

LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO

Balanço e Prospetiva
Volume I



CNE

CONSELHO
NACIONAL DE
EDUCAÇÃO



Seminários
e Colóquios

LEI DE BASES DO SISTEMA EDUCATIVO
balanço e perspectiva
Volume I



As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião ou orientação do Conselho Nacional de Educação.

Título: Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva – Volume I

Autor/Editor: Conselho Nacional de Educação

Direção: José David Justino (Presidente do Conselho Nacional de Educação)

Coordenação: Manuel Miguéns (Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação)

Coleção: Seminários e Colóquios

Organização e edição: Ana Canelas; Ana Rodrigues; Carmo Gregório; Ercília Faria; Filomena Ramos; Isabel Pires Rodrigues; Marina Peliz; Paula Félix; Rute Perdigão; Sílvia Ferreira; Teresa Casas-Novas

Composição e montagem: Paula Félix

Capa: Teresa Cardoso Bastos //DESIGN

1ª Edição: julho de 2017

Tiragem: 200 exemplares

Impressão e acabamento:

ISBN: 978-989-8841-16-2 – Volume I

Depósito legal:

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217 935 245

Endereço eletrónico: cnedu@cnedu.pt

Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

Volume I

NOTA PRÉVIA.....	5
INTRODUÇÃO.....	13
AUDIÇÃO EX-MINISTROS DA EDUCAÇÃO.....	35
EDUCAR PARA QUE FUTURO?.....	97
CURRÍCULO E CONHECIMENTO: o que ensinar e como ensinar?	123
ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO: modalidades de educação e ciclos de ensino.....	311
ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA diferenciação de trajectos, equidade e sucesso no sistema educativo	401

Volume II

LIBERDADE DE ENSINO E SERVIÇO PÚBLICO DE EDUCAÇÃO.....	497
ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR	625
FORMAÇÃO DE PROFESSORES: dilemas e desafios.....	739
CENTRALIDADE, DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: o que compete a quem?	885

OS DESAFIOS DO ALARGAMENTO DA ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA

Valter Lemos¹

A educação visa melhorar a natureza do homem,
o que nem sempre é aceite pelo interessado

Drummond de Andrade

Portugal é um dos países europeus (e mundiais) com a escolaridade obrigatória mais longa. “Em comparação com os demais países europeus Portugal foi pioneiro na adoção da escolaridade obrigatória” (Justino, 2014). Na verdade, a escolaridade obrigatória é legislada pela primeira vez em 1844 por decreto de 20 de setembro do governo de Costa Cabral. No entanto, o desenvolvimento do sistema educativo em Portugal não ocorreu com a mesma precocidade das intenções políticas e legislativas.

Como já analisámos profundamente noutra local (Lemos, 2014), apesar da precocidade legislativa, Portugal foi um dos países europeus que mais tardiamente efetivou uma verdadeira escolaridade obrigatória e também mais tarde iniciou o processo de democratização do acesso à educação. De acordo com Soysal e Strang (1989) tal facto tem origem na dinâmica da construção do seu sistema educativo no século XIX. No seu artigo de referência sobre a construção e desenvolvimento dos sistemas educativos na Europa, aqueles autores analisaram os sistemas educativos em 17 países (16 europeus e os EUA) no século XIX, através da legislação e da evolução das taxas de escolarização. Os autores concluíram que as características do Estado – como a riqueza ou a soberania – tinham pouco efeito nas leis e nas taxas de escolarização, mas a interação entre o Estado, a Igreja e alguns grupos sociais constituiu um determinante crítico para a forma que esses sistemas tomaram. Assim, concluíram por três modelos de construção dos sistemas educativos modernos:

¹ Escola Superior de Educação | Instituto Politécnico de Castelo Branco

- i) Construção estadual da educação, em que o Estado criou sistemas educativos, bastante cedo, quer do ponto de vista formal quer organizacional;
- ii) Construção societal da educação, onde a escolarização se expandiu consideravelmente para além da intervenção do Estado;
- iii) Construção retórica da educação, onde o Estado legislou muito cedo sobre a obrigatoriedade, mas foi incapaz de promover a efetiva escolarização.

Tabela 1. Modelos de sistemas educativos no séc. XIX

Conflito Societal	Conflito Estado-Igreja	
	Existência de Igreja Nacional	Ausência de Igreja Nacional
Alto	Construção estadual da educação <i>(Dinamarca, Noruega, Prússia, Suécia)</i>	Construção societal da educação <i>(França, Holanda, Suíça, Reino Unido, EUA)</i>
Baixo	Construção retórica da educação <i>(Grécia, Itália, Portugal, Espanha)</i>	

Fonte: Adaptado de Soysal e Strang, 1989

Os casos são bem ilustrados pela análise das datas da aprovação das leis de obrigatoriedade e pela evolução das taxas de escolarização como podemos ver no quadro seguinte.

Tabela 2. Datas da escolaridade obrigatória e taxas de escolarização

País	Data aprovação	Taxa escolarização (1870)
Dinamarca	1814	67
Noruega	1848	61
Grécia	1834	20
Portugal	1844	13
Reino Unido	1880	49
França	1882	75
Bélgica	1914	62

Assim, a construção retórica do sistema educativo português no século XIX, seguida do longo período político salazarista do Estado Novo, conduziu a que no final dos anos 50 do século XX, quando se iniciaram os movimentos de democratização ou massificação escolar a situação portuguesa fos de grande atraso na efetivação da escolaridade obrigatória quer em duração quer em dimensão da mesma, como se pode ver no quadro seguinte:

Tabela 3. Portugal - Taxas de escolarização por idades

Idades (anos)	1950/51	1958/59
5	1,3	1,3
6	14,7	11,0
7	68,8	98,4
8	75,3	98,6
9	74,9	97,8
10	67,8	93,1
11	53,9	68,0
12	31,1	47,9
13	18,1	24,3
14	11,8	13,9
15	9,6	12,9
16	8,4	11,7
17	7,1	10,6
18	5,8	9,4
19	5,2	7,3

Fonte: OCDE, 1966

Na década de 70, já após o 25 de abril em Portugal e após os grandes movimentos de alargamento da procura social da educação em toda a Europa e de democratização e massificação dos sistemas educativos, Portugal tinha não só a escolaridade obrigatória mais curta na Europa como uma das mais baixas taxas de escolarização.

Tabela 4. Escolaridade obrigatória e taxas de escolarização, 1975

Países	Duração	Taxa
Alemanha	9	85
Bulgária	8	81
Espanha	10	82
França	10	95
Grécia	10	73
Holanda	10	100
Itália	9	81
Jugoslávia	8	73
Portugal	6	74

Fonte: Sampaio, 1980

Esta evolução histórica não pode deixar de colocar desafios acrescidos ao alargamento da escolaridade obrigatória, face à “permanência de dois problemas: a garantia do cumprimento da lei, ou seja, garantir a escolarização e a garantia da (efetividade) das aprendizagens, ou seja, garantir a escolaridade” (Rodrigues, 2010).

Esta questão, que já era muito relevante no caso português mesmo com uma escolaridade obrigatória mais curta, torna-se crucial com o seu alongamento. O país tem agora a mais longa escolaridade obrigatória da Europa. Numa breve análise da situação dos diversos países quanto à duração da escolaridade obrigatória, no site da Eurydice, obtemos a seguinte situação:

9 anos – 14 países (BE, BG, CZ, DE, EE, HR, LT, AT, SI, FI, SE, LI, ME, RS)

10 anos – 13 países (DK, DE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, PL, SK, BA, IS, NO)

11 anos – 5 países (LV, HU, MT, RO, UK)

12 anos – 3 países (LU, PT, TR)

13 anos – 1 país (NL) (Na Holanda a obrigatoriedade inicia-se aos 4 anos de idade)

Como se vê a maioria dos países da Europa têm escolaridades obrigatórias de 9/10 anos, sendo que muito poucos têm 12 anos de duração da mesma. Considerando a idade limite, também só 5 países chegam aos 18 anos e destes três a tempo parcial (BE, DE, PL) e só dois a tempo integral (PT e NL).

Deve referir-se que tais alongamentos das escolaridades obrigatórias não são inteiramente consensuais, havendo dúvidas que apontam para alguns riscos. Entre eles são relevantes o que refere que tal situação pode conduzir a uma representação social da educação como um dever e não como um direito, com consequências para o desenvolvimento de uma atitude de resistência em alguns indivíduos e em alguns grupos sociais. Outro aspeto é o que se refere à desresponsabilização das famílias e dos alunos nas escolhas de vida. Também a acentuação da massificação escolar e conseqüente desvalorização da escola como instrumento de promoção social é apontada como um risco importante no alargamento.

A presente extensão foi, apesar de tudo, aprovada em 2009 em algumas condições mais favoráveis que as anteriores aprovadas em 1965 (seis anos) e 1986 (nove anos). Na verdade, o caminho a percorrer, em termos quantitativos nos anos dos ciclos do alargamento, é menor, como se pode ver no quadro seguinte. No primeiro caso a taxa real de escolarização dos 5º e 6º anos era apenas de 11,8% e a taxa bruta de 31,2% e no segundo caso a taxa real era de 41% e a taxa bruta era de 73,6% para o 3º ciclo do ensino básico (7º, 8º e 9º anos). Em 2009 a taxa real, no entanto, era já de cerca de 70% para o ensino secundário (10º, 11º e 12º anos) e taxa bruta ultrapassava largamente os 100%.

Tabela 5. Taxas de escolarização nos alargamentos da escolaridade obrigatória

Anos	2.º ciclo		3.º ciclo		Secundário	
	Tx. Real	Tx Bruta	Tx. Real	Tx. Bruta	Tx. Real	Tx Bruta
1965	11,8	31,2				
1986			41,0	71,6		
2009					68,1	>100

Mas, colocam-se também novas questões no campo da igualdade e da equidade. Se com tais dados podemos concluir que os problemas da

igualdade de acesso estarão ultrapassados, o mesmo não podemos garantir para a equidade de tratamento e para a igualdade de resultados. Quanto ao tratamento a própria idade dos alunos abrangidos acarreta maior diferenciação e coloca dificuldades acrescidas e quanto aos resultados a questão adensa-se enormemente, pois se já é muito complexa no ensino básico que é curricularmente uniforme, tal complexidade aumenta exponencialmente com a diversificação e diferenciação do ensino secundário.

Assim, do ponto de vista qualitativo, este alargamento coloca alguns problemas mais complexos do que os anteriores em diversos campos, dos quais se podem enunciar a idade dos alunos abrangidos, a natureza do currículo e as relações com o mercado de trabalho. Assim, a idade dos alunos coloca novas questões às relações escolares, acompanhamento e orientação escolar e profissional pois há percursos anteriores mais extensos e maior maturidade dos envolvidos. Às escolhas das famílias juntam-se, agora com maior peso, as escolhas dos próprios alunos, que, muitas vezes, especialmente nas famílias com maior debilidade socioeconómica ou sociocultural, constituem verdadeiramente a única escolha. A escolaridade obrigatória longa torna-se uma gaiola dourada para muitos alunos e os processos de exclusão escolar ganham maior resiliência e os progressos obtidos não tornam a missão mais fácil, porque apesar dos excluídos serem menos a sua inclusão é cada vez mais difícil.

Por outro lado, nos casos anteriores a extensão da escolaridade assentava numa uniformização do currículo, enquanto no caso presente tal não é, de todo, desejável, nem verdadeiramente seria possível. Também anteriormente se tratava de ir preenchendo, com a escola, todo o período antecedente à entrada no mercado de trabalho, mas, tal escolaridade não se dirigia diretamente à preparação para essa entrada. Atualmente não é possível desligar o cumprimento de uma escolaridade longa à entrada no mercado de trabalho. A solução agora assume a natureza rigorosamente inversa da anterior. Agora é indispensável diversificar o currículo quando anteriormente era necessário unificar o currículo.

Neste contexto, os desafios que se colocam ao alargamento da escolaridade são:

- a inclusão de jovens com percursos de abandono
- a inclusão de jovens com necessidades educativas especiais,
- a qualidade das aprendizagens e dos resultados escolares,
- a orientação escolar e profissional,
- a diferenciação de percursos e a diversificação de alternativas curriculares,
- a ligação da escola ao mercado de trabalho.

Assim, é possível enunciar algumas propostas de medidas de política pública para responder a tais desafios, nos âmbitos seguintes:

- a) Diversificação
- b) Acompanhamento e recuperação
- c) Orientação escolar e profissional
- d) Escolaridade em contexto de trabalho
- e) Escolaridade em *part-time*

Lamb e Markussen (2011) num estudo sobre os países da OCDE concluíram que os países onde a diversificação abrange maior número de jovens são também os países onde existe uma maior capacidade para concluir a respetiva escolarização. A própria experiência portuguesa de melhoria das taxas de escolarização e queda do abandono escolar precoce com as escolas profissionais, os cursos profissionais nas escolas secundárias públicas e os cursos de educação-formação, para além do sistema de aprendizagem (escola/empresa), está de acordo com tais conclusões. Tal diversificação é desejável que abranja as dimensões institucionais, curriculares e de percurso escolar, permitindo:

- criar novas oportunidades para os jovens,

- responder melhor ao abandono (especialmente o masculino que se acentua mais nestas idades),
- fazer mais ligações entre a escola e a vida ativa e o mercado de trabalho,
- qualificar e requalificar atividades e profissões pela via da definição de percursos de educação e de formação para o respetivo exercício.

É evidente que a diversificação comporta riscos que devem ser tidos em conta nas medidas de política que são desenhadas, mas não podem ser impeditivos da sua implementação.

Ao diversificar e diferenciar, ocorrem dois importantes riscos. O primeiro é o (...) perigo de se aliar a diversificação com a estratificação social. O segundo risco consiste em cair em “círculos negativos” (Markussen et al., 2011), em que os jovens elegem as escolas e/ou os cursos e opções profissionais porque não, ou seja, porque não conseguem obter certos níveis de aproveitamento, porque não podem seguir uma via de prosseguimento de estudos, porque não conseguem obter níveis de assiduidade adequados, porque não se sentem capazes de seguir uma via de estudos socialmente mais reconhecida, porque não o apoiam devidamente na escola para ir até onde desejava, porque não...” (Azevedo, 2012).

A definição de sistemas e dispositivos de acompanhamento e recuperação dos alunos é também uma área indispensável nas medidas de política para assegurar o êxito do alargamento da escolaridade. A retenção e desistência assume em Portugal níveis muito preocupantes e é especialmente relevante no ensino secundário, como se pode ver no quadro seguinte:

Tabela 6. Taxas de retenção e desistência (2013/14)

Ano curricular	Cursos científico-humanísticos	Cursos profissionalizantes
10.º ano	16,6	7,2
11.º ano	12,8	4,9
12.º ano	35,0	32,3
Total	21,1	14,2

Assim a instituição de efetivos dispositivos de acompanhamento de alunos, o reforço do papel organizacional e pedagógico dos diretores de

turma e diretores de curso, a criação de tutorias reais e efetivas e o desenvolvimento de um sistema de incentivos à diplomação parecem ser medidas indispensáveis.

Por outro lado, torna-se urgente a institucionalização de um verdadeiro sistema de orientação escolar e profissional, com professores e técnicos especializados em todos os agrupamentos e escolas e articulado numa coordenação nacional entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho.

Mostra-se também necessário um alargamento das formações em alternância (no ensino secundário) e em contexto de trabalho através de acordos escola/empresa, validação de formação nas empresas e criação de novos tipos de escolas (empresariais, municipais, etc.) e finalmente a criação de alternativas de escolaridade em *part-time*, à semelhança do que existe, aliás noutros países.

Referências bibliográficas

- Azevedo, J. (2014), “Que tem a Europa para oferecer a uma longa escolaridade obrigatória?”, in J. Machado e J. Matias Alves (orgs), *Escola para Todos*, Porto, Universidade Católica Editora, pp. 13-40.
- Lemos, V. (2014), *A Influência da OCDE nas Políticas Públicas de Educação em Portugal*, Coimbra, Almedina.
- Justino, D. (2014), “Escolaridade Obrigatória: Entre a construção retórica e a concretização política”, in M.L. Rodrigues, R. Teese, N. Sandberg e J. Polesel (Eds), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal*, Coimbra, Almedina, pp. 109-129.
- Soysal, Y. e Strang, D. (1989), “Construction of the first mass Education systems in nineteenth-century Europe”, *Sociology of Education*, 62, pp. 277-288.
- Rodrigues, M. L. (2010), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Coimbra, Almedina.
- OCDE (1966), *Le Projet Régional Méditerranéen – Portugal*, Paris, OCDE.
- Sampaio, J. (1980), *A Educação em Números*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Lamb, S. e Markussen, E. (2011), “School Dropout and Completion: An International Perspective”, in S. Lamb, E. Markussen, R. Teese, N. Sandberg e J. Polesel (Eds), *School Dropout and Completion*, Netherlands, Springer, pp. 1-18.