faire*, enquanto os neoconservadores dão prioridade a ideias como o autoritarismo social, a sociedade disciplinada, a hierarquia e subordinação, a nação e o governo forte» (Chitty, 1994: 23).

O resultado destas tensões e contradições – decorrentes de uma fórmula política que exige um Estado limitado (portanto, mais reduzido e circunscrito nas suas funções), mas, ao mesmo tempo, forte (no seu poder de intervenção) – produziu, em certo sentido, um desequilíbrio importante a favor do Estado e em prejuízo do livre-mercado. Designado já como o «paradoxo do Estado neoliberal», este facto significa basicamente que, «embora o neoliberalismo possa ser considerado como uma doutrina que prega o Estado autolimitador, o Estado tem-se tornado mais “poderoso” sob as políticas neoliberais de mercado» (Peters, 1994: 213).

De facto, se tomarmos como referência a concepção neoliberal proposta por autores como Robert Nozick na sua obra *Anarchy, State and Utopia*, veremos que a *nova direita* adoptou uma

---

<sup>1</sup> A expressão avaliação educacional pretende designar, de uma forma ampla, as diferentes modalidades de avaliação que estão disponíveis no campo da educação e que visam objectivos muito distintos. Quando se utiliza a expressão avaliação pedagógica, visa-se nomear apenas a avaliação dos alunos.

versão liberal bastante mitigada<sup>2</sup>. Na visão liberal radical, a economia é o resultado de uma harmonia de interesses gerada por trocas voluntárias entre indivíduos livres e autônomos e o Estado é apenas o garante dessa ordem espontaneamente gerada pelo mercado. Nesta linha de pensamento, admite-se como possível e desejável a existência de um mercado totalmente livre da tutela estatal, aceitando apenas como tarefas legítimas de um «Estado mínimo» aquelas que se restringem «às funções de protecção contra a violência, o roubo e a fraude, bem como às funções que permitam o cumprimento de contratos» (Nozick, 1988: 7)<sup>3</sup>.

No entanto, não parece ter sido isto que aconteceu em países centrais. Pelo contrário, o mercado não ressurgiu como um processo espontâneo, completamente fora do âmbito do Estado, mas como um sistema promovido e controlado, em grande parte, pelo Estado<sup>4</sup>. E não nos parece que tenha sido assim apenas pelo facto de, como refere Bill Schwarz (1992: 111), no capitalismo avançado, o Estado autoritário se tornar necessário ao projecto neoliberal para vigiar activamente a imposição dessa nova ordem representada pelo mercado. O que ocorre, mais precisamente, é que, como observa Hanf, nem os mercados são fenómenos naturais nem, tão pouco, se pode pensar esta questão como se estivesse em causa uma simples escolha entre um mercado livre e uma economia regulada pelos governos. De facto, como conclui este último autor, «todas as economias de mercado são sistemas mistos de regulamentação governamental e de forças de mercado» (Hanf, 1994: 27).

Há, no entanto, especificidades na forma como as políticas da *nova direita* desenharam as relações entre Estado e mercado. Se, por um lado, o mercado *tout court* teve uma notória expansão sob a forma de algumas políticas de privatização e de liberalização da economia, também é verdade que, apesar da crise fiscal e dos ataques neoliberais, o Estado-providência resistiu – e isso, por outro lado, constituiu igualmente um importante obstáculo à maior expansão do mercado.

Mas a resistência do Estado-providência não significou a manutenção do *statu quo*. De facto, as coligações de direita que estiveram no poder em países como o Reino Unido puseram em prática outras estratégias para tentar gerir a tensão resultante da não diminuição das exigências em relação aos direitos sociais (nomeadamente na área da saúde e da educação) e da crescente escassez de receitas provenientes dos impostos (entretanto muito perto dos limites eleitoralmente suportáveis). Como refere Brian Salter (1995), numa situação como a descrita, há que procurar

<sup>2</sup> Trabalhos mais recentes observam mesmo que, comparativamente com a obra de Hayek, *Anarquia, Estado e Utopia* de Robert Nozick não teve o impacto político que se poderia pensar. Ver a este propósito, por exemplo, Brian Lund (1996).

<sup>3</sup> Entretanto, em obra mais recente, Robert Nozick (1992:15) deixa claro ter reconsiderado muitos dos postulados originais de *Anarquia, Estado e Utopia*: «Tendo escrito um livro de filosofia política que delineava uma perspectiva que hoje não me satisfaz (...) estou consciente de que é difícil afastar esse passado intelectual». E, mais à frente, escreve: «A posição libertária que propus parece-me, hoje, seriamente inadequada (...)» (Nozick, 1992: 227).

<sup>4</sup> Veja-se também a argumentação em torno do que se designa por «Estado híbrido» desenvolvida por Phillip Cooper (1995).

uma das seguintes estratégias: ou se tenta redefinir o que se entende por direitos ligados ao Estado-providência (uma questão essencialmente ideológica), ou se consegue um melhor equilíbrio entre a oferta e a procura (com uma maior eficiência na utilização das receitas provenientes dos impostos) ou, ainda, se encontram fontes alternativas de financiamento. A primeira estratégia exige convencer os cidadãos a reduzir ou, pelo menos, não aumentar os seus direitos – o que não é uma estratégia plausível a curto prazo dada a «hegemonia dos valores do Estado-providência». A segunda estratégia implica redireccionar a procura para o sector privado – o que pressupõe que se criem incentivos para que este sector possa aumentar a sua capacidade de atendimento e os cidadãos sejam persuadidos de que não perdem direitos porque poderão fazer escolhas mais amplas e ter acesso a serviços de melhor qualidade. Finalmente, a terceira estratégia, muito mais subtil, supõe a adoção de medidas tendentes a atenuar as fronteiras entre o setor público e o setor privado, de modo a permitir que se torne igualmente menos nítida a distinção entre os direitos sociais e os direitos individuais. Isto, por sua vez, refere ainda Brian Salter, pode levar ao enfraquecimento da hegemonia dos valores do Estado-providência e, conseqüentemente, a uma redução da procura dos serviços públicos. Exemplos destas políticas são, entre outros, os mercados internos (*internal markets*) e os incentivos para uma economia mista de bem-estar social (Salter, 1995). Foram precisamente algumas destas estratégias, postas em prática pela *nova direita*, que configuraram o que alguns autores têm vindo a designar como mecanismos de *quase-mercado*.

Na realidade, mais do que à confinação do Estado e à expansão do mercado, assistiu-se, em muitos casos, à interpenetração desses elementos, com arranjos específicos consoante as conjunturas nacionais, os quais resultaram numa configuração particular se comparada com outros períodos históricos da evolução do capitalismo. É isto precisamente que, do meu ponto de vista, constitui um dos aspetos distintivos mais importantes das políticas de convergência neoliberal e neoconservadora; e é isso também que, seguramente, constitui um dos principais vetores da redefinição do papel do Estado neste período<sup>5</sup>. Como escreve Reg Whitaker (1992), muitas destas tendências põem em causa a natureza do próprio Estado capitalista, obrigando não apenas a redefinir as fronteiras tradicionais entre os setores público e privado, mas também a repensar a questão da relativa autonomia do Estado. Daí, igualmente, a centralidade do conceito de *quase-mercado*.

---

<sup>5</sup> À primeira vista, esta perspectiva parece muito diferente da que é defendida, por exemplo, por Boaventura de Sousa Santos quando caracteriza a fase mais recente do capitalismo nos países centrais como «uma fase de re-hegemonização do princípio do mercado e de colonização, por parte deste, do princípio do Estado e do princípio da comunidade, de que a *reaganomics* e o *thatcherismo* são chocantes manifestações» (Santos, 1994: 204-205). No entanto, e na minha perspectiva, quando atendemos a outros passos da mesma obra, verificamos que a referência à «colonização do princípio do Estado por parte do princípio do mercado» aproxima-se muito do conceito de *quase-mercado* – ou, pelo menos, as conclusões são muito semelhantes (Santos, 1994: 215-216 e 219-220, por exemplo).

Na definição de Le Grand – um dos autores que tem vindo a discutir a criação de *quase-mercados* no âmbito do Estado-providência –, *quase-mercados* são *mercados* porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos; são quase porque diferem dos mercados convencionais em aspetos importantes. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes mas não visam necessariamente a maximização dos seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam em certos agentes a sua representação no mercado (Le Grand, 1991: 1259-1260).

Estes mecanismos de quase-mercado – porque igualmente introduzidos nos sistemas educativos – justificam algumas referências e considerações que farei a seguir.

### **Quase-mercados em educação**

Como refere Roger Dale (1994: 112), em educação o termo *mercado* é mais conotativo do que denotativo. Isto significa que, por vezes, quando se fala de «mercadorização da educação» não se trata senão da implementação de mecanismos de «liberalização» no interior do sistema educativo ou da introdução de elementos de «quase-mercado». De facto, analisando alguns casos concretos de políticas educacionais da *nova direita*, este autor conclui que «o que está em questão são novas formas e combinações de financiamento, fornecimento e regulação da educação», diferentes das formas tradicionais exclusivamente assumidas pelo Estado. Todavia, tal como aconteceu noutros setores, a criação de quase-mercados em educação pode mesmo «incluir um papel maior, e/ou modificado para o Estado (e não necessária ou automaticamente um papel menor)» (Dale, 1994: 110-111).

Aliás, o Estado não pode deixar de ter um papel ativo sendo «o mercado uma criação política, concebida para fins políticos», como acentua Stewart Ranson. Por esta razão, parece-me importante a observação deste autor quando acrescenta que «o mercado em educação não é o mercado clássico da concorrência perfeita mas um mercado cuidadosamente regulado e com controlos rígidos» (Ranson, 1993: 338)<sup>6</sup>. Neste mesmo sentido, escreve também R. Hatcher, a regulação que é feita pelo Estado não é contraposta ao mercado, pois a criação e manutenção do mercado depende do Estado. Aliás, a introdução de quase-mercados no sector público, em geral, e na educação, em particular, evidencia bem estas relações. De facto, acrescenta R. Hatcher, «a educação distingue-se não só do sector privado como também de outras áreas do setor público

---

<sup>6</sup> Estas e outras afirmações de Stewart Ranson, inseridas no texto que acima citei, deram origem a uma interessante polémica sobre o conceito de mercado em educação. Ver, a esse propósito, James Tooley (1995) e também a resposta de Stewart Ranson (1995).

pelo facto de os poderes do Estado, que mantêm o mercado, se entrelaçarem com outros poderes que controlam o próprio conteúdo da educação» (Hatcher, 1994: 45). É, aliás, esta combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no domínio público que explica que os governos da nova direita tenham aumentado consideravelmente o controlo sobre as escolas (nomeadamente pela introdução de currículos e exames nacionais) e, simultaneamente, tenham promovido a criação de mecanismos como a publicitação dos resultados escolares, abrindo espaço para a realização de pressões competitivas no sistema educativo.

Na perspectiva de M. Apple, por exemplo, esta aparente contradição, pode não ser tão substancial como se esperaria dado que, numa época de crise e de perda de legitimidade, a introdução de um currículo nacional e de uma avaliação também a nível nacional transmitem a ideia de que os governos estão preocupados com os consumidores e com a necessidade de elevar os níveis educacionais – o que é, afinal, a principal preocupação do mercado. Para este autor, a criação de um currículo nacional, o estabelecimento de normas-padrão (*standards*) nacionais e a realização de testes também a nível nacional são mesmo condições prévias para que se possam levar à prática políticas de privatização e mercadorização da educação, representando, portanto, um compromisso ideal no âmbito da coligação de direita (Apple, 1993: 230). Curiosamente, os setores neoliberais ingleses não estavam inicialmente dispostos a apoiar a imposição de um controlo central sobre o currículo. Como lembra Clyde Chitty, foi mesmo necessário convencê-los de que

(...) um currículo nacional não era necessariamente incompatível com a promoção dos princípios do livre-mercado. Isso poderia, afinal, ser uma boa justificação para realizar testes de avaliação nacionais em determinadas etapas da carreira escolar dos alunos, proporcionando, desse modo, importantes dados e informações aos pais sobre as características desejáveis ou indesejáveis de cada escola. Por outras palavras, informações suplementares aos consumidores proporcionadas pelos resultados dos testes poderiam realmente ajudar um sistema de mercado a operar de modo mais eficaz. (Chitty, 1994: 24)

Por isso, hoje em dia parece ser relativamente consensual naqueles setores que a imposição de um currículo nacional e a introdução de exames nacionais não são, de facto, incompatíveis com a promoção de valores de mercado, embora a adoção dessas alterações tenha introduzido no sistema educativo inglês importantes tensões a que os professores deram voz<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> A este propósito, como observa Basil Bernstein, «o programa estatal das provas de exame reflecte as tensões que existem no seio do conservadorismo actual (...). Estas tensões culminaram na recusa dos professores a aplicar as ditas provas aos estudantes de 14 anos e, finalmente, na revisão de todo o programa de exames» (Bernstein, 1994: 183). Este autor refere-se ao boicote que, em 1993, os professores ingleses fizeram aos novos exames nacionais que visavam não apenas verificar os conhecimentos dos estudantes como também estabelecer uma classificação nacional das escolas com base nesses resultados. Um outro autor refere a este propósito: «No Verão de 1993, o sistema nacional de avaliação às crianças de 7e 14 anos falhou quando os professores se recusaram em massa a pô-lo em prática (...). A história de como isto aconteceu é uma

## O Estado-avaliador e a ênfase nos resultados/produtos educacionais

Se ao nível dos sistemas educativos, em países como os EUA e a Inglaterra, a avaliação foi essencial para a promoção de *quase-mercados*, também mostrou ser uma estratégia útil, ao nível mais geral, para apoiar as tentativas de transformação dos valores próprios do *domínio público*. Sendo este o espaço onde se expressam os propósitos coletivos de uma dada sociedade – reme-tendo, nomeadamente, para os direitos e necessidades sociais que são estabelecidos através de escolhas publicamente construídas –, o domínio público deve preservar e atender valores espe-cíficos como a igualdade, a justiça e a cidadania.

No entanto, foram estes e outros valores semelhantes que estiveram (e continuam a estar) ameaçados perante a introdução de elementos de mercado e outras lógicas específicas do setor privado que, entre outros modos, têm sido viabilizados pela utilização política e administrativa de certas modalidades de avaliação. Como mostra Mary Henkel em *Government, Evaluation and Change* – estudo que cobre um período decisivo de transformações nas políticas públicas inglesas, entre 1983 e 1989 –, «o governo identificou a avaliação como uma componente signifi-cativa na sua estratégia de conseguir alguns objectivos decisivos: controlar as despesas públi-cas, mudar a cultura do sector público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de activi-dade pública e privada» (Henkel, 1991a: 9). Deste modo, a avaliação reaparece claramente rela-cionada com funções gestionárias, tendendo a ser, como refere E. House, uma «avaliação cen-trada na eficiência e na produtividade sob o controlo directo do Estado» (House, 1993: x). Con-siderando estes vetores, torna-se agora mais evidente a razão pela qual, no período em análise, uma das mudanças importantes, tanto fora como dentro do contexto educacional, foi precisa-mente a ênfase genérica na avaliação dos resultados (e produtos), e a conseqüente desvaloriza-ção da avaliação dos processos, independentemente da natureza e fins específicos das organiza-ções ou instituições públicas consideradas<sup>8</sup>.

Como referem David Osborne e Ted Gaebler (1992: 139)<sup>9</sup>, o simples fato de as agências públi-cas terem que definir os resultados ou indicadores-alvo (*benchmarks*) que<sup>9</sup> pretendem alcançar

---

teia confusa de acontecimentos, alguns tendo a ver com a nossa tradição educacional, outros derivados dos problemas técni-cos intrínsecos à avaliação e outros ainda derivados da ideologia das políticas de direita na Inglaterra» (Black, 1994: 191).

<sup>8</sup> Há aqui, como facilmente se depreende, uma racionalidade muito próxima da «legitimação pela performatividade» à qual estão hoje sujeitos, por exemplo, o ensino superior e a investigação, como assinala Jean-François Lyotard em *A Condição Pós-Moderna*. Veja-se também, a propósito do ensino superior, a análise de Licínio Lima em torno do que designa por «educação contábil» (Lima, 1997).

<sup>9</sup> David Osborne e Ted Gaebler são autores do livro *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, considerado uma das obras mais influentes a favor de uma nova filosofia de administração pública nos E.U.A., no início dos anos noventa. Na revista *Public Administration*, um autor escreve que este livro «tornou-se num livro de culto para os governantes tal como *The Pursuit of Excellence* de Peters e Waterman (1982) o tinha sido para os

obriga-as a pensar nos seus próprios fins, os quais, frequentemente, ou não são claros ou não estão bem definidos. Assim, acrescentam estes mesmos autores, os «governos empreendedores» devem procurar mudar o sistema de recompensas, pondo a tónica nos resultados, porque «quando as instituições são financiadas de acordo com os resultados, elas tornam-se obsessivas em relação ao seu desempenho», e é isso que é necessário incentivar. No relatório intitulado *Reinventar a Administração Pública*, elaborado sob a direcção do vice-presidente americano Al Gore, e fortemente influenciado pela obra de David Osborne e Ted Gaebler, afirma-se a certa altura: «O nosso caminho é claro: temos de transitar de sistemas que responsabilizam as pessoas por processos, para sistemas que as tornam responsáveis por resultados» (Al Gore, 1994: 55). De acordo com estes pressupostos, sem resultados mensuráveis (que devem ser tornados públicos), não se consegue estabelecer uma base de responsabilização (*accountability*) credível, tornando-se igualmente mais difícil a promoção da competição entre sectores e serviços – em ambos os casos, duas dimensões essenciais das novas orientações políticas e administrativas.

Em termos de política educativa, mais especificamente, trata-se agora de tentar conciliar o Estado-avaliador – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controlo dos resultados (sobretudo académicos)<sup>10</sup> – e a filosofia de *mercado educacional* assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas.

Sendo a avaliação um dos vetores fundamentais deste processo, é necessário saber qual a modalidade que melhor serve a obtenção simultânea daqueles objectivos. É isso que procurarei fundamentar a seguir.

---

gestores britânicos alguns anos antes. O Presidente Clinton, tanto antes como depois de ter tomado posse, elogiou vivamente o livro, recomendando a sua leitura a cada político eleito na América. O título do livro foi usado pelo vice-presidente Al Gore para anunciar (...) o programa presidencial de dinamização e melhoria do governo federal» (Butler, 1994: 263). Sobre este assunto, ver ainda Gore, 1994. Também o relatório Porter – *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal* – recomenda ao governo português que siga as orientações contidas no livro *Reinventing Government* (Monitor Company/M. Porter, 1994: 85).

<sup>10</sup> A partir da década de oitenta, o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo por governos neoconservadores e neo-liberais de países centrais, começou a ser traduzido pela expressão «Estado avaliador» (Neave, 1988; Henkel, 1991b; O’Buachalla, 1992; Hartley, 1993). Para diferentes autores, esta expressão quer significar, em sentido amplo, que o Estado adotou um *etbos* competitivo, decalcado no que tem vindo a ser designado por *neo-darwinismo social*, passando a admitir a lógica do mercado com a importação para o domínio público de modelos de gestão privada cuja ênfase é posta nos *resultados* ou *produtos* dos sistemas educativos. No caso da educação, esta preocupação com o *produto*, mais do que com o *processo*, implica formas de avaliação específicas, como o retomo aos exames nacionais, à avaliação aferida ou a outras modalidades de avaliação externas (Afonso, 1994, 1995a, 1997a).

## A avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados

Podendo admitir-se (e por razões essencialmente dedutivas) que a modalidade de avaliação pedagógica mais congruente com a ideologia do mercado é a *avaliação normativa*, constata-se, no entanto, à medida em que se avança na compreensão das especificidades das atuais políticas educativas, que não há provas empíricas que sustentem essa hipótese. Não que (teoricamente) a avaliação normativa não seja a mais adequada para promover os valores neoliberais baseados na comparação dos indivíduos, na competição e em outras regras de mercado. Por alguma razão, obras marcantes do neoliberalismo educacional, como *Politics, Markets, and America's Schools* de J. Chubb e T. Moe (1990), propugnaram esses princípios e valorizaram a utilização de modalidades de avaliação estandardizada normativa.

De fato, se as teorias vindas dos setores neoliberais mais radicais tivessem sido postas em prática, essa seria naturalmente a modalidade de avaliação que faria sentido num contexto de forte retração do Estado (*Estado-mínimo*) e de grande expansão do mercado. No limite, o Estado – não pondo qualquer obstáculo a uma maior diversificação curricular e admitindo a transmissão de conteúdos e objetivos educacionais não sujeitos a qualquer uniformização nacional – induziria a predominância de formas de avaliação congruentes com a mercadorização da educação escolar<sup>11</sup>. Mas, como já procurei demonstrar, isso não ocorreu assim e, neste sentido, as alterações nas políticas avaliativas acabaram também por refletir a filosofia das mudanças mais gerais em curso neste período. Assim, a *avaliação estandardizada criterial*, isto é, a avaliação que visa o controlo de objetivos previamente definidos (quer enquanto produtos, quer enquanto resultados educacionais), é que foi sendo gradualmente apontada como um dos traços distintivos das mudanças nas políticas avaliativas, tornando-se um instrumento importante para a implementação da agenda educacional da *nova direita*. Isto porque, se pela introdução da avaliação estandardizada criterial se pôde favorecer a expansão do Estado, pela publicitação dos resultados dessa mesma avaliação pôde promover-se a expansão de mecanismos de mercado.

Depois deste breve percurso de fundamentação, parecerá agora óbvio que, tendo o Estado reforçado o seu poder de regulação e retomado o controlo central (nomeadamente sobre o currículo escolar), a avaliação pedagógica tenha, de forma congruente, sido acionada também como suporte de processos de responsabilização ou de *prestação de contas* relacionados com os *resultados* educacionais e académicos, passando estes a ser mais importantes do que os *processos*

<sup>11</sup> Esta questão estaria de algum modo facilitada pelo facto de haver já a tradição em alguns países (como é o caso dos E.U.A.) de os testes serem comercializados por empresas especializadas, «Chamam-lhes *Evaluation Shops* porque, com autonomia ou na dependência de fundações e universidades, envolvem sempre uma componente forte de indústria e mercado» (Cardoso, 1995: 87).

pedagógicos (que teriam implicado outras formas de avaliação). Em síntese, se é verdade que emergiu o *Estado-avaliador*, também é verdade que as mudanças nas políticas avaliativas foram igualmente marcadas pela introdução de mecanismos de mercado. Por isso, neste contexto politicamente ambivalente, e neste período específico que analisei, o controlo sobre os resultados escolares não se subordinou, nem se restringiu, a uma mera lógica burocrática – o que tornou a atuação do Estado neste campo claramente distinta das estratégias adotadas em outras épocas e em outros contextos históricos, explicando-se também por aí as especificidades contemporâneas<sup>12</sup>.

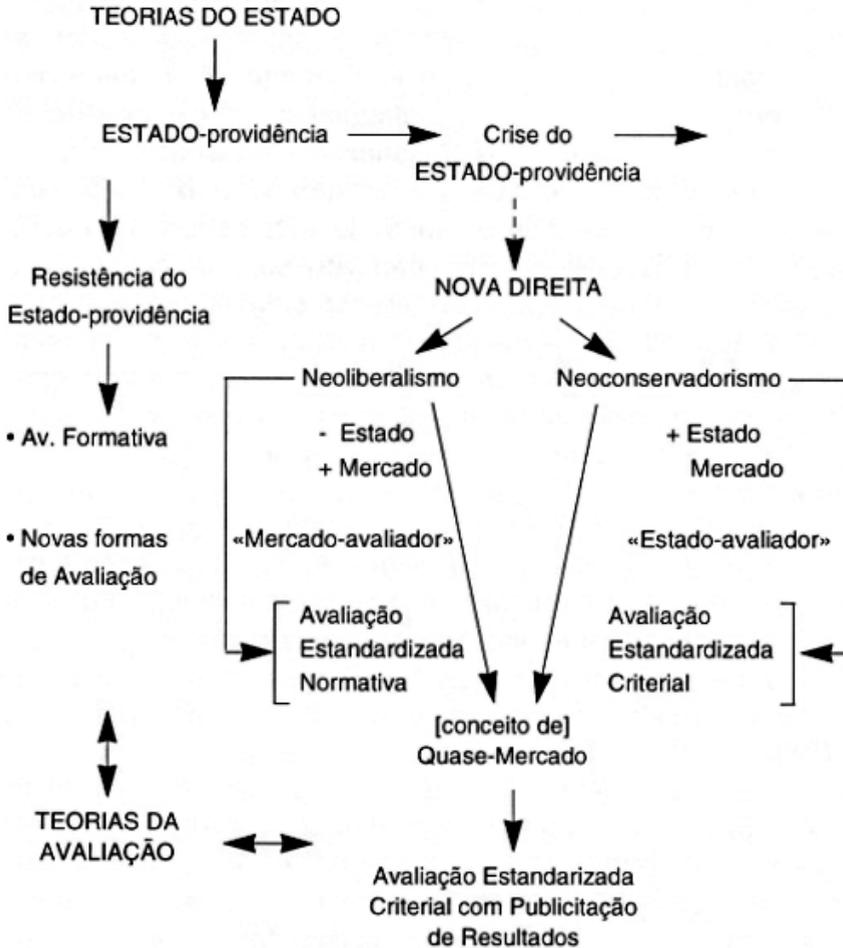
A Figura 1 resume grande parte do percurso analítico que efetuei. Contém, porém, alguns elementos que não foram ainda objeto de problematização e que, por isso, serão a seguir discutidos. Trata-se, em síntese, de uma construção teórica que contém duas dimensões importantes: uma, mais descritiva e analítica, pretende dar conta, com suficiente consistência e fundamentação, das mudanças ocorridas nas políticas avaliativas neoliberais e neoconservadoras que tiveram lugar, ao longo da década de oitenta e início da década de noventa, em contextos sociais e políticos determinados; a outra, assumidamente mais normativa, procura inscrever nas insuficiências da primeira uma contraproposta alternativa assente no que penso ser uma utopia realizável: a defesa de uma conceção mais radical das potencialidades educacionais (ainda não esgotadas) da avaliação formativa, ancorada num novo (des)equilíbrio entre o pilar da regulação e o pilar da emancipação.

---

<sup>12</sup> O contraste do que acabei de afirmar em relação ao que aconteceu em outros períodos e contextos históricos e sociais muito distintos, estudados por outros autores, põe isto claramente em evidência e ajuda a compreender as referidas especificidades. Para o caso português, as estratégias avaliativas do Estado foram estudadas, por exemplo, por João Formosinho (1987) e por A. Sousa Fernandes (1992). No primeiro estudo, e com referência ao período anterior ao 25 de Abril de 1974, mostra-se como o Estado-autoritário utilizou a avaliação pedagógica como forma de controlo ideológico e burocrático; no segundo estudo, demonstra-se como a regulamentação da avaliação pedagógica, enquanto meio de reforçar burocraticamente a centralização do Estado, adquire um papel decisivo em várias reformas do período liberal e republicano.

FIGURA 1

A avaliação no contexto das mudanças sócio-políticas contemporâneas



As teorias do Estado, sinalizadas na Figura 1, devem ser um dos pontos de partida para a compreensão da especificidade do Estado-providência cuja crise se tem procurado solucionar pela implementação de políticas sociais e económicas híbridas – as quais, como seria de esperar, tiveram importantes reflexos nas reformas educativas mais recentes<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Neste sentido, como refere um autor, «a consciência da necessidade da avaliação tem aumentado, não apenas por causa das dificuldades da acção pública, mas também por causa dos processos de tomada de decisão em tempos de crise. Não

Se, no que à educação escolar pública diz respeito, uma das dimensões mais expressivas dos valores neoconservadores foi a emergência do *Estado-avaliador*, em termos de valores neoliberais o mais importante terá sido a introdução de mecanismos de mercado nesse mesmo domínio. Mas como essas dimensões se (con)fundiram em articulações muito específicas de país para país, haveria que encontrar uma forma de avaliação (ideal-típica) capaz de dar conta (genericamente) destas particularidades, sendo igualmente susceptível de atender aos pressupostos subjacentes quer ao *mercado educacional*, quer ao *Estado-avaliador*. Para além de encontrar justificação do ponto de vista da teoria da avaliação e da sociologia da avaliação (Afonso, 1997a, sobretudo capítulo 1), a modalidade de *avaliação criterial* – necessariamente validada do ponto de vista técnico e científico (portanto, *standardizada* ou *aferida*), mas sujeita ao controlo pelo mercado através da publicitação dos respetivos resultados – é precisamente a modalidade de avaliação mais congruente com as mudanças estudadas. Aliás, como já sinalizei anteriormente, esta conclusão é também reforçada empiricamente pelo facto de ter sido esta a forma de avaliação que (re)emergiu e que foi mais valorizada nas agendas educacionais e nas políticas educativas referenciadas. Designada aqui como *avaliação standardizada criterial com publicitação de resultados*, esta modalidade de avaliação permite evidenciar, melhor que qualquer outra, o já designado «paradoxo do Estado neoliberal»: por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado-avaliador) mas, por outro lado, tem que partilhar esse escrutínio com os pais vistos agora como *clientes* ou *consumidores* (diluindo também por aí algumas fronteiras tradicionais e tornando-se mais mercado e menos Estado)<sup>14</sup>. Produz-se, assim, um mecanismo de quase-mercado em que o Estado, não abrindo mão da imposição de determinados conteúdos e objetivos educacionais (de que a criação de um currículo nacional é apenas um exemplo), permite, ao mesmo tempo, que os *resultados/produtos* do sistema educativo sejam controlados pelo mercado.

Procurando agora colmatar algumas insuficiências e limites inerentes a um enquadramento teórico-conceptual, até aqui quase exclusivamente centrado na explicação e contextualização de algumas mudanças nas políticas educativas e avaliativas iniciadas e desenvolvidas em países cen-

---

há dúvida de que a crise do Estado-providência constitui um dos factores com implicações no aumento da avaliação- (Duran et al., 1995: 58).

<sup>14</sup> Trata-se, basicamente, de um modelo híbrido situado algures entre dois outros modelos básicos. Num deles – como referem Merit Granheim e Ulf Lundgren – o Estado tem a responsabilidade de estabelecer um sistema educativo comum para todos os cidadãos baseado no princípio da igualdade de oportunidades e no qual a avaliação é uma componente importante para garantir a eficácia do sistema e verificar se os objetivos fixados se cumprem. O sistema educativo rege-se por objetivos, regulamentos e avaliações. No outro modelo, prevalece o direito individual de escolha sobre o direito do Estado e espera-se que a eficácia da educação seja garantida pela procura. Neste caso, a avaliação é importante para desenvolver a produtividade, a eficácia e para comercializar a educação (Granheim & Lundgren, 1991: 483). Na minha interpretação, o modelo de *quase-mercado* corresponde a uma situação mista.

trais – mas que, espera-se, não deixará (apesar disso ou também por isso) de ser útil para entender e situar o que ocorreu, ou não, entre nós no período em análise – quero agora desenvolver outras dimensões, também sinalizadas na Figura 1, que apontam para um outro tipo de política educativa e para um outro programa avaliativo. Trata-se, essencialmente, de completar o enquadramento teórico-sociológico que tenho estado a desenvolver introduzindo uma visão mais prospectiva que contraponha a lógica da emancipação (mais centrada na Comunidade) à lógica da regulação, uma vez que é esta última que tem sido reforçada pelas políticas avaliativas do neoliberalismo conservador caracterizadas, precisamente, por terem acentuado (ainda mais) o desequilíbrio a favor do Estado e do mercado, em prejuízo da comunidade.

### **A melhoria qualitativa do Estado-providência, a avaliação formativa e o retorno à emancipação**

Retomando considerações que desenvolvi noutras oportunidades, penso, em síntese, que o que aqui designo por melhoria qualitativa do Estado-providência passa também necessariamente por um novo equilíbrio entre o *pilar da regulação* e o *pilar da emancipação*, bem como pela reabilitação da *reciprocidade* face à troca e à *redistribuição*<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Como Boaventura Santos (1991) refere, o projeto sócio-cultural da modernidade assenta em dois pilares fundamentais: o pilar da regulação e o pilar da emancipação. O primeiro é constituído por três princípios (o Estado, o mercado e a comunidade) e o segundo é constituído por três lógicas de racionalidade (a racionalidade estético-expressiva, a racionalidade moral-prática e a racionalidade cognitivo-instrumental) (Santos, 1991: 23). Tomando como referência este autor, Arriscado Nunes acrescenta: «Por regulação social entendo o complexo de processos através dos quais se realiza a articulação entre diferentes “mundos” e formas de actividade constitutivas de uma formação social. Seguindo Santos, distingo, nas sociedades “modernas” (...), três modos de regulação principais: o Estado, o mercado e a comunidade. Cada um destes modos de regulação realiza de maneira diferente a relação entre a economia como processo institucionalizado e as relações sociais globais, através do vínculo privilegiado com um princípio de integração: a redistribuição, a troca e a reciprocidade, respectivamente» (Nunes, 1993: 110, nota 6).

QUADRO 1

**A avaliação formativa numa nova articulação entre o Estado e a Comunidade**

AVALIAÇÃO ESTANDARDIZADA (AFERIDA)			AVALIAÇÃO NÃO ESTANDARDIZADA
AVALIAÇÃO CRITERIAL	AVALIAÇÃO CRITERIAL COM PUBLICITAÇÃO DE RESULTADOS	AVALIAÇÃO NORMATIVA	AVALIAÇÃO FORMATIVA
ESTADO	(conceito de) QUASE-MERCADO	MERCADO	ESTADO-PROVIDÊNCIA COMUNIDADE ALUNOS/ PROFESSORES
REGULAÇÃO Redistribuição ..... troca			EMANCIPAÇÃO  REGULAÇÃO reciprocidade

Como refere Boaventura de Sousa Santos (1991: 27-37), dos três princípios (Estado, Mercado e Comunidade), o princípio da Comunidade é o «mais bem colocado para instaurar uma dialéctica positiva com o pilar da emancipação, e restabelecer assim a vinculação da regulação e da emancipação». Concorre para isto, continua este autor, o fato de o princípio da Comunidade conter «virtualidades epistemológicas» que o tornam um eixo importante neste redimensionamento entre regulação e emancipação porque, entre outras razões, alguns dos seus elementos constitutivos (como o prazer, a participação e a solidariedade) têm sido focos de resistência à invasão da racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica. Assim, a Comunidade pode tornar-se «o campo privilegiado do conhecimento-emancipação» se este for concebido como trajetória que leva o indivíduo de um estado de ignorância a um estado de saber que pode designar-se por solidariedade (um conhecimento que «progride do colonialismo para a solidariedade»); e se a solidariedade for «o processo, sempre inacabado, de capacitação para a reciprocidade através da construção de sujeitos que a exercitem» ou «sujeitos capazes de reciprocidade». Por isso, é necessário romper com o «conhecimento-regulação» que transformou o outro em objeto para, de uma forma radicalmente nova, passar a «constituir o outro numa rede intersubjectiva de reciprocidades». Trata-se, portanto, de um «conhecimento-emancipação que avança do colonialismo para a solidariedade, pela criação de relações sujeito-sujeito estabelecidas no seio de comunidades interpretativas». Em síntese,

O saber novo só será novo se for simultaneamente uma nova inteligibilidade, uma nova ética, uma nova política e uma nova estética. Para isso tem de se exercitar no recurso criativo aos elementos constitutivos do princípio da comunidade, à solidariedade, à participação e ao prazer. (Santos, 1991: 39)

Na minha perspectiva, uma teoria como esta – assente na valorização do conhecimento-emancipação, na intersubjetividade e na reinvenção da Comunidade, bem como na reciprocidade, participação e solidariedade – é extremamente oportuna para fundamentar a defesa de uma política avaliativa radicalmente diferente daquela que atravessou e caracterizou os anos oitenta e noventa. É, aliás, a partir dos seus pressupostos que defendo ser possível (e desejável) relocalizar a avaliação formativa dentro de um projeto de educação emancipatória, considerando-a um eixo fundamental na articulação entre o Estado e a Comunidade. De facto, a avaliação formativa, sem deixar de estar relacionada com o Estado, enquanto lugar de definição de objetivos educacionais e espaço de cidadania, parece-me ser a forma de avaliação pedagógica mais congruente com o princípio da Comunidade e com o *pilar da emancipação*<sup>16</sup>. Penso mesmo que a avaliação formativa deve ser considerada no âmbito dos direitos sociais e educacionais que caracterizam o Estado-providência e que, como lembra também Boaventura Santos, foram direitos essencialmente obtidos por pressão do princípio da Comunidade. Por outro lado, só a avaliação formativa, enquanto acção pedagógica estruturada na base de relações de reciprocidade, e intersubjetivamente validada (Afonso, 1995b), pode promover um novo desequilíbrio no pilar da regulação a favor do pilar da emancipação<sup>17</sup>. Nos limites gráficos (e conceptuais) de um esquema, é isso precisamente que o Quadro 1 sintetiza: um novo ponto de chegada que não é mais, afinal, do que um outro ponto de partida para refletir a problemática da avaliação pedagógica numa perspectiva sociológica. Uma perspectiva que, segundo creio, não deixa por certo de ser simultaneamente crítica e utópica, na linha de muitos outros autores. Mas esse quadro serve naturalmente também para perceber, no contexto da realidade educativa portuguesa, os nossos próprios avanços e recuos em relação à problemática da avaliação pedagógica.

### **A avaliação pedagógica na agenda da reforma educativa em Portugal**

No que diz respeito a Portugal, a avaliação pedagógica no ensino básico emergiu, ao longo do período temporal aqui analisado, de uma forma que pode ser considerada como estando em relativo contra-ciclo com as reformas verificadas nos países centrais atrás referidos<sup>18</sup>. De facto, o

16 Poderia aqui considerar também as chamadas *novas formas de avaliação*. Não o faço por dois motivos: primeiro, porque são formas de avaliação ainda pouco divulgadas entre nós e, mesmo em outros países, ainda parece ser cedo para conhecer todas as suas potencialidades e limites; em segundo lugar, e mais importante, porque quero reafirmar a importância das promessas (não cumpridas) da avaliação formativa numa época em que o retorno conservador aos exames nacionais parece gerar consensos que não deixam de traduzir também alguns retrocessos políticos e pedagógicos.

17 Naturalmente que autores de outras áreas, nomeadamente pedagogos radicais como Paulo Freire (1975) ou Henry Giroux (1986), têm também contribuições decisivas para pensar a questão da emancipação nas suas relações com a educação e avaliação. A este mesmo propósito, ver ainda Ana M<sup>a</sup> Saul (1988).

18 Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal, ver, por exemplo, Afonso (1997c).

sistema de avaliação, de natureza predominantemente formativa, proposto no âmbito da reforma educativa que se seguiu à aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Assembleia da República em Outubro de 1986, estava muito longe da tendência neoliberal e neo-conservadora emergente. O próprio debate ocorrido no seio da Comissão de Reforma, criada em finais de 1985 pelo primeiro Governo de Cavaco Silva, com o apoio (na altura ainda minoritário) do Partido Social-Democrata (PSD), oscilou fundamentalmente entre uma posição mais centrada na defesa de um modelo de promoção escolar contínua voltado para o sucesso escolar sem reprovações ou retenções ao longo da escolaridade obrigatória, e uma outra posição que admitia alguma reprovação na escola básica mas que, simultaneamente, defendia um maior investimento público na criação de condições de sucesso para todos, de modo a viabilizar o princípio de uma seletividade menos injusta e menos frequente.

O modelo de avaliação pedagógica que veio a ser consagrado pela legislação da reforma educativa (Despacho Normativo nº 98-A/92) foi, assim, em grande medida, tributário do debate a que acabei de fazer referência – o que significa que as tensões entre seletividade mitigada e não seletividade na escola básica obrigatória ficaram impregnadas no seu articulado e acabaram por ter importantes repercussões na forma como este modelo de avaliação foi recebido pela opinião pública, e na forma como foi posto em prática pelos professores (Afonso, 1997a).

De facto, ainda que mais ou menos encoberta retoricamente, a não resolução do dilema seletividade/não seletividade acabou por alimentar contradições e ambiguidades nas orientações governativas que podem detetar-se em fragmentos de discursos como este: «Assim, a avaliação dos alunos do ensino básico foi regulamentada (...) com base no princípio de que *a escola básica não é essencialmente selectiva*, antes se procurando possibilitar a todos os alunos alcançar os objectivos de cada ciclo de estudos» (Silva, 1995: 35, sublinhado meu). Em outros textos, sensivelmente com a mesma orientação política, mas de forma mais explícita, a função seletiva na escola básica e obrigatória aparece mesmo como uma decisão socialmente justificável, desde que cumprido o princípio da igualdade de oportunidades: «O sistema de ensino, tanto ao nível do ensino básico como do secundário, não pode recusar o mandato social de seleccionar. (...) Ao mandato da selecção deve associar-se sempre a criação de condições de sucesso para todos (com ênfase para o ensino básico, obviamente), ainda que com níveis de resultados e por caminhos diferenciados» (Azevedo, 1993: 11-12).

Deste modo, a tónica dominante do discurso político neste período não é, evidentemente, a defesa de uma escola básica igualitária; é, antes, a justificação de uma escola tendencialmente menos seletiva, baseada numa meritocracia suave e pouco explícita. Uma subtil versão meritocrática legitimada pelo princípio (em grande medida, formal) da igualdade de oportunidades – congruente, aliás, com a ideia, também algumas vezes reiterada, de que a *utopia igualitarista* (com ressonâncias políticas de épocas relativamente recentes, mas ultrapassadas) deixara de fazer

sentido. Subsiste, assim, uma única estratégia política congruente: procurar diminuir a seletividade na educação básica, esperando-se que para isso possa contribuir um novo sistema de avaliação que recuse a reprovação administrativa sem negar a retenção pedagógica.

Aliás, em congruência com o princípio que recusa a reprovação administrativa, o normativo da avaliação, aprovado e publicado durante o último Governo sustentado pelo Partido Social-Democrata (PSD), especifica: «A decisão de retenção tem sempre carácter excepcional, depois de se ter esgotado o recurso a apoios e complementos educativos, devendo, portanto, revestir-se de especial cuidado para garantir a sua necessidade, utilidade e justiça» (Despacho Normativo nº 98-A/92).

De forma congruente com a importância que neste mesmo normativo legal é atribuída à avaliação formativa (considerada, aliás, como «principal modalidade de avaliação do ensino básico»), o Estado parece obrigar-se minimamente à manutenção de condições que viabilizem alguns direitos sociais e culturais. Do meu ponto de vista, a assunção política (não retórica) da modalidade de avaliação formativa na escola básica, se acompanhada de uma concretização rigorosa e exigente em termos pedagógicos, materiais e humanos, poria em evidência, se não a expansão, pelo menos alguma permanência ou continuidade do Estado-providência na educação. Dito de outro modo, num período político marcado pela fragilização crescente das estruturas típicas desta forma política do Estado, a introdução da avaliação formativa, acompanhada da provisão de uma série de medidas educacionais, fortemente promotoras de uma escolaridade básica bem sucedida para todos os grupos sociais, estaria, sem dúvida, em contradição com as propostas de inspiração neoliberal mais seletivas e meritocráticas.

No entanto, quando analisamos os desenvolvimentos posteriores em termos de concretização efetiva dos princípios enunciados, bem como a forma como o discurso pedagógico oficial foi contornando (sem resolver) as exigências dos professores e das escolas para que se criassem as condições necessárias à aplicação plena das medidas previstas no novo modelo de avaliação, constata-se que, em grande medida, a escola básica democrática foi, mais uma vez, adiada, e os direitos sociais e culturais não saíram fortalecidos. Mesmo quando se reconheceu que os meios e as condições de aplicação do novo modelo de avaliação não eram os melhores, pouco mais se fez ao nível governativo do que apostar no voluntarismo e no profissionalismo dos professores.

Esta atuação ambígua do Estado – caracterizada pela discrepância entre princípios que ele legalmente consagra e regulamenta e as práticas (ou omissões) que, também da parte dele, frequentemente inviabilizam esses princípios (e que, entre nós, Boaventura de Sousa Santos designou por *Estado-paralelo*) – não terá sido indiferente à emergência de pressões sociais e políticas mais favoráveis à introdução de outras modalidades de avaliação, mais seletivas e meritocráticas, exigidas agora explicitamente pelos setores que querem deslocar o eixo democrático das políticas educativas para uma rota mais congruente com um maior controlo sobre

os *resultados/produtos* da educação escolar e com a promoção da seletividade, da competição e do *mercado educacional*.

Nesta coincidência temporal poderá residir, na minha perspectiva, uma das causas que impediram a realização cabal da nova proposta de avaliação dos alunos: os aspetos mais democráticos do novo modelo de avaliação, como a avaliação formativa e a obrigatoriedade de realizar formas de compensação educativa (destinadas a viabilizar, em condições adequadas e justas, o carácter excecional da retenção dos alunos e a promoção da *Escola para Todos*), acabaram (paradoxalmente) por colidir com condições sociais e políticas que seriam as mais desfavoráveis a sua promoção. De facto, a introdução da avaliação formativa (que é, do meu ponto de vista, um dos instrumentos fundamentais da *escola democrática*) depara-se com uma nova fase de desenvolvimento da *escola meritocrática*, iniciada em meados dos anos oitenta, num contexto de reivindicação crescente de formas de avaliação mais seletivas e de retorno aos exames nacionais. De facto, a consagração, no início dos anos 90, da modalidade de avaliação formativa (que atrás procurei relacionar com o  *pilar da emancipação*) surge agora num contexto político muito diferente daquele em que tinha emergido pela última vez, no pós-25 de Abril de 1974<sup>19</sup>. Neste último contexto histórico, a avaliação formativa fez parte do processo de democratização da sociedade portuguesa – mas ninguém diria agora o mesmo face à emergência neoliberal e neoconservadora polarizada, em termos de modalidades de avaliação publicamente defendidas, quer na adesão à avaliação aferida (na versao fraca)<sup>20</sup>, quer na reclamação dos exames nacionais (na versao forte)<sup>21</sup>.

Entretanto, como lembra Stephen Stoer, se é verdade que, neste período, a assunção da crise do fordismo, em Portugal, acaba também por traduzir-se numa crise da escola de massas

<sup>19</sup> Neste período, como refere Luiza Cortesão, «O impacto das características ideológicas do contexto histórico nas propostas elaboradas ao nível da avaliação», traduz-se, entre outros aspectos, na «valorização da consciência dos alunos sobre o seu processo de aprendizagem e na promoção de práticas educativas não selectivas e não discriminatórias» (Cortesão, 1992: 89-90).

<sup>20</sup> «Portugal é um dos raros países da Europa que não possui momentos de avaliação aferida em todo o ensino básico e secundário. Trata-se de uma situação extraordinariamente grave, uma vez que a falta desses momentos de avaliação aferida conduz à não compreensão da realidade que temos e à confusão ocasional das análises com os micro-cosmos com que estamos em contacto e que nos transmitem uma visão da realidade ou cor-de-rosa (...) ou negra (...)» (Martins, 1993: 226).

<sup>21</sup> «Não é admissível que os jovens saiam da escolaridade obrigatória sem que os seus conhecimentos sejam aferidos e testados. Um bom sistema educativo é o que ensina bem e exige a demonstração dos conhecimentos transmitidos. O Partido Popular defende a realização de exames no ensino básico e secundário (...)» (Partido Popular, *Programa Eleitoral e de Governo*, 1995: 164). Também o relatório Porter para Portugal afirma a este propósito: «Alterações recentes na política portuguesa no que diz respeito à escolaridade mínima obrigatória reforçam (...) pontos de vista equalitários, retirando ainda mais ênfase aos resultados dos exames. Não existem, actualmente, quaisquer exames padrão até ao nono ano de escolaridade, e não foi criado nenhum mecanismo efectivo para substituir os exames no fornecimento de informação destinada aos alunos, professores, pais e empresas» E mais a frente: «(...) uma cultura de depreciação da importância dos exames no sistema educativo resultou num mercado de trabalho que não estimula os indivíduos a melhorarem os seus conhecimentos (...)» (Monitor Company/Michael Porter, 1994: 91 e 127).

e num novo desenvolvimento da escola meritocrática, também é verdade que o *Estado modernizador* não deixa de investir «numa continuada consolidação da escola oficial (de massas) para todos» (Stoer, 1994: 17). Este processo, tenso e contraditório, que tem sido designado, em diferentes oportunidades, como «a simultânea crise e consolidação da escola de massas em Portugal», (Stoer & Araujo, 1992; Stoer, 1994) poderá, do meu ponto de vista, contribuir também para explicar o facto de as propostas saídas da reforma educativa de meados dos anos oitenta contemplarem (simultaneamente) modalidades muito dispares de avaliação pedagógica, como sejam a avaliação formativa e a avaliação aferida. Mais concretamente, quero sugerir que a presença da avaliação formativa pode ser entendida como um indicador da vontade de o Estado continuar a realizar a consolidação da escola de massas, enquanto a introdução da avaliação aferida, ao contrário, pode ser justificada como uma decorrência da constatação de que existe uma crise dessa mesma escola, cuja resolução ou mesmo atenuação exige (pelo menos, simbolicamente) a consagração de outras formas de avaliação. Assim, a diferenciação das modalidades de avaliação previstas para a escola básica de massas acabou por revelar a tensão entre a escola democrática e a escola meritocrática – tensão igualmente alimentada pelo gradual predomínio das necessidades do *processo de acumulação* (a exigir um sistema educativo mais elitista, um currículo mais instrumental e uma avaliação mais selectiva)<sup>22</sup>.

Mas é também importante salientar que a não concretização dos aspetos mais democráticos contidos na nova regulamentação da avaliação dos alunos do ensino básico (Despacho Normativo nº 98-A/92) não foi independente dos recursos, dos atores e das condições materiais existentes nas escolas. A desvalorização da avaliação formativa, num contexto de crescente predomínio de uma cultura social de discriminação (Afonso, 1995b), bem como a insuficiência de recursos e condições de sucesso para a realização de uma escola básica democrática com qualidade científica e pedagógica, não deixam dúvidas sobre a fragilidade do nosso semi-Estado-providência na educação, e sobre a escassa interiorização dos direitos humanos básicos na escola pública<sup>23</sup>.

Todavia, o debate em torno das políticas educativas nestes últimos anos em Portugal revela que, apesar do *espírito do tempo*, não há unanimismo quanto a visões do mundo, continuando a ser possível inscrever na agenda política perspectivas educacionais progressistas e emancipatórias. É nesse sentido que pode ser pensada (como *utopia realizável* uma avaliação formativa que articule os interesses do Estado e da Comunidade, vise altos padrões de qualidade científica e democrática na escola básica, valorize a autonomia profissional dos professores e recupere para o processo pedagógico novas formas de participação, de solidariedade e de reciprocidade.

<sup>22</sup> Sobre a relação entre a educação e as necessidades do *processo* e do *contexto de acumulação*, ver, por exemplo, Dale, 1989.

<sup>23</sup> Seguindo de perto Boaventura de Sousa Santos relativamente à caracterização do semi-Estado-providência e a questão da não interiorização dos direitos humanos básicos por parte da administração pública (Santos, 1990; 1993), ver, para o domínio da educação, Afonso (1997b).

## Referências bibliográficas

- Afonso, Almerindo J. (1994). A centralidade emergente dos novos processos de avaliação no sistema educativo português. *Fórum Sociológico*, 4, 7-18.
- Afonso, Almerindo J. (1995a). O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal. *Revista Portuguesa de Educação*, 8(1), 73-86.
- Afonso, Almerindo J. (1995b). A cultura social de discriminação e a avaliação dos alunos do ensino básico. In José A. Pacheco & Miguel Zabalza (Orgs.), *A avaliação dos alunos dos ensinos básico e secundário* (pp. 89-96). Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, Almerindo J. (1997a). *Para uma análise sociológica da avaliação nas políticas educativas: A Reforma educativa em Portugal e a avaliação pedagógica no Ensino Básico (1985-1995)* (Tese de doutoramento). Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, Almerindo J. (1997b). Para a configuração do Estado-providência na educação em Portugal, 1985-1995. *Educação, Sociedade & Culturas*, 7, 131-156.
- Afonso, Almerindo J. (1997c). O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata: Um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995). *Revista Portuguesa de Educação*, 10(2), 103-137.
- Angulo, J. Felix (1993). Evaluación del sistema educativo: Algunas respuestas críticas. *Cuadernos de Pedagogia*, 219, 8-15.
- Apple, Michael W. (1993). The politics of official knowledge: Does a national curriculum make sense?. *Teachers College Record*, 95(2), 222-241.
- Azevedo, Joaquim (1993, março). *Humanizar a avaliação escolar*. Paper presented at Colégio N. S. da Bonança, Vila Nova de Gaia, Portugal.
- Bernstein, Basil (1994). Respuesta a Michael Apple. *Revista de Educación*, 305, 179-189.
- Black, Paul J. (1994). Performance assessment and accountability: The experience in England and Wales. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 16(2), 191-203.
- Butler, Robin (1994). Reinventing government: A symposium. *Public Administration*, 72, 263-270.
- Cardoso, Abílio (1995). «Avaliação aferida»: Que destino?. In José A. Pacheco & Miguel Zabalza (Orgs.), *A avaliação dos alunos dos ensinos básico e secundário* (pp. 83-88). Braga: Universidade do Minho.
- Chitty, Clyde (1994). Consensus to conflict: The structure of educational decision-making transformed. In David Scott (Org.), *Accountability and control in educational settings* (pp. 8-31). London: Cassell.
- Chubb, John, & Moe, Terry (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington: Brookings.
- Cooper, Phillip (1995). Toward the hybrid state: The case of environmental management in a deregulated and re-engineered state. *International Review of Administrative Sciences*, 61(2), 185-200.
- Cortêsão, Luiza (1992). Nos bastidores da avaliação dos alunos. In *Decisões nas políticas e práticas educativas* (pp. 83-92). Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Dale, Roger (1989). *The state and education policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Dale, Roger (1994). A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, 2, 109-139.

- Duran, Patrice, Monnier, Eric, & Smith, Andy (1995). Evaluation à la Française: Towards a new relationship between social science and public action. *Evaluation*, 1(1), 45-63.
- Fernandes, A. Sousa (1992). *A centralização burocrática do ensino secundário: Evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)* (Tese de doutoramento). Braga: Universidade do Minho.
- Formosinho, Joao (1987). *Educating for passivity: A study of Portuguese education (1926-1968)* (Tese de doutoramento). University of London: Institute of Education.
- Freire, Paulo (1975). *Pedagogia do oprimido*. Porto: Edições Afrontamento.
- Gamble, Andrew (1994). *The free economy and the strong state*. London: Macmillan.
- Giroux, Henry (1986). *Teoria crítica e resistência em educação*. Petrópolis: Vozes.
- Gore, Al (Org.). (1994). *Reinventar a administração pública*. Lisboa: Quetzal.
- Granheim, Merit K., & Lundgren, Ulf P. (1991). Steering by goals and evaluation in the Norwegian educational system: A report from the EMIL project. *Journal of Curriculum Studies*, 23(6), 481-505.
- Habermas, Jurgen (1988). *Legitimation crisis*. Cambridge: Polity Press.
- Hanf, Kenneth (1994). The political economy of ecological modernization. In Michael Moran & Tony Prosser (Orgs.), *Privatization and regulatory change in Europe* (pp. 126-143). Buckingham: Open University Press.
- Hargreaves, Andy (1989). The crisis of motivation and assessment. In Andy Hargreaves & David Reynolds (Orgs.), *Education policies: Controversies and critiques* (pp. 41-63). London: The Falmer Press.
- Hartley, David (1993). The evaluative state and self-management in education: Cause for reflection?. In John Smyth (Org.), *A socially critical view of the self-managing school* (pp. 99-115). London: Falmer Press.
- Hatcher, Richard (1994). Market relationships and the management of the teachers. *British Journal of Sociology of Education*, 15(1), 41-61.
- Henkel, Mary (1991a). *Government, evaluation and change*. London: Jessica Kingsley Publ.
- Henkel, Mary (1991b). The new «evaluative state». *Public Administration*, 69, 121-136.
- House, Ernest R. (1993). *Professional evaluation: Social impact and political consequences*. London: Sage.
- Le Grand, Julian (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101, 1256-1267.
- Lima, Licínio C. (1997). O paradigma da educação contábil: Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 4, 43-59.
- Lund, Brian (1996). Robert Nozick and the politics of social welfare. *Political Studies*, XLIV, 115-122.
- Lyotard, Jean-François (s.d.). *A condição pós-moderna*. Lisboa: Gradiva.
- Martins, Guilherme d'Oliveira (1993). Intervenção. In *Actas do Seminário «A Educação em Portugal no Horizonte dos Anos 2000»* (pp. 224-230). Lisboa: CNE.
- Monitor Company/Porter, Michael (1994). *Construir as vantagens competitivas de Portugal*. Lisboa: Fórum para a Competitividade.
- Neave, Guy (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 1-2, 7-23.
- Nozick, Robert (1988). *Anarquia, estado y utopia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nozick, Robert (1992). *Meditaciones sobre la vida*. Barcelona: Gedisa.
- Nunes, J. Arriscado (1993). Polanyi revisitado: Modos de regulação, inovação tecnológica e contra-movimento

- protector na era do capitalismo desorganizado. In *Estruturas Sociais e Desenvolvimento* (pp. 97-114). Lisboa: Fragmentos/APS.
- O'Buachalla, Seamus (1992). Self-regulation and the emergence of evaluative state: Trends in Irish higher education policy, 1987-1992. *European Journal of Education*, 27(1-2), 69-78.
- Osborne, David, & Gaebler, Ted (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Wokingham: Addison-Wesley.
- Partido Popular (1995). *Vamos dar lugar a Portugal* – Programa Eleitoral e de Governo.
- Peters, Michael (1994). Governamentalidade neoliberal e educação. In T. Tadeu da Silva (Org.), *O sujeito da educação: Estudos foucaultianos* (pp. 211-224). Petrópolis: Vozes.
- Ranson, Stewart (1993). Markets or democracy for education. *British Journal of Educational Studies*, 41(4), 333-352.
- Ranson, Stewart (1995). Public institutions for cooperative action: A reply to James Tooley. *British Journal of Educational Studies*, 43(1), 35-42.
- Salter, Brian (1995). The private sector and the NHS: Redefining the welfare state. *Policy and Politics*, 23(1), 17-30.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990). *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1991). Ciência. In Manuel Maria Carrilho (Org.), *Dicionário do pensamento contemporâneo* (pp. 23-43). Lisboa: Dom Quixote.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: O caso português. In Boaventura de Sousa Santos (Org.), *Portugal: Um retrato singular* (pp. 15-56). Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1994). *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- Saul, Ana Maria (1988). *Avaliação emancipatória*. São Paulo: Cortez/Autores Associados.
- Schwarz, Bill (1992). Los anos de gobierno Thatcher. In Ralph Miliband, Leo Panitch, & John Saville (Orgs.), *El neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos: Retórica y realidad* (pp. 91-135). Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Silva, Aníbal Cavaco (1995). *As reformas da década*. Venda Nova: Bertrand.
- Stoer, Stephen R. (1994). O Estado e as políticas educativas: Uma proposta de mandato renovado para a escola democrática. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41, 3-33.
- Stoer, Stephen R., & Araújo, Helena C. (1992). *Escola e aprendizagem para o trabalho num país da (semi)periferia europeia*. Lisboa: Escher.
- Tooley, James (1995). Markets or democracy for education? A reply to Stewart Ranson. *British Journal of Educational Studies*, 43(1), 21-34.
- Weiler, Hans N. (1983). Legalization, expertise, and participation: Strategies of compensatory legitimation in educational policy. *Comparative Education Review*, 27(2), 259-277.
- Whitaker, Reg (1992). Neoconservadurismo y Estado. In Ralph Miliband, Leo Panitch, & John Saville (Orgs.), *El neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos: Retórica y Realidad* (pp. 9-46). Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.