



Conselho Nacional de  
Educação

Seminários e  
Colóquios

**O Estado da Educação  
e as Ciências da Educação:  
leituras críticas e desafios**



O Estado da Educação  
e as Ciências da Educação:  
leituras críticas e desafios



Conselho Nacional de  
Educação

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

**Título:** O Estado da Educação e as Ciências da Educação: leituras críticas e desafios  
[Textos do Workshop e do Seminário realizados no CNE a 23 de abril de 2013]

**Autor/Editor:** Conselho Nacional de Educação

**Direção:** Ana Maria Bettencourt (Presidente do Conselho Nacional de Educação)

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

**Coleção:** Seminários e Colóquios

**Organização e apoio à edição:** Carmo Gregório e Teresa Catarina Ribeiro

**Composição e montagem:** Paula Antunes

**Edição Eletrónica:** julho de 2013

**ISBN:** 978-972-8360-78-8

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217 935 245 Fax: 217 979 093

Endereço eletrónico: [cnedu@cne.min-edu.pt](mailto:cnedu@cne.min-edu.pt)

Sítio: [www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt)

## SUMÁRIO

### ABERTURA

<b>Apresentação do Estado da Educação 2012: principais desafios da educação em Portugal</b>	<b>5</b>
---	----------

Ana Maria Bettencourt	7
Almerindo Janela Afonso	13

### WORKSHOP

<b>Estado da Educação 2012: leituras críticas</b>	<b>21</b>
---	-----------

António Neto Mendes	23
Carmen Cavaco	29
João Pedro da Ponte	37
José Cortes Verdasca	41
Lucília Salgado	47
Mariana Gaio Alves	51
Maria João de Carvalho	55
Maria João Valente Rosa	61
Maria José Casa-Nova	63
Pedro Silva	75
Pedro Teixeira	79
Rodrigo Queiroz e Melo	87
Sofia Marques da Silva	91

### SEMINÁRIO

<b>Olhares cruzados sobre o Estado da Educação</b>	<b>97</b>
--	-----------

Fátima Antunes	99
Isabel Baptista	113
Madalena Alarcão	123
Rui Canário	133



**ABERTURA**

**Apresentação do Estado da Educação 2012:  
principais desafios da educação em Portugal**



Ana Maria Bettencourt<sup>1</sup>

Em boa hora se realiza esta iniciativa conjunta da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação e do Conselho Nacional de Educação (CNE) de um *workshop* e de um seminário dedicados à reflexão sobre o relatório *Estado da Educação 2012* (EE2012). Os três relatórios já publicados sobre o Estado da Educação contêm dados que poderão ser aprofundados e enriquecidos por estudos complementares e análises no seio das Ciências da Educação.

Quero, em primeiro lugar, agradecer a todos os que contribuíram para a elaboração do Estado da Educação 2012 e aos que aceitaram refletir sobre ele. O CNE é uma instituição independente, com uma composição diversa e rica que produz pareceres, a pedido da Assembleia da República e do Governo, e recomendações por sua própria iniciativa. É no quadro do acompanhamento da política educativa que temos vindo a produzir o Estado da Educação (EE).

Permitam-me que assinale que vimos com agrado o Estado da Educação ser referenciado recentemente pela OCDE como uma boa prática para ajudar a avaliar os sistemas educativos.

Irei colocar alguns desafios que poderão constituir matéria para estudo a partir do EE 2012, o qual pretende mostrar um retrato independente da situação da educação em Portugal, sua evolução, problemas e desafios. O trabalho apresentado resulta da análise de dados, de estudos, de documentos e de um conjunto importante de recomendações emanadas do Plenário do Conselho.

A opinião dos parceiros assume uma enorme importância nos trabalhos do Conselho. A partir de opiniões diversas tentamos construir consensos, essenciais ao desenvolvimento da educação. As recomendações do EE decorrem pois de um esforço para encontrar os compromissos possíveis entre essa pluralidade de opiniões.

---

<sup>1</sup> Presidente do Conselho Nacional de Educação

O CNE desenvolve diferentes abordagens para conhecer e ouvir a sociedade em matéria de educação. Assim fundamenta os seus trabalhos em informação oriunda de diferentes fontes: estudos, audições de atores variados - designadamente, investigadores em educação, diretores de escolas, professores, pais, estudantes, autarcas e técnicos -, debates, seminários, visitas a escolas e a autarquias, bem como em dados nacionais e internacionais a que tem acesso.

Deste modo, tentamos que as nossas recomendações assentem em evidências. Nesta matéria, acompanhamos o pensamento da EUNEC, a rede europeia de conselhos de educação de que o CNE é membro, ao considerar que o contributo de evidências sólidas para o diagnóstico, desenho, desenvolvimento, implementação e manutenção das políticas é vital para a política educativa. A EUNEC afasta-se de um conceito restritivo de evidência que seria reduzido à estatística. Para a EUNEC, o conhecimento tem origens diversas entre as quais se encontram, para além das análises estatísticas, análises qualitativas, a investigação-ação, a aprendizagem entre pares e o conhecimento proveniente das práticas. A EUNEC defende, ainda, a importância deste conhecimento para a definição das políticas quer a nível internacional – com as análises comparativas e de *benchmarks* –, quer a nível nacional, regional ou local, e mesmo das escolas. O suporte da investigação é uma preocupação dos conselhos de educação europeus que defendem a realização de políticas informadas e baseadas em estudos.

Consideramos que é importante que o país conheça com rigor a situação da educação. Neste sentido, o CNE atribui uma grande importância à investigação em educação como suporte das políticas, afastando-se das propostas baseadas exclusivamente em opiniões e preconceitos, nascidos de experiências pessoais. Sendo a educação uma área que todos aqueles que usam da palavra publicamente experienciaram, é tentador fazer opinião e produzir propostas de política, sem sustentação em evidência e no conhecimento rigoroso das situações vividas em contextos educativos.

Embora a presente dispersão da informação relativa à educação constitua ainda uma dificuldade, já dispomos de dados fiáveis de caracterização da situação educativa que nos ajudam a contrariar ideias feitas sobre o estado da educação. As estatísticas produzidas pelo Ministério da Educação e

Ciência, a Pordata e os resultados dos Censos dão-nos importantes contributos nesse sentido. Ao reunir num mesmo relatório a informação dispersa, o Estado da Educação (EE) pretende contribuir para o levantamento de questões para as quais haverá que encontrar respostas, nomeadamente: Como fazer para que cada vez mais jovens aprendam mais e melhor?

Do retrato traçado no EE, passo a destacar alguns aspetos e a levantar algumas questões daí decorrentes:

- É de assinalar a evolução significativa das qualificações dos portugueses. Na última década, Portugal foi o país da Europa que registou o maior decréscimo do número de abandonos precoces da escolaridade, mas ainda estamos longe da Meta Europeia 2020. Aumentámos o número de pessoas detentoras do 12º ano e de cursos de ensino superior, sendo este já frequentado por perto de 40% dos jovens de 20 anos. Como sustentar estes progressos através, designadamente, da ação social escolar e de estratégias de prevenção do abandono e insucesso escolar diversificadas?

- Somos um país de contrastes em matéria de qualificações. Temos quase três milhões e meio de pessoas apenas com o 4º ano de escolaridade ou menos, o que constitui uma situação muito grave para o país e nos deixa longe das habilitações médias dos países da UE. Por outro lado, as qualificações dos portugueses, sobretudo os mais jovens, têm evoluído de modo muito positivo existindo perto de dois milhões e meio de pessoas com o 12º ano de escolaridade ou com o ensino superior. Como poderemos garantir a sustentabilidade do ensino superior e a afirmação da ciência e tecnologia portuguesas no plano internacional e, em simultâneo, cuidar das pessoas que não tiveram oportunidades educativas e não possuem qualificações para fazer face a um mundo do trabalho cada vez mais exigente em termos de competências?

- Apesar do progresso assinalável das habilitações dos jovens persiste uma baixa qualificação da população em geral: mais de 50% das pessoas entre os 35 e os 44 anos, que ainda estarão muitos anos no mercado de trabalho, têm no máximo o 9º ano de escolaridade. No momento de crise e de desemprego que vivemos, esta situação é muito preocupante. Verifica-se, contudo, que

os progressos nas qualificações da população com idades compreendidas entre os 20 e 24 anos evoluíram a ritmo superior ao da média europeia. Se não conseguirmos acelerar esta evolução persistirá a separar-nos um hiato enorme. Como diminuir o défice de educação de adultos? Como avaliar e valorizar os percursos realizados através da educação de adultos? Como evitar que mais jovens engrossem as fileiras dos não qualificados?

- Um problema que no EE consideramos gravíssimo relaciona-se com o persistente desvio etário desde os primeiros anos de escolaridade. Muitas das crianças e jovens que frequentam a escola não estão no ano correspondente à idade que têm. Isto traduz dificuldades acumuladas. À medida que estas crianças encontram dificuldades no seu percurso, não vão tendo os apoios que providenciam muitos dos países que apresentam melhores resultados que os nossos. Nós recorremos ao sistema das retenções, este é um aspeto que merece ser estudado. Haverá que fazer um debate sobre esta questão, porque há certamente outras maneiras de resolver o problema, como seja a intervenção ao primeiro sinal de dificuldade, que tem sido defendida pela OCDE e pelo CNE, parece ser uma estratégia mais adequada.

- No estudo das escolas, partindo da sua caracterização socioeconómica, verificámos que existe uma relação entre o nível médio da escola e a média dos resultados obtidos em provas de avaliação externa. Verifica-se igualmente que as escolas cuja caracterização socioeconómica apresenta médias mais elevadas se aproximam, em termos de resultados escolares, dos obtidos em escolas privadas. Verifica-se ainda que existem escolas e regiões que conseguem compensar melhor as suas desvantagens socioeconómicas - as escolas do norte e do centro do país, frequentadas por públicos mais desfavorecidos, apresentam em média melhores resultados do que as escolas situadas no sul e na região da grande Lisboa. Como explicar estas desigualdades? Este é mais um grande desafio que se coloca aos cientistas da educação.

- Outras desigualdades identificadas são relativas ao género. Ao contrário de outros países e do nosso há umas décadas atrás, são os rapazes que hoje apresentam piores resultados e índices de retenção mais elevados. Esta é uma das questões que requer estudo e análise de práticas, de modo a

introduzir medidas que valorizem a diversidade e a igualdade de oportunidades.

Como referi, o EE 2012 fornece uma vasta informação sobre desigualdade entre escolas e regiões. Este ano pela primeira vez o Ministério da Educação facultou dados de caracterização económica e social das escolas, o que viabilizou o conhecimento aprofundado do tema. Sabemos que há uma relação entre a caracterização social e os resultados escolares. As escolas que estão em ambientes mais frágeis têm piores resultados escolares mas sabemos, também, que não há um determinismo absoluto, verificámos que há escolas e regiões que conseguem resultados muito positivos apesar dos contextos frágeis em que estão inseridas, situação que constitui um desafio que merece ser estudado.

Há uns anos atrás, Lisboa e Setúbal tinham melhores resultados e menos abandonos e hoje vemos que os melhores resultados se deslocaram para o Centro e para o Norte. Estas zonas são também as que têm mais escolas que conseguem compensar o *handicap* do meio sociocultural. Há escolas que têm resultados extraordinários: apesar de terem 60 a 70% de alunos com ASE têm resultados acima da média nacional.

Creemos que todos estes assuntos mereciam ser estudados e aprofundados, até para ajudar as próprias escolas e os responsáveis locais. Com o relatório do Estado da Educação 2012 disponibilizamos um *site* com dados por região, como contributo para que a educação entre mais nos debates que precedem as eleições autárquicas que se aproximam.

Para finalizar, diria que o retrato traçado pelo EE 2012 permite ter esperança no futuro. A situação não é catastrófica. Temos as duas faces da moeda: a par do melhor, temos problemas muito preocupantes. Hoje, temos mais alunos na escola, temos melhor qualidade e mais equidade no nosso sistema. Os resultados dos últimos testes internacionais aos alunos do 4º ano apontam nesse sentido. Mas, como tivemos uma democratização mais tardia que os outros países europeus, temos ainda muito trabalho a fazer para compensar a desvantagem de partida.

Isto significa que precisamos de estabilidade, precisamos de continuar a investir e a avaliar os caminhos que temos tomado.

Não escondemos a grande preocupação com a crise, com a diminuição de recursos na escola, com o facto de o orçamento disponível ter descido para montantes de 2001; preocupa-nos o modo como se está a processar o agrupamento das escolas, a dimensão excessiva de muitas das novas unidades orgânicas, perdendo-se as coordenações pedagógicas de proximidade.

O CNE tem defendido a estabilidade nas políticas, a monitorização, acompanhamento e avaliação dos processos. Defende, também, que em momentos de crise, a educação e a ciência são a garantia do futuro, sem as quais estaremos de novo à deriva. Face ao mundo de incerteza em que vivemos, temos a responsabilidade de fornecer ferramentas que ajudem a ultrapassar impasses. É por isso que consideramos tão necessários os consensos de que falávamos, pois é unindo esforços que poderemos dar um futuro melhor ao nosso país e a cada português.

Muito obrigada!

## A propósito das Ciências da Educação: algumas reflexões

Almerindo Janela Afonso<sup>1</sup>

Talvez sejam hoje mais pertinentes e necessárias do que noutras conjunturas as reflexões críticas (e autocríticas) sobre os lugares, as possibilidades e os limites das Ciências da Educação – e não apenas por referência ao contexto português. Os fatores que poderiam fundamentar a afirmação anterior são muitos e variados, e exigiriam um tempo e espaço distintos. Não é este, todavia, o momento para o fazer. O que aqui quero registar são apenas notas breves a propósito de um *workshop* e de um seminário da iniciativa conjunta do Conselho Nacional de Educação (CNE) e da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE)<sup>2</sup>.

Numa visão diacrónica, ainda que fugidia (e a título meramente exemplificativo), se revisitarmos as últimas décadas após a democratização da sociedade portuguesa, podemos encontrar pelo menos duas estratégias que permearam o percurso das Ciências da Educação. Uma, mais preocupada com questões institucionais, traduziu-se na defesa da inserção, consolidação e expansão das Ciências da Educação no ensino superior, privilegiando inicialmente a formação de professores (nomeadamente a formação realizada no chamado *modelo integrado*). Mais tarde, deu-se a criação de outros cursos, não necessariamente vocacionados para o ensino, mas, em qualquer dos casos, com atribuição de graus em Educação ou Ciências da Educação (licenciatura, mestrado e doutoramento), e que visaram não apenas uma evolução antecipatória do mercado de trabalho, com alguns indicadores de abertura a novas profissões, mas também a

---

<sup>1</sup> Presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação e Conselheiro do CNE

<sup>2</sup> Quer como Conselheiro, quer como Presidente da SPCE, não posso deixar de expressar um agradecimento especial à Prof. Ana Maria Bettencourt, Presidente do Conselho CNE, pela excelente receção e apoio à iniciativa, e registar também a indispensável colaboração do Sr. Secretário-Geral e equipa de assessoria técnica do CNE. Foi igualmente decisiva a qualidade das intervenções de todos os convidados que partilharam as suas leituras e investigações – primeiros responsáveis pela presença motivadora de um auditório especializado que superou todas as expectativas.

resposta a exigências das carreiras docentes nos níveis superior e não-superior e, em anos ainda mais recentes, constituindo uma reação (conjuntural) à *inflação de diplomas* dada a crescente tendência para a desvalorização social das credenciais ou certificados académicos e a continuidade (aparentemente paradoxal) da procura.

Uma outra estratégia, mais voltada para o interior do *campo* das Ciências da Educação, começou por mobilizar contributos de algumas áreas disciplinares, nomeadamente os da filosofia ou da história da educação e da pedagogia, trazendo, como consequência do trabalho de alguns autores de referência, uma preocupação muitas vezes vinculada, direta ou indiretamente, às questões da epistemologia da(s) especificidade(s) das Ciências da Educação face a outras ciências, como a Sociologia, a Antropologia, a Psicologia..., elas próprias à procura de construir ou ampliar a sua inserção institucional. Por isso, perante uma mudança social e política profunda, na sequência da revolução democrática, faz sentido reler criticamente a história das Ciências da Educação, retomar a investigação, muitas vezes numa análise comparada com outros contextos nacionais, e repensar as possibilidades de reconstrução e reconhecimento de um *campo* próprio das Ciências da Educação (também) em Portugal.

Se a primeira estratégia teve importantes consequências quantitativas e qualitativas em termos institucionais e sociais, possibilitando a diversificação de modelos, novas oportunidades de formação e a visibilidade social de um *campo*, a segunda estratégia nunca chegou a envolver todas as disciplinas ou áreas das Ciências da Educação, as quais se mantiveram relativamente à margem das questões epistemológicas que diriam ou poderiam dizer respeito a esse mesmo *campo* comum. As questões epistemológicas, quando convocadas, tenderam a ser tratadas tomando como referência sobretudo matrizes disciplinares fora do campo das Ciências da Educação, como é o caso paradigmático das metodologias de ensino enquanto didáticas específicas de disciplinas como a Matemática, a Física, a Química... A própria Sociologia da Educação continua a viver entre a ambivalência e o hibridismo em relação à Sociologia e às Ciências da Educação (ainda que com abertura a diferentes ciências sociais) e a Administração Educacional fortalece-se em diálogo com a Teoria das

Organizações e com a Sociologia das Políticas Educativas. No fundo, a abertura interdisciplinar, pouco conseguida no interior das Ciências da Educação, tende a ser mais produtiva através de sinergias com outras ciências sociais, ciências exatas e ciências da natureza.

Por tudo isto, quase quatro décadas depois de Abril, não podemos, em sentido restrito, falar de uma comunidade de referência com expressivo consenso identitário ou com uma subcultura específica fortemente interiorizada, permanecendo as Ciências da Educação, ainda hoje, como uma comunidade não completamente consolidada e, por isso mesmo, mais vulnerável perante as adversidades do tempo atual.

E se as Ciências da Educação, para sobreviverem e se renovarem, não podem deixar de constituir-se como um lugar de articulação de interdisciplinaridades várias em torno da Educação, há que ultrapassar definitivamente o facto de, na sua história recente, terem ficado demasiado tempo enclausuradas nas suas respetivas áreas, e todas essas áreas, de uma forma ou de outra, terem adotado, pragmaticamente, lógicas de fechamento (e/ou de *enquadramento* em sentido Bernsteiniano) – o que, se, por um lado, permitiu consolidar produtivamente grupos disciplinares, departamentos específicos e carreiras docentes em muitos subcampos (mais especializados) das Ciências da Educação, por outro, adiou práticas docentes e de investigação mais frequentemente dialógicas e interdisciplinares (desde logo, no interior do seu próprio *campo*), dificultando assim a produção de sinergias para o fortalecimento de uma identidade coletiva e de uma subcultura académica mais afirmativas face a outras comunidades científicas e à sociedade no seu todo.

A identidade relativamente fragmentária das Ciências da Educação pode explicar o facto de estas serem particularmente permeáveis e vulneráveis aos constrangimentos do *espírito do tempo* (onde pontua a hegemonia ideológica do conservadorismo neoliberal com todas as suas consequências). Não por acaso, sobre as políticas públicas e os direitos humanos básicos (como é o caso da educação e da saúde) têm repercutido mais duramente as crises económica e financeira, a retração de um modelo (inacabado) de Estado-providência, as mudanças no trabalho e as incapacidades de lidar com as imposições e pressões internas e externas.

Neste contexto, os radicais mais ortodoxos do conservadorismo neoliberal (ativamente coniventes com essas agendas) continuam a desvalorizar as Ciências da Educação, e a promover o desmantelamento da educação pública para todos enquanto direito humano básico e conquista civilizacional. E, assim, as visões político-ideológicas que estão a sustentar o retorno a um *core curriculum* mais seletivo e classista afastam ostensivamente a educação escolar do seu sentido mais amplo, mais democrático e mais emancipatório. Dito de outro modo, a crescente hegemonia de visões redutoras e pragmáticas sobre a educação, em geral, e a escolarização, em particular, não reconhecem ou, simplesmente, desvalorizam ou secundarizam, as diferentes dimensões do ser humano que, enquanto sujeito em formação e cidadão pleno, precisa não apenas de dominar os conhecimentos científicos e técnicos, mas ter também as condições que promovam uma visão crítica sobre a complexidade crescente da vida, num mundo cada vez mais instável (*líquido* na aceção de Zygmunt Bauman), ambíguo e heterogéneo, em termos de oportunidades de realização e de percursos e de futuros possíveis<sup>1</sup>.

A obsessão discursiva em torno do suposto e imprescindível conhecimento *útil*, que o mesmo pensamento hegemónico apregoa à exaustão, não deixa de contribuir para tentar desvalorizar, perspetivando-os como *inúteis*, os conhecimentos e adquiridos amplamente validados e reconhecidos ao longo da já centenária história das Ciências da Educação (tanto se a pensarmos por referência a Portugal como a outros países europeus)<sup>2</sup>. A este propósito, é pertinente a pergunta: “Estaremos condenados, para que nos considerem úteis, ao estatuto de tecnociências?”<sup>3</sup>. Creio que não! Lembro a propósito um texto de Howard Becker onde, antes de concluir que a “relevância é uma categoria de pensamento política, não sociológica”, escreve: “O meu temor

---

<sup>1</sup> Convocar todas estas dimensões é o que, por exemplo, Michael Young tem vindo a teorizar ao distinguir «conhecimento dos poderosos» e «conhecimento poderoso». Cf. Michael Young (2011). “What are schools for?”. Revista *Educação, Sociedade e Culturas*, nº 32, pp. 145-155.

<sup>2</sup> A este propósito, ver, por exemplo, Ana Isabel Madeira (2011). *A Construção do Saber Comparado em Educação. Uma análise sócio-histórica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Ver também Jorge Ramos do Ó e Luís Miguel Carvalho (2009). *Emergência e Circulação do Conhecimento Psicopedagógico (1880-1960): Estudos comparados Portugal-Brasil*. Lisboa: Educa.

<sup>3</sup> Cf. Licínio C. Lima (2012). *Aprender para Ganhar, Conhecer para Competir: Sobre a subordinação da educação na «sociedade da aprendizagem»*. São Paulo: Cortez, p. 65.

fundamental é o de que ao tentar fazer relevante a sociologia, inevitavelmente e necessariamente a faremos irrelevante. Porquê? Porque olharemos os problemas tal como são formulados por outros e isso, como consequência, levar-nos-á a ignorar o que realmente pode ser relevante [...]”<sup>1</sup>. Não penso, todavia, que a investigação, a reflexão e a prática profissional no *campo* das Ciências da Educação sejam ou devam ser indiferentes às questões da relevância e da utilidade. Mas estas questões exigem um amplo e permanente debate que, entre outros aspetos, atenda às especificidades que são próprias das Ciências da Educação, não podendo, por isso, ser equacionadas nos termos redutores do *mainstream* político-ideológico.

Finalmente, não quero deixar de sinalizar um facto que torna ainda mais urgente a tarefa de repensar as Ciências da Educação face à adversidade, e para além dela. Estou a pensar nas posições públicas de alguns dos mais (re)conhecidos autores portugueses deste *campo*, que não se revendo nos discursos ideológicos atrás referidos, admitem, todavia, a existência de importantes défices a considerar, nomeadamente os que dizem respeito ao reduzido impacto dos adquiridos e resultados de investigação das Ciências da Educação em Portugal, ou à escassa visibilidade social e política dos mesmos<sup>2</sup>. São algumas dessas vozes que apresentam um diagnóstico bastante realista que nos interpela sobre os dilemas e desafios atuais com os quais a Educação e a investigação se confrontam, e nos apontam a necessidade urgente de adotar uma atitude construtiva que permita repor (na atual conjuntura histórica) a questão do sentido ou da razão de ser das Ciências da Educação e os caminhos que há a percorrer ou a (re)fazer. Trata-se de leituras que são facilmente identificáveis, ainda que muitas vezes se entrecruzem com outras de forma híbrida e não raramente contraditória. É por isso que, mesmo que os consensos não sejam possíveis

---

<sup>1</sup> Cf. Howard S. Becker (2005). “Haciendo la Sociología relevante para la sociedad”, In Juan Monreal; Capitolina Díaz & J. García Escribano (ed.). *Viejas Sociedades, nueva Sociología*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 53-61.

<sup>2</sup> Ver a este propósito, por exemplo, a estimulante e oportuna conferência de António Nóvoa, sobre o tema “Pensar a Educação”, proferida neste mesmo Seminário do CNE/SPCE.

ou desejáveis, a discussão é fundamental: “Sem debate interno, sem discussão e crítica, estaremos já a tender para a reprodução e a adaptação”<sup>1</sup>.

Neste sentido, em boa hora o Conselho Nacional de Educação (CNE) acolheu a sugestão da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE) para a realização conjunta de um *workshop* sobre o relatório *Estado da Educação 2012* e de um seminário sobre *O Estado da Educação e as Ciências da Educação: Leituras críticas e desafios*.

Um primeiro objetivo foi o de contribuir para dar a conhecer e divulgar um documento fundamental que, pelo terceiro ano consecutivo, irá constituir uma referência incontornável para pensar, investigar e decidir, de forma mais sustentada, sobre a Educação e as políticas educativas em Portugal; e um segundo objetivo foi o de criar uma oportunidade para docentes e investigadores, de diversas áreas das Ciências da Educação, poderem dar o seu contributo crítico para a análise do «Estado da Educação», em diálogo com outras perspetivas (convergentes ou divergentes) também presentes neste Seminário. Não deixou, também por isso, de ser um momento propício para dar mais visibilidade social a um *campo* de ação profissional, de reflexão e de produção legítima de conhecimento, no interior do qual nunca foi aceitável abrir mão de qualquer das exigências do trabalho de investigação comuns a outros *campos*, ao contrário do que o senso comum possa pensar.

Tratou-se, portanto, de uma breve mas marcante iniciativa que permitiu a discussão e a enunciação de olhares cruzados no sentido de compreender o momento atual e sugerir outras perspetivas. Por um lado, a SPCE não pode hoje, por razões várias, deixar de se assumir como um lugar de *resistência* face à erosão do campo educacional e à desvalorização do conhecimento acumulado pela investigação – ainda que tendo perante si algumas críticas fundadas e o desafio de pensar alternativas e possibilidades – e, por outro lado, o CNE que, sendo essencialmente um lugar de concertação propositiva e de pensamento sustentado sobre as alternativas, não pode, ainda assim, do meu ponto de vista, deixar de assumir (pelo menos em certos momentos ou

---

<sup>1</sup> Cf. Licínio C. Lima, op. cit, p. 65.

conjunturas) algumas resistências ou posições contra a corrente, considerando essa mesma erosão ou desvalorização do campo educacional e o aumento das desigualdades que o atravessam.



**WORKSHOP**

**Estado da Educação 2012: leituras críticas**



Gostaria de começar por agradecer a oportunidade que me foi proporcionada pelo convite da Exma. Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Exmo. Senhor Presidente da Sociedade Portuguesa de Educação (SPCE), nas pessoas da Doutora Ana Maria Bettencourt e do Doutor Almerindo Janela Afonso, para participar neste debate sobre a publicação do relatório *O Estado da Educação 2012: Autonomia e Descentralização*.

Saúdo a oportunidade e a relevância da informação que o volume apresenta de forma sistematizada, muito útil para aqueles que se dedicam ao ensino e à investigação que encontra no sistema educativo português um dos seus principais objetos de estudo, sendo também este o contexto em que se situam os primeiros destinatários da mesma.

Aceitámos a sugestão dos organizadores, pelo que estruturámos a nossa intervenção de acordo com as três questões orientadoras que os mesmos nos propuseram e que a seguir se identificam devidamente numeradas de 1 a 3.

1. Que dados e informações apresentados no Relatório podem ser considerados relevantes para a investigação e aprofundamento pelas Ciências da Educação?

As matérias constantes do documento são da maior relevância para a investigação realizada pelas Ciências da Educação. O relatório, como decorre do título, foca de forma muito especial a educação escolar, formal, não constituindo a educação não formal e menos ainda a educação informal referentes considerados. As relações escola-família, por exemplo, mereciam mais atenção uma vez que a variável da origem socioeconómica é tantas vezes identificada como uma das que tem mais potencialidades explicativas, ainda que não em exclusivo, para a compreensão dos resultados escolares.

Estes ocupam um lugar central na organização do relatório, sinal evidente das pressões multifocalizadas que a *performance* escolar ocupa em tempos

---

<sup>1</sup> Departamento de Educação da Universidade de Aveiro

dominados pela lógica da promoção dos produtos escolares e toda a engenharia associada (comparação nacional e internacional dos resultados escolares, exames, *rankings* de escolas...) em detrimento dos processos educativos. No campo dos resultados nos ensinos básico e secundário, o relatório concede um lugar de destaque ao “desvio etário” como sinal evidente das taxas de insucesso escolar com que se debate o sistema, sublinhando-se de forma oportuna que esta realidade é atravessada por vários desequilíbrios, estando assim distante a possibilidade de ser tratada de forma linear e simplista. São considerados: o *desvio etário por sexo* (p. 112), mostrando como no Continente as mulheres passam pelo sistema e atingem o 12º ano com menos retenções que os homens (M 55%; H 45%); *desvio etário por distrito* (p. 114), com Braga e Viana sempre acima da média nacional e Lisboa, Setúbal, Évora, Portalegre, Beja e Faro abaixo da média; *desvio etário por concelho* (p. 116), revelando disparidades extremas dentro do mesmo distrito, a exigir caracterização do concelho, a respetiva oferta de formação e os percursos escolares dos alunos. Mas a compreensão deste fenómeno aconselha a que se olhe com cuidado para a sua complexidade e, para além das dinâmicas próprias que cada escola desenvolve, importa ainda considerar as estratégias das famílias para conquistarem vantagens competitivas no que ao acesso ao ensino superior diz respeito. No trabalho de investigação de uma década que temos dedicado ao fenómeno das *explicações* – parcialmente plasmado na publicação de J. A. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (2008), *Xplika: Investigação sobre o Mercado das Explicações*. Aveiro: Universidade de Aveiro (ISBN: 978-972-789-269-3) – é possível compreender a escala e a profundidade de um fenómeno que, pode dizer-se, atravessa já todas as etapas da escolaridade, do 1º ciclo do ensino básico ao ensino secundário e até ao superior. A título de exemplo, em 2004/2005 foram inquiridos, pelos serviços do Ministério da Educação, 30.686 candidatos ao Ensino Superior (num universo de 39.193), tendo 54,7% reconhecido ter frequentado explicações durante o ensino secundário. Se acrescentarmos que não são apenas os alunos em dificuldades (“explicandos-meta-dez”) mas também os alunos excelentes (“explicandos-meta-vingte”) quem procura este tipo de apoio escolar realizado fora da escola, que não o fazem apenas os alunos da escola pública mas também os alunos das escolas privadas ficamos

inteirados do interesse educacional que alimenta a curiosidade sociológica em torno desta problemática. Ignorar este e outros fenómenos é alinhar com explicações redutoras que só podem servir interesses obscuros e demagógicos que em nada servem o bem comum e a sobrevivência da escola pública de qualidade para todos.

A produção dos resultados escolares impõe uma reflexão urgente sobre os rumos que a avaliação dos alunos tem tomado, analisando nomeadamente as políticas e as práticas avaliativas, não podendo a retenção ficar afastada deste debate. O insucesso e o abandono são fatores que justificam uma política como os *territórios educativos de intervenção prioritária* (TEIP), medida que aproximando-se já das duas décadas no nosso país, merece estar no centro da análise das medidas promotoras da equidade.

Na primeira linha das preocupações dos investigadores devem permanecer temas como: os impactos que pode ter a distribuição desequilibrada da rede de estabelecimentos de Educação Pré-Escolar; a descentralização e a municipalização das políticas educativas resultantes de pulsões contraditórias; as dinâmicas educativas locais e a ação de órgãos como os conselhos municipais de educação; a escolarização de adultos como instrumento emancipatório.

Estas são apenas algumas das linhas de investigação que identifiquei, um exercício naturalmente limitado a que não deve ser atribuído qualquer valor definitivo.

## 2. Que problemas constantes do Relatório têm sido preocupação das Ciências da Educação?

De uma forma geral, poder-se-á dizer que os investigadores em Ciências da Educação têm contemplado toda a diversidade de problemas constantes do relatório. Na Universidade de Aveiro, instituição a que estou ligado há mais de duas décadas, temos desenvolvido um volume considerável de investigações, a título individual ou em grupo, com ou sem enquadramento de projetos, sendo muitos estudos realizados no âmbito dos cursos de pós-graduação, com a produção de largas dezenas de dissertações de mestrado e de algumas dezenas de teses de doutoramento. As políticas educativas têm

sido um objeto de estudo preferencial, perspectivadas sob os mais diversos ângulos de análise: o da descentralização, quer na linha da autonomia da escola, quer no sentido da transferência decretada e/ou praticada de competências por parte dos municípios, desempenhando neste último caso a *escola a tempo inteiro/atividades de enriquecimento curricular* (AEC) um lugar central; o da avaliação de escolas e do desempenho docente; o dos resultados escolares e as condições em que se produz a sua construção, quer no interior da escola quer no exterior, com destaque para as estratégias familiares cada vez mais afirmativas na conquista de posições de vantagem na competição pelos melhores lugares; o da equidade, em que se destacam as políticas públicas de discriminação positiva que visam combater o abandono escolar e a exclusão social e escolar (TEIP), de promoção da igualdade de acesso ao serviço educativo público (AEC); o da reconfiguração do papel do Estado e a tentativa de construção de uma regulação pós-burocrática, assumindo por vezes novas formas de privatização nem sempre visíveis; ainda o ângulo da gestão das escolas, a importância das lideranças de topo e intermédias na consolidação de uma cultura favorável ao ensino e à aprendizagem em condições de equidade e de justiça.

### 3. Como é que as Ciências da Educação podem contribuir para propor soluções viáveis aos problemas, dilemas e desafios que o relatório levanta?

Começemos por problematizar um pouco: as Ciências da Educação têm proposto muitas “soluções”, não é verdade que estejam de costas voltadas para os “problemas, dilemas e desafios”. Há, todavia, uma dificuldade neste exercício: a “viabilidade” das soluções não é técnica, é política, sujeita que está ao aturado e contestado processo de concertação social e de negociação (barganha) que caracteriza os vários momentos da “decisão política”. É uma falsa questão querer transformar aqueles que se identificam com o campo das Ciências da Educação em agentes responsáveis quase em exclusivo pelo fracasso de certas medidas reformistas já ensaiadas. Falsa questão por duas razões: por um lado, porque são muitas vezes profissionais oriundos de outras áreas (engenheiros, economistas, advogados, etc.) quem se apodera

(com toda a legitimidade) do espaço educativo no sentido político (ou executivo...) do termo, instrumentalizando, por outro lado, algumas vezes destacados agentes das Ciências da Educação a quem obviamente também parece interessar este aproveitamento.

Em síntese, o papel das Ciências da Educação é nuclear para a compreensão da complexidade de que se rodeiam os fenómenos sociais e educacionais, sendo por essa razão fundamental que possam contribuir com estudos, investigações de terreno, análises comparadas, partindo de enquadramentos teóricos e metodológicos plurais capazes de garantirem a diversidade dos olhares com que elaboramos a nossa limitada compreensão do mundo.



## Estado da Educação 2012 – Políticas Públicas de educação de adultos e equidade

Carmen Cavaco<sup>1</sup>

### Nota introdutória

O relatório Estado da Educação 2012, iniciativa do Conselho Nacional de Educação, é um documento que, ao reunir um conjunto de informação proveniente de várias fontes, permite compreender dinâmicas, especificidades e problemas do sistema educativo português. Neste sentido, afigura-se um instrumento de trabalho muito pertinente e útil para os dirigentes políticos, para os atores educativos e, especialmente, para os investigadores que centram a sua atividade nas dinâmicas do sistema educativo e nas políticas públicas de educação, em Portugal.

O texto que se apresenta resulta da participação num *workshop* sobre o relatório Estado da Educação 2012, iniciativa conjunta do Conselho Nacional de Educação e da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. Cumpre-nos felicitar a realização desta iniciativa e expressar votos para que possa repetir-se no futuro, dada a sua importância enquanto espaço de partilha e de reflexão, a partir da perspectiva e do saber de investigadores das Ciências da Educação, com múltiplas filiações teórico-metodológicas.

A análise que se apresenta incide, essencialmente, no campo da educação e formação de adultos e parte de um entendimento muito amplo deste domínio de políticas e práticas. O texto estrutura-se em torno de três domínios: i) no primeiro destaca-se o problema atual da educação e formação de adultos em Portugal – a descontinuidade e desinvestimento nas políticas públicas – o que se torna evidente a partir da análise dados apresentados no relatório Estado da Educação 2012; ii) no segundo, a análise centra-se em desigualdades presentes na população portuguesa e no modo como são transpostas e reproduzidas nas dinâmicas educativas resultantes das políticas públicas; no terceiro discutem-se os contributos das Ciências da Educação

---

<sup>1</sup> Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

relativamente a problemas, dilemas e desafios que o relatório permite colocar em destaque.

O Conselho Nacional de Educação, através dos seus pareceres e recomendações, tem vindo a assumir um posicionamento crítico sobre a perspetiva demasiado redutora de educação, presente na Lei de Bases do Sistema Educativo Português, e do modo como esta se tem traduzido nas políticas públicas de educação e formação de adultos. O Conselho Nacional de Educação, conforme é evidenciado no relatório Estado da Educação 2012, reconhece que a Educação de Adultos é um domínio estratégico nas políticas públicas atendendo à sua importância para a promoção do exercício da cidadania e para o desenvolvimento sustentado do país. Atendendo a esta situação, parece-nos importante que em próximas edições do relatório Estado da Educação, o domínio da Educação de Adultos seja apresentado de um modo autónomo e, em simultâneo, contemple uma maior diversidade de indicadores estatísticos que nos permitam aceder a uma maior diversidade de práticas. Para além do ensino recorrente, dos cursos de Educação e Formação de Adultos, do processo de reconhecimento, validação e certificação de competências e das formações modulares, seria importante apresentar dados sobre a formação profissional e sobre os indicadores usados pelo Instituto Nacional de Estatística para identificar as dinâmicas de aprendizagem ao longo da vida. A inclusão de outro tipo de indicadores no domínio da educação e formação de adultos, os quais por norma estão dispersos, representará um contributo para os investigadores das Ciências da Educação.

#### 1. Descontinuidade e desinvestimento na educação e formação de adultos - uma política errante

Os dados mencionados no relatório Estado da Educação 2012 permitem-nos confirmar o desinvestimento nas políticas públicas de educação e formação de adultos, desde 2011. Quando se compara o número de adultos envolvidos em educação e formação no ano lectivo 2010/2011 verifica-se uma diminuição significativa por comparação aos valores do ano 2009/2010. Neste ano estavam inscritos 142 523 adultos nos cursos de Educação e Formação de Adultos, no ensino recorrente, no processo de reconhecimento,

validação e certificação de competências e nas formações modulares de nível de secundário, no ano 2010/2011 estavam inscritos 96 274 adultos, o que representa uma descida de 33,4% (CNE, 2013, p.77). Esta descida acentuou-se em 2012 e 2013 na sequência do encerramento dos Centros Novas Oportunidades e da supressão das restantes ofertas de educação e formação de adultos, dados que ainda não constam no relatório Estado da Educação 2012.

No relatório Estado da Educação 2012 é possível corroborar o forte investimento, realizado na última década, em políticas públicas de educação e formação de adultos, o que permitiu mobilizar alguns dos designados “não públicos” e aumentar a qualificação escolar e/ou profissional de centenas de milhar de adultos. A diversidade de medidas políticas, o carácter inovador de algumas dessas medidas, o investimento financeiro, a mobilização dos adultos, a diversidade e quantidade de entidades promotoras e de educadores de adultos envolvidos são fatores que revelam um sentido estratégico, inédito na história do país, fundamental para aumentar os níveis de escolaridade da população adulta em Portugal e minimizar as diferenças, neste domínio, relativamente aos restantes países da União Europeia. Entre 1998 e 2010 verificou-se continuidade no investimento em políticas públicas de educação e formação de adultos, fator determinante para os resultados que se obtiveram.

O investimento em políticas públicas de educação e formação de adultos, entre 1998 e 2010, traduziu-se num conjunto de fatores, interdependentes: a vontade política em dar prioridade a este sector da educação e formação; a definição de um plano estratégico de atuação; a negociação do plano estratégico e a obtenção de um forte consenso junto dos parceiros sociais e dos representantes do sector económico e produtivo; a mobilização de recursos financeiros negociados em órgãos da União Europeia; a valorização e divulgação de boas práticas; a definição de dispositivos de educação e formação com elementos de inovação e ajustados aos potenciais participantes; a promoção da formação de educadores de adultos (formadores, mediadores, profissionais de RVC, técnicos de diagnóstico e encaminhamento, entre outros); o investimento no acompanhamento das equipas; a promoção de uma rede diversificada e alargada de promotores,

garantindo uma grande proximidade às comunidades e a realização de estudos de avaliação.

O investimento público realizado em Portugal entre 1998 e 2010 no domínio da educação e formação de adultos foi considerável e deu lugar um património experiencial que seria importante salvaguardar, sobretudo, num momento de crise económica como o atual. Porém, a partir de 2011 temos vindo a assistir, por parte do atual Governo, a um desinvestimento nas políticas públicas de educação e formação de adultos. Como é referido no Estado da Educação 2012, a melhoria da qualificação dos adultos portugueses e “a consolidação dos patamares já alcançados não se compadecem com o abrandamento do esforço ou com políticas errantes” (CNE, 2013, p.10). Num período, como o atual, marcado por graves problemas económicos e sociais, fazer “*tábua rasa*” das políticas públicas de educação e formação de adultos da última década, ignorar e desperdiçar a experiência acumulada pelos vários atores envolvidos, as investigações e os estudos de avaliação neste domínio, coloca em evidência o enorme risco de uma política errante, com elevados custos económicos e sociais. Extinguir uma política pública de educação e formação de adultos, construída ao longo de uma década, e as dinâmicas que lhe estavam associadas, sem antes apresentar, discutir e negociar uma estratégia alternativa, afigura-se um mecanismo incompatível com o regime democrático.

Os dados apresentados no relatório Estado da Educação 2012 permitem-nos confirmar que as orientações atuais para a política pública de educação e formação de adultos em Portugal estão em contracorrente com as diretrizes da *Agenda global* e da *Agenda Europeia* para a educação e formação de adultos, definida por agências supranacionais como a OCDE, a UNESCO e a União Europeia. Estas agências nos seus documentos mais recentes definem a educação e formação de adultos como domínio de investimento estratégico e sugerem medidas diversificadas, no sentido de se assegurar a participação de todos os adultos, inclusivamente, dos considerados “não públicos”, assim como, o desenvolvimento de processos de reconhecimento e validação de adquiridos experienciais, para reconhecer e validar as aprendizagens decorrentes de processos de educação não formal e informal. A *Agenda global* e a *Agenda Europeia* para a educação e formação de

adultos têm assumido um maior enfoque nos idosos, devido à tendência acentuada de envelhecimento da população e aos problemas que afetam os adultos de idade mais avançada, na sociedade contemporânea. As orientações do atual Governo no domínio da educação e formação de adultos contrariam também as recomendações do Conselho Nacional de Educação, órgão consultivo, que tem vindo a recomendar estabilidade e visão estratégica nas políticas públicas em Portugal.

## 2. Políticas públicas de educação de adultos e (des)igualdade

Os dados dos Censos 2011 apresentados no relatório do Estado da Educação 2012 colocam em evidência um conjunto de desigualdades que afetam a população adulta portuguesa e que, em simultâneo, se transpõem e reproduzem nas políticas e práticas de educação e formação de adultos. As desigualdades decorrem, em grande medida, de uma herança histórica que continua a ter fortes reflexos na sociedade portuguesa. Salientamos a enorme diferença de níveis de escolaridade entre as várias gerações, as desigualdades de género, sobretudo evidentes, entre os adultos de idade mais avançada e as assimetrias regionais.

A desigualdade de níveis de escolaridade entre gerações é particularmente evidente em Portugal. A maioria dos adultos com idade mais avançada não tem qualquer nível de escolaridade ou têm apenas o primeiro ciclo. A taxa de analfabetismo é de 80% nos adultos com mais de 65 anos. Cerca de um milhão de portugueses não tem qualquer nível de escolaridade (934 129 pessoas), 70% destes têm mais de 65 anos (620 159 pessoas). Perto de dois milhões e quinhentos mil têm apenas o 1º ciclo, 50% destas pessoas têm mais de 55 anos. Muitos destes adultos são os “não públicos” porque têm ficado à margem das políticas públicas. A investigação realizada em Portugal sobre as políticas de educação e formação revela que entre os adultos pouco escolarizados têm sido sobretudo beneficiados, no acesso e no sucesso, os mais escolarizados, ou seja, os que possuem o 2º e 3º ciclo. Esta tendência que concomitantemente transpõe e reproduz as desigualdades entre gerações verificou-se no ensino recorrente, nos cursos EFA e no processo de reconhecimento, validação e certificação de competências.

A análise dos níveis de escolaridade revela a desigualdade de género, sobretudo evidente entre os adultos com idade mais avançada. Ao tomar apenas como referência o grupo populacional que não tem qualquer nível de escolaridade completa, percebe-se que 66% são mulheres (613 104 mulheres e 321 025 homens). Segundo os dados dos Censos 2011, 68% dos analfabetos são mulheres. Nos dados apresentados no Estado da Educação 2012 é possível verificar que se registou um decréscimo acentuado de adultos inscritos no 1º ciclo, com uma variação negativa de 78 pontos percentuais tendo por comparação os anos 2000 e 2011. Esta tendência acentuou-se a partir de 2005, com uma quebra notória na oferta pública orientada para a alfabetização e educação de base, ao nível do 1º ciclo, o que contribui para perpetuar a desigualdade e injustiça social que marcam a vida destes cidadãos.

A análise dos níveis de escolaridade por região deixa-nos perceber a existência de grandes assimetrias regionais em Portugal. A região do Alentejo continua a apresentar níveis de escolaridade mais baixos, registando uma taxa de analfabetismo de 9,6%, valor muito superior à média nacional que é de 5,2%. Nesta região temos 43,7% da população residente sem qualquer nível de escolaridade ou apenas com o 1º ciclo. Na região de Lisboa, que se apresenta com os níveis de escolaridade mais elevados do país, a taxa de analfabetismo é inferior à média nacional e situa-se nos 3,2%. A população residente com níveis mais baixos de escolaridade (sem qualquer nível ou com o 1º ciclo) na região de Lisboa representa 29%. Estes dados revelam a importância de políticas territoriais que permitam corrigir as diferenças entre regiões, o que não tem vindo a ocorrer em Portugal. Na última década verificou-se uma maior incidência da oferta de educação e formação de adultos nas regiões Norte e Centro do país, o que não foi acompanhado de igual modo no Alentejo, nos Açores e na Madeira, o que gerou certamente desigualdades de oportunidades de acesso às ofertas, por parte dos adultos residentes nestas regiões. A taxa de analfabetismo e de adultos pouco escolarizados é muito significativa no Alentejo e nas regiões autónomas, o que fundamenta a importância de políticas públicas de educação de adultos que atendam à especificidade dos territórios, de modo a responder à diversidade de situações e interesses dos adultos.

### 3. Problemas e desafios – Contributo das Ciências da Educação

Nas últimas décadas, as Ciências da Educação em Portugal contribuíram, direta e indiretamente, em diversos domínios relacionados com as políticas e práticas de educação e formação. No campo da educação e formação de adultos esse contributo foi particularmente evidente na realização de investigação, de estudos e pareceres e na formação de gestores e técnicos responsáveis pela educação e formação de adultos. A investigação realizada em Portugal, nas últimas três décadas, permitiu traçar o “Estado da Arte” sobre políticas e práticas de educação e formação de adulto. Para além da identificação de problemas os investigadores têm vindo a apresentar algumas orientações, em grande medida, alertando para a importância da definição e implementação de políticas públicas orientadas por um plano estratégico, consistente e integrado, com continuidade temporal e que possibilitem o investimento numa grande diversidade de medidas, de modo a assegurar a participação dos adultos, inclusivamente dos designados “não públicos”.

A investigação no campo da educação e formação de adultos assumiu especial relevo no estudo de políticas e práticas inovadoras e alternativas à forma escolar, o que pode ser muito importante para estimular e dar visibilidade à diversidade e complexidade de práticas de educação e formação, criticando e contrariando uma visão redutora e demasiado centrada na forma escolar. A investigação contribuiu também para identificar domínios de intervenção que estão ausentes das políticas e que constituem problemas na sociedade portuguesa. Na última década, o analfabetismo foi silenciado, do ponto de vista social e político, porém, os investigadores têm vindo a destacar a existência do problema e a insuficiência de medidas políticas para a alfabetização de adultos. Os investigadores têm responsabilidade social na comunicação e partilha do saber, na identificação de situações de injustiça e de desigualdade, na apresentação de sugestões, no estudo e divulgação de práticas inovadoras e que possam ser portadores de futuro. Deste modo, um dos domínios de evolução das Ciências da Educação passa por divulgação e comunicação de resultados das investigações de uma forma mais alargada, pela promoção de políticas de comunicação mais eficazes, pela cooperação com agentes da

sociedade civil e agentes educativos e pela denúncia de políticas errantes que comprometem a evolução da sociedade portuguesa.

## Resultados dos alunos portugueses nas aprendizagens em Matemática

João Pedro da Ponte<sup>1</sup>

Considero este relatório muito útil e felicito vivamente o Conselho Nacional de Educação pela sua realização bem como pelos aperfeiçoamentos que tem vindo a introduzir de edição para edição. Sobre a generalidade do relatório, outros intervenientes se pronunciarão com muito mais propriedade e, por isso, irei comentar, em especial, os resultados dos alunos portugueses nas aprendizagens em Matemática.

Os resultados das provas de aferição do 1.º ciclo de 2012 (p. 125) ilustram bem a precariedade do nosso sistema de avaliação. Depois de resultados relativamente estáveis no período 2008 a 2011 (entre 46% e 52% de classificações positivas) verifica-se uma quebra abrupta em 2012 (25% de classificações positivas). Como refere o relatório, isto resulta dos processos de medida utilizados, sem que sejam possíveis outras interpretações. Em 2012, as regiões do país com desempenho acima da média nacional (56%) são o Norte (64%) e o Centro (57%). As regiões mais fracas são os Açores (36%), Alentejo e Algarve (44%), Lisboa (51%) e Madeira (52%). Neste ciclo, as diferenças entre rapazes e raparigas apontam para uma ligeira vantagem dos rapazes (57% e 54% de positivas, respetivamente).

No que se refere ao 2.º ciclo, no período 2008-2012 (p. 127), os resultados positivos nas provas finais e de aferição em Matemática têm-se mantido estáveis (oscilando entre um mínimo de 28% e um máximo de 33%). Em 2012 registaram-se 30% de resultados positivos. No entanto, também aqui algo parece ter mudado na elaboração das provas, neste caso nos dois últimos anos, tendo os alunos com desempenho mais fraco tido um significativo aumento (de valores da ordem de 18%-23% em 2008-2010, para 36% em 2011 e 44% em 2012). As regiões do país com desempenho acima da média nacional (56%), em 2012, são o Centro (62%) e o Norte

---

<sup>1</sup> Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

(58%). A região mais fraca é destacadamente os Açores (28%), e depois, relativamente próximo uns dos outros, Madeira (45%), Alentejo (50%) Algarve (51%) e Lisboa (55%). Neste ciclo, as diferenças entre rapazes e raparigas apontam para uma ligeira vantagem das raparigas (55% e 57% de positivas, respetivamente).

No 3.º ciclo, nos exames nacionais de 2008 a 2012 (p. 133) verifica-se que os resultados nas provas finais têm tido tendência para decrescer acentuadamente nos últimos 5 anos. De 36% de resultados positivos, em 2008, passámos para 23% e 24% em 2009 e 2010, e daqui para 17% e 18% em 2011 e 2012. A quebra para menos de metade de resultados positivos num curto período de cinco anos só se pode explicar por diferentes processos e critérios de elaboração das provas. As regiões do país com desempenho em 2012 acima da média nacional (55%) são o Centro (62%) e o Norte (56%). A região mais fraca é novamente os Açores (29%) e depois, relativamente próximo, surgem Madeira (48%), Alentejo (50%) Algarve e Lisboa (52%). Também neste ciclo, as diferenças entre rapazes e raparigas apontam para uma ligeira vantagem das raparigas (54% e 55% de positivas, respetivamente).

Também no ensino secundário (p. 139) têm havido significativas oscilações nos resultados dos exames nacionais, pois de uma pontuação média global de 100 em 2009, passámos para 108 em 2010, para 91 em 2011, e finalmente 87 em 2012. A única coisa consistente nestes dados é que as raparigas têm sempre resultados mais altos que os rapazes (uma diferença de 10, 7, 5 e 9 pontos percentuais nestes quatro anos)

Já no que respeita aos resultados dos alunos portugueses do 4.º ano de escolaridade em Matemática no TIMSS, divulgados em dezembro de 2012, estes são francamente notáveis. Portugal (com 532 pontos pra uma média internacional de 500 pontos) surge num surpreendente 15.º lugar mundial e 8.º europeu. Estes resultados traduzem uma subida de 442 para 532 pontos, ou seja, uma subida de 90 pontos em relação à avaliação anterior realizada em 1995, o que não tem paralelo a nível mundial. É ainda de registar que esta melhoria notável dos resultados dos alunos portugueses não se deveu sobretudo ao desempenho dos melhores alunos, mas traduz uma melhoria a todos os níveis, com uma redução da dispersão dos resultados, tendo-se

passado de um desvio padrão de 3,9 para 3,4 pontos. O desempenho dos alunos portugueses é especialmente forte nos temas matemáticos “Formas geométricas e medida” (548 pontos) e “Representação de dados” (idem). É um pouco inferior, mas ainda assim bastante positivo, no tema “Números” (522 pontos).

Estes resultados das provas de aferição, exames nacionais e TIMSS são francamente contraditórios entre si, sendo os mais fiáveis os que correspondem às provas internacionais (TIMSS), dado os cuidados colocados na respetiva elaboração. Estes resultados mostram uma subida muito significativa no desempenho dos alunos do 4.º ano de escolaridade no período 1995-2012, que se fica a dever às políticas postas em prática no período de 2005 a 2011 e que incluíram, entre outras medidas um extenso programa de formação contínua de professores (que envolveu mais de 50% dos docentes que lecionam neste ciclo). Já os resultados dos exames e provas de aferição nacionais não permitem comparações ano a ano mas indiciam desigualdades regionais muito acentuadas, em especial no que se refere aos Açores e também de modo menos acentuado no que respeita à Madeira, Alentejo, Algarve e Lisboa, impondo-se, por isso, uma atuação urgente com vista a ultrapassar estas desigualdades.



Na sequência do convite que me foi dirigido pela Sra. Presidente do Conselho Nacional de Educação para participar na *workshop Estado da Educação 2012 - leituras críticas*, que muito agradeço, partilho o seguinte comentário e nota de reflexão:

- em primeiro lugar, começo por sublinhar a qualidade e relevância sociopolítica e educativa do relatório *Estado da Educação 2012, Autonomia e Descentralização*, quer pela forma como o documento está apresentado e estruturado, quer especialmente pelo conjunto de análises e instrumentos de suporte que as apoiam, reflexões e recomendações sobre os diversos segmentos de educação e ensino;

- em segundo lugar, de entre o leque de temas desenvolvido no relatório, destaco pela sua oportunidade e pertinência, o tema das desigualdades no sistema educativo e, de entre estas, a questão das desigualdades de sucesso e de estratégias de ação cuja ‘gramática escolar’ deve ser equacionada e desenvolvida num quadro de descentralização territorial e organizacional.

Desde há várias décadas que o problema das desigualdades do sucesso educativo persiste em Portugal, apesar das sucessivas medidas de política educativa de combate ao insucesso e abandono escolares. De um modo geral, essas medidas de política tinham como característica comum manter inalterada a ‘gramática escolar’, ou seja, os modos de organização do ensino e do trabalho pedagógico, as práticas organizacionais estandardizadas de divisão do tempo e do espaço escolares, de organização das turmas e grupos, de distribuição de alunos e docentes, de organização e gestão das áreas curriculares, mas também as próprias estruturas, hierarquias, competências de decisão e relações de poder entre a administração educativa e a escola e no interior da própria escola. Apesar de reconhecida e enquadrável nas ‘burocracias profissionais’, a verdade é que ao longo de décadas antes e pós 25 de abril de 1974, Lei de Bases de 1986, Decreto-Lei da autonomia de 1998, prevaleceu sempre nos modos de organização

---

<sup>1</sup> Departamento de Pedagogia e Educação da Universidade de Évora

escolar muito mais o ‘lado burocrático’ do modelo estrutural e muito menos o ‘lado profissional’, esmagando pela uniformidade e impessoalidade o que era diverso, com especificidades próprias, contextualizável.

A ‘nova geração de políticas educativas de promoção do sucesso escolar’, iniciada a partir de 2009, remexeu e desarrumou de algum modo a tradicional ‘gramática escolar’, instigando as escolas a usar as suas margens de autonomia no desenho de novas conceções e arrumações de alunos e equipas docentes, de novas temporalidades letivas e ciclos de gestão curricular e pedagógica, perspectivas inovadoras de flexibilização, outras lógicas e critérios na distribuição e afetação de equipas docentes e paradocentes, focagem e monitorização permanente da atividade de ensino e aprendizagem. A expressão ‘tecnologia organizacional intensiva’, enquanto uma das respostas organizacionais a um conjunto de diferentes contingências dependendo da natureza e da variedade do problema a enfrentar - o qual nem sempre pode ser antecipado e corretamente conhecido -, entrou no vocabulário organizacional das escolas. Não que a ‘tecnologia intensiva’ se sobreponha a outros domínios bem centrais como os da didática, da avaliação (formativa) ou da relação pedagógica, mas porque potencia o desenvolvimento destas de forma contextualizada e mais à medida das suas necessidades específicas.

Embora no relatório se reconheça a existência de percursos escolares progressivamente menos perturbados por acontecimentos de retenção, subsistem margens consideráveis de desvio etário ao nível de todos os ciclos do ensino básico e do ensino secundário e com uma expressão de agravamento à medida que se progride no nível de escolaridade indiciando riscos de elevado abandono escolar precoce antes da conclusão do secundário. Por outro lado, as conclusões e recomendações do relatório tocam e sublinham esta transição de políticas de promoção do sucesso quando lhe é feita referência específica e se destaca “a constituição de grupos adicionais de alunos, a diferenciação pedagógica e a formação de professores como as atividades que melhor caracterizam o programa (...) [e] conclui que os principais impactos do Programa [desenvolvido em escolas que na sua grande maioria, e à semelhança das escolas TEIP, têm densidades de alunos beneficiários da ação social escolar superiores à média

nacional e estão sediadas em contextos territoriais socialmente problemáticos] são ao nível do sucesso escolar”. (CNE, 2013: 86).

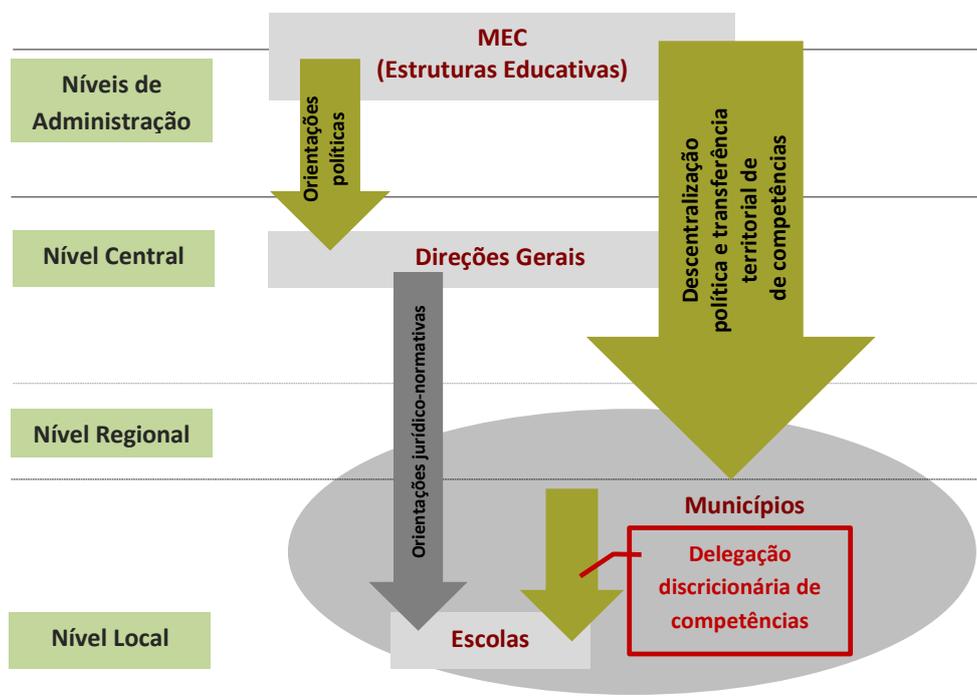
Mas é na conjugação de uma nova ‘gramática escolar’, aprofundando, por um lado, os contributos e ensinamentos que as políticas de promoção do sucesso e das recomendações relativas à autonomia das instituições, dando voz e escutando as escolas, responsabilizando atores e, por outro, vinculando também os municípios ao compromisso e responsabilidade do desenvolvimento educativo que, na nossa perspectiva, se aprofundarão os processos de inovação e melhoria escolar e se poderá cimentar uma caminhada de correção a médio e longo prazos das desigualdades educativas.

Mas que conceção político-administrativa e de organização escolar nos inspira neste compromisso e desafio?

A ação pública na esfera social, e em particular na educação, requer dos municípios a assunção progressiva de crescentes responsabilidades educacionais relativamente às suas populações e a sua elevada participação na esfera decisional educativa. Enquanto entidades de base territorial de administração autónoma do Estado, com legitimidade sufragada de população e território, os municípios têm responsabilidade direta no desenvolvimento e aprofundamento das políticas locais de educação. O princípio da subsidiariedade inscreve-se neste quadro e a municipalização da educação apresenta-se como um provável destino. Algumas das medidas de política educativa implementadas nos últimos anos demonstram-no e grande parte do seu sucesso ficou a dever-se ao envolvimento direto e responsabilização dos municípios na sua concretização. Políticas de equidade educativa e de igualdade de oportunidades escolares, traduzidas em medidas como a expansão da educação pré-escolar, reordenamento da rede escolar, pessoal para-docente, construção e requalificação de infraestruturas e equipamentos escolares, ação social escolar, refeições e transportes escolares, são exemplos demonstrativos do sucesso conseguido nesse âmbito. Apesar dos múltiplos receios e movimentos de opinião menos favoráveis a uma tal perspectiva, há hoje novos elementos que potenciam uma aproximação e estreitamento de grande abertura e colaboração entre estruturas da administração educativa e municípios. A participação de

professores em funções autárquicas, a fonte de recursos para as escolas em que se têm vindo a transformar os municípios, a participação das escolas em projetos municipais, o desenvolvimento de estruturas locais de apoio educativo, a capacidade de mediação e liderança dos municípios na criação de escolas, conferem, de um modo geral, aos municípios elevada e reconhecida respeitabilidade no quadro da promoção e aprofundamento das políticas públicas educativas locais.

Autonomia das escolas numa conceção de administração autónoma do Estado



Extraído de J. Verdasca (2012).

É no permanente desafio de não perder nenhum aluno e de uma comunidade escolar comprometida e vinculada com o princípio da qualidade educativa no quadro da universalidade escolar sucedida e na possibilidade de organizar pedagogicamente à medida e de agir preventivamente relativamente a cada aluno, e desde que cada um faça a sua parte, que a escola poderá trilhar os caminhos da melhoria escolar eficaz e da eficiência. Mas isto requer um novo quadro de responsabilização, compromisso e vinculação dos atores institucionais, fundado na descentralização político-administrativa de base territorial, lançando novos pilares para a evolução da relação político-administrativa das escolas com a administração e baseado em competências locais educacionais expressivas e diferentes modos de regulação escolar.

#### Referências bibliográficas

CNE (2013). *Estado da Educação 2012, Autonomia e Descentralização*. Lisboa: Editorial do MEC

VERDASCA, J. (2012). Autonomia das escolas: reflexões e perspetivas. Comunicação apresentada no *Seminário 'Autonomia das Escolas'* promovido pelo Conselho das Escolas. Lisboa, 2 de março de 2012.



## Notas sobre o Estado da Educação 2012

Lucília Salgado<sup>1</sup>

1. Este estudo coloca fortemente a sua incidência na importância da educação na Sociedade do Conhecimento e na Educação ao Longo da Vida. Mostra como, respondendo ao desafio da estratégia de Lisboa 2000 conseguimos aumentar os nossos níveis educativos tal como grande parte dos países da União Europeia o fez. Nos últimos dois anos verifica-se um decréscimo. É importante continuar a pilotar estes dados porque a sociedade (e a economia) do conhecimento coloca a Educação como primeiro fator de desenvolvimento e de luta contra a exclusão social. Revelar estes resultados é cada vez mais importante como resposta à crise.

2. Estudos transversais mostram a correlação entre a participação em atividades de Educação de adultos – sobretudo em processos de Reconhecimento e Validação de competências – e envolvimento na educação dos filhos. Seria de aprofundar estes estudos a partir das recomendações que se fazem para incrementar a Educação de Adultos. Revelar números (quantos há?) e processos (o que estão a fazer?) de profissionais formados em Educação de Adultos ao serem obrigados a abandonar este domínio de atividade. Estudar o impacto da Educação de Adultos no desenvolvimento educativo das Regiões (exemplo: impacto da atividade da Universidade do Minho)

3. Estudar a diversidade entre concelhos com as mesmas características socioeconómicas. Ousar evidenciar as boas práticas identificando-lhes as características em estudos contextualizados.

4. Estudar em que níveis, as provas aferidas indicam aquisição de competências. Exemplo: nos meus estudos de coortes são apenas as crianças que têm níveis superiores a 75% nas provas de literacia que revelam sucesso

---

<sup>1</sup> Escola Superior de Educação de Coimbra

na continuação de estudos. Resultados entre 50 e 75% indicam maus resultados escolares. Quando falamos de “bons” resultados escolares a partir de C nas provas aferidas estará correto? A minha hipótese é que só as crianças que obtêm A e B nas provas aferidas terão adquirido a competência em literacia que lhes vai permitir a continuidade de estudos com sucesso. Seria importante fazer estudos de *coortes* para comparar as notas das provas aferidas com os resultados escolares posteriores.

5. Necessidade de estudos sobre as desigualdades dos rapazes logo no 1º ciclo do Ensino Básico. Maior insucesso escolar à partida... estudo de práticas e representações sobre o envolvimento de pais (homens), educadores e professores (homens) no apoio às crianças (rapazes) no início da formação da sua identidade.

6. Continuar a aprofundar o estudo sobre o nível etário dos alunos e o ano de frequência escolar (pág. 110). São elevadas as taxas de retenção no 1º ciclo mas também a morbilidade no 2º e 3º ciclo devido à não aquisição das competências elementares do 1º ciclo para continuar os estudos. Em 2007, em França revelou o Haut Conseil de l'Education que 40% das crianças que terminavam o ensino primário (de 5 anos após 1 ano de pré-escolar obrigatória) não liam, liam mal, liam com dificuldade, liam lentamente, não entendiam o que liam. Estas crianças revelavam, posteriormente maus resultados escolares. Seria importante fazer destes estudos em Portugal. Serão 60% das nossas crianças que estão nestas condições?

7. O estudo de *coortes* parece ser a metodologia indicada para nos permitir valores adequados. Não nos interessam médias de turmas mas conhecer os resultados dos percursos dos alunos. Este parece ser um método mais democrático uma vez que uma criança em exclusão “chama” sempre mais exclusão<sup>1</sup>. Proposta: fazer mais estudos de *coortes* para perceber os efeitos dos resultados escolares dos alunos.

---

<sup>1</sup> Num estudo de *coortes* fizeram-se atividades de lazer para todas as crianças de modo a responder às crianças com mais dificuldades. Essas crianças, à partida, não estavam lá. Ou não tinham autorização dos pais, ou não tinham transportes... O estudo de *coortes* permitiu procurar para elas uma resposta adequada.

8. Comparar os resultados escolares (provas aferidas) de alunos cujos professores frequentaram uma formação intensiva (tipo PNEP) comparando com os que não frequentaram. Idem dos que fizeram mestrados ou pós-graduações.
9. Fazer estudos de literacia emergente (psicogénese da leitura e escrita) em crianças à entrada no 1º ciclo do Ensino básico relacionando as potencialidades para a aprendizagem da leitura e da escrita.
10. Promover processos de esclarecimento dos pais sobre a importância de ter um projeto de vida para os seus filhos que passe pela escola e de os envolver em processos de literacia familiar desde o nascimento dos seus filhos.
11. Uma vez que as AEC se integram no tempo de lazer das crianças verificar se as suas características são de natureza escolar ou se desenvolvem as potencialidades educativas da Educação não-formal.
12. Estudar as boas práticas conducentes ao sucesso dos alunos nas escolas TEIP.
13. Estudar os resultados dos estudantes que entram no Ensino Superior nos *maiores de 23 anos*<sup>1</sup>
14. Continuar e aprofundar estudos sobre autonomia e descentralização. A maior eficácia da escola pública perante estes vetores. A sua necessidade para a necessária inclusão social. Comparar a autonomia da Escola, com a autonomia dos professores e com a autonomia desenvolvida nos alunos. Idem a diferenciação pedagógica (estudos de isomorfismo pedagógico).
15. Deveriam estudar-se processos de integrar mais (aproveitamento pedagógico) os funcionários que evoluíram na sua formação. Há muitos auxiliares de educação licenciados que poderiam ser mais aproveitados (e reconhecidos) nas escolas.

---

<sup>1</sup> No meu estabelecimento de Ensino Superior, os melhores alunos da Escola provêm deste grupo.

16. Seria importantes as Ciências de Educação reconhecerem o tipo de apoio de que as autarquias teriam necessidade e estudar como proceder para o conceder. Idem reconhecer os licenciados neste domínio que trabalham em autarquias e em instituições locais.

O relatório “Estado da Educação 2012” (EE 2012) é um contributo valioso para conhecer e debater as realidades e políticas educativas em Portugal, pois disponibiliza um conjunto amplo e detalhado de informações e reflexões. O retrato traçado no relatório é o de um país no qual se vêm registando progressos assinaláveis nos últimos anos, mas que continua a enfrentar numerosos e consideráveis desafios. Para além dos constrangimentos financeiros que vêm afetando com grande acuidade o sector educativo, outros grandes desafios decorrem, essencialmente, dos contrastes tão cuidadosamente retratados no relatório e que são observáveis quer no interior do país (entre gerações, regiões, escolas, sexos, ...) quer contrapondo a situação portuguesa à de outros países. Num contexto europeu e internacional em que a educação tem um papel central nas vidas dos indivíduos e das sociedades, algumas dinâmicas de desenvolvimento poderão ser irrealizáveis se não se enfrentarem estes desafios e se não se continuar a promover a melhoria da qualificação dos portugueses.

A este propósito importa fazer referência à área da educação de adultos, a qual considero que poderia ter sido objeto de um destaque ainda maior no relatório. De facto, tendo em conta o perfil de baixas qualificações nesta faixa etária, esta é uma área que, sendo hoje importante em qualquer país, é absolutamente crucial em Portugal. Todavia, é notória uma redução dos adultos inscritos nos ensinos básico e secundário desde 2009/10 (ver as tabelas 3.2.2 e 3.2.3 do relatório) traduzindo uma clara inversão da aposta que vinha sendo realizada ao longo dos anos precedentes na qualificação dos adultos (pode observar-se nas mesmas tabelas o acréscimo no número de adultos inscritos entre 2000/01 e 2010/11). Tal situação comporta, na minha perspetiva, potenciais perdas tanto individuais como sociais, pelo que julgo que uma análise aprofundada dos efeitos e consequências das políticas de educação de adultos implementadas no nosso país durante a primeira década do século XXI, constituiria um contributo muito relevante

---

<sup>1</sup> Departamento de Ciências Sociais Aplicadas e Unidade de Investigação Educação e Desenvolvimento da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa

para um debate público e político mais rigoroso e fundamentado. Para tal, seria enriquecedor mobilizar resultados da pesquisa educativa que vem sendo desenvolvida, ao longo dos últimos anos, em vários centros de investigação nacionais, identificando aspetos que à luz dos resultados obtidos surgem como consensuais e outros que se afiguram como contraditórios.

Os adultos portugueses têm também, nos últimos anos, ingressado em maior número no ensino superior através do concurso de acesso para Maiores de 23 anos (ver a tabela 4.3.3. do EE 2012). A presença destes adultos, bem como o crescimento significativo de alunos em formação pós-graduada (ver a tabela 4.3.6.), traduz-se numa diversificação do público discente do ensino superior. Assim, colocam-se novos desafios ao funcionamento e organização do ensino superior, sendo importante conhecer melhor o perfil e características dos novos públicos de alunos. A sistematização de resultados de pesquisas educativas já realizadas seria neste domínio muito proveitosa, reconhecendo quer tendências que são recorrentemente identificadas pelos investigadores quer singularidades de alguns grupos ou instituições.

A primeira década do século XXI foi igualmente um período de progressos no ensino superior, indicando-se no relatório que, embora no nosso país tenha crescido a percentagem de diplomados deste nível de ensino no grupo dos 30-34 anos (de 23,5% em 2010 para 26,1% em 2011), o respetivo valor está ainda distante da meta estabelecida pela união europeia de 40% em 2020. Este crescimento significou alguma diversificação da composição socioeconómica dos estudantes, persistindo, porém, desigualdades e assimetrias documentadas no relatório que importa não ignorar.

Ainda relativamente ao ensino superior, destaco duas outras temáticas que me parece muito pertinente aprofundar. Uma delas remete para a caracterização do pessoal docente do ensino superior, pois existe um grande desconhecimento sobre os mais variados aspetos deste grupo profissional, como sejam as suas práticas pedagógicas, as ligações entre investigação e ensino, as expectativas e aspirações, num contexto em que as mudanças no enquadramento das respetivas atividades profissionais têm sido muito profundas. O relatório permite-nos ter alguma informação essencial sobre o número de docentes e sua distribuição por subsector de ensino superior,

habilitação académica, nacionalidade e idade (ver ponto 4.4.). Complementarmente, dados disponíveis na PorData evidenciam o envelhecimento progressivo dos docentes de ensino superior ao longo da última década<sup>1</sup>, o qual é particularmente acentuado no caso do sector público universitário. Estes traços genéricos sobre o perfil do pessoal docente do ensino superior constituem-se como um ponto de partida, no qual é possível alicerçar questões e pistas de investigação educativa que seria profícuo explorar no futuro.

Uma outra temática relativa ao ensino superior corresponde à inserção profissional destes diplomados, cuja monitorização é importante para informar e apoiar decisões de alunos, docentes e cidadãos em geral. O relatório inclui dados sobre a percentagem de empregados e desempregados, indiciando o crescimento do fenómeno do desemprego entre os diplomados na maioria dos países europeus incluindo Portugal. Não obstante, este tipo de dados apresenta duas grandes limitações no nosso país. Uma delas tem a ver com o facto de os dados se basearem, fundamentalmente, em registos existentes nos centros de emprego e não em amostras estatisticamente representativas. A outra dessas limitações é que, para além de quantificar as situações de emprego e desemprego, seria indispensável analisar os tipos de contrato, a precariedade do emprego, as remunerações auferidas, a adequação entre diploma e ocupação profissional, a procura de formação pós-graduada, a satisfação com a formação académica e com a inserção profissional, entre outros aspetos.

Este tipo de informações têm vindo a ser recolhidas em diferentes instituições de ensino superior por sua própria iniciativa, tendo em conta que em Portugal não dispomos, desde 2001, de dados que permitam traçar um retrato rigoroso da inserção profissional destes diplomados a nível nacional. A análise sistemática dos trabalhos desenvolvidos em várias

---

<sup>1</sup> O índice de envelhecimento dos docentes do ensino superior é calculado pela PorData adoptando a seguinte fórmula: docentes do ensino superior com 50 ou mais anos/docentes com idade inferior a 39 anos x 100. O valor do índice para o ensino superior português (abrangendo público e privado, bem como politécnico e universitário) elevou-se de 47,7 em 2001, para 59,5 em 2005 e 88,9 em 2010.

instituições de ensino superior<sup>1</sup> revela que se têm adotado indicadores muito díspares, bem como critérios de amostragem e procedimentos metodológicos também variados, comprometendo a comparabilidade da informação empírica disponível. Ainda que assim seja, a observação dos resultados das pesquisas indicia que os percursos de inserção profissional de diplomados variam bastante em função da área disciplinar de estudos, do grau e diploma obtido, da instituição em que se concluiu o curso (designadamente se é universitária ou politécnica) e do género, entre outros elementos.

Para terminar, ainda que o relatório “Estado da Educação 2012” conceda um enorme destaque à educação escolar como seria expectável, a reflexão sobre algumas das tendências que identifica reforça, do meu ponto de vista, a necessidade de uma visão integradora e abrangente da educação. Tal significa considerar, articuladamente, as dinâmicas sociais e educativas que ocorrem no interior e no exterior do sistema educativo, bem como os processos educativos (escolares e não-escolares) protagonizados por diferentes gerações e vários grupos em diversas regiões.

---

<sup>1</sup> A este propósito, pode consultar-se a obra: Marques, Ana Paula e Alves, Mariana Gaio (eds.), 2010, *Inserção Profissional de Graduados em Portugal: (re)configurações teóricas e empíricas*, Braga: edições Húmus.

O documento *Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização*, produzido pelo Conselho Nacional de Educação vale pelos propósitos que presidiram à sua elaboração, pelas recomendações nele inclusas, pela informação disponibilizada e pelo protagonismo concedido à problemática da autonomia e da descentralização que tantos adeptos tem ganho na retórica política sobre a administração e gestão escolar.

O seu conteúdo é um excelente instrumento ao serviço da reflexão crítica, não só para os profissionais da educação mas, igualmente, para qualquer leitor preocupado com a transformação da realidade através do desenvolvimento integral, no seu sentido mais amplo, dos homens e das mulheres que fazem as sociedades atuais. Com efeito, se a educação é uma problemática cujos efeitos se projetam no futuro, não é estranho que exija opções e decisões alicerçadas em bases solidamente sistematizadas e norteadas pela responsabilidade.

Nesta linha de ideias, caberá às Ciências da Educação, porque consideram de forma correlativa o educando e o educador, no âmbito das condições de aprendizagem, o que nos situa no nível mais micro do desenvolvimento do processo educativo, adotar uma postura fundada na crítica, mas, igualmente, na criatividade perante os pressupostos relativos ao conteúdo, aos métodos, aos objetivos da educação, em suma a toda uma imagem-ideal de educando (Giles, 1983). Diríamos que as Ciências da Educação obrigam a um posicionamento, a decidir com sentido crítico em presença de soluções alternativas, sendo certo que, com alguma frequência, nos impelem a criar respostas onde nem sequer parece existir qualquer alternativa (Giles, 1983).

E se a procura de alternativas não é marginal à ideia de qualidade, também não o é no que concerne à problemática da autonomia e da descentralização, conceitos que, porque apropriados diversamente pelos diferentes atores educativos, podem ser explicativos do *efeito escola* nas práticas e, concomitantemente, nos resultados. Dito de outro modo, podemos afirmar

---

<sup>1</sup> Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

que entre as diferentes variáveis de contexto (nas quais se incluem, a título de exemplo, a condição socioeconómica das famílias) e os resultados dos alunos, não existe uma relação determinista. Se tal fosse absolutamente manifesto ficaria por explicar que “existem unidades orgânicas que conseguem compensar os mais desfavorecidos, enquanto outras, de contextos mais favoráveis, obtêm resultados inferiores” (CNE, 2013: 130).

A autonomia das escolas e a capacidade dos professores têm sido aspetos valorizados em contextos centralizados ou descentralizados quando em causa está a metamorfose dos estabelecimentos de ensino no sentido de maior eficácia. Desde logo, ao assumir-se que o desenvolvimento e a transformação do sistema de ensino não podem ser realizados à margem da alteração dos processos de administração das escolas, impõe-se a resolução de certos problemas relacionados com a determinação dos objetivos, estruturas e processos inerentes ao modelo de administração das escolas decretando o campo da sua autonomia, “as atribuições e as competências dos diferentes órgãos, as modalidades de intervenção dos diferentes órgãos, as modalidades de intervenção dos diferentes elementos, a distribuição do poder, a partilha de recursos, as normas de relacionamento entre os diferentes níveis de administração do ensino” (Barroso, 1990:11).

Neste âmbito ganha sentido e visibilidade a problematização em torno das lideranças, no que respeita ao seu reforço, sejam elas de topo ou intermédias, o que o próprio conteúdo do Decreto-Lei nº75/2008 de 22 de abril consolida. E se podemos afirmar que, na maior parte dos casos, o diretor exerce uma liderança forte e mobilizadora da comunidade educativa em torno da missão e objetivos da escola e que a sua liderança é facilitadora dos desempenhos que concorrem para a qualidade da atuação individual e coletiva, convém referir que as restantes lideranças nem sempre apresentam uma atitude de corresponsabilização e assunção efetiva das suas competências. Diríamos que apresentam características diferenciadas, não existindo, entre elas, uma forte articulação e concertação. Também não é de omitir a necessidade de termos documentos de orientação educativa e de gestão pedagógica sem fragilidades na sua conceção e operacionalização, o que efetiva a sua articulação e a sua coerência interna. Com efeito, a validade dos documentos estruturantes de qualquer unidade orgânica radica

no seu valor instrumental. O mesmo será dizer que devem estar orientados para o desenvolvimento organizacional e profissional que, diga-se, deve ser monitorizado.

A este propósito, não podemos deixar de referir a importância que as equipas de avaliação interna desempenham quando implementam processos continuados e sistematizados de autoavaliação. Aqui serão definidas e hierarquizadas ações de melhoria para depois serem monitorizados os resultados alcançados, fomentando a reflexão nos órgãos e nas estruturas intermédias, tendo em vista o reajustamento dos processos de ensino-aprendizagem, bem como a tomada de decisões organizacionais. Ou seja, o relatório produzido pela equipa de autoavaliação (Azevedo, 2007) configura-se enquanto instrumento ao serviço de uma atitude reflexiva sistemática e rigorosa que torna visíveis as fragilidades mas, igualmente, as oportunidades enquanto garante da melhoria das práticas educativas em termos das aprendizagens e dos resultados académicos dos alunos (Azevedo, 2007). Diríamos que a sua utilidade radica na sua apropriação em prol de uma planificação que visa a melhoria da escola (Alaiz *et al*, 2003).

Este trabalho de autoavaliação tem que ser percebido enquanto instrumento de regulação da qualidade do serviço educativo que a Escola presta à comunidade, na certeza de que a todos os líderes não deve ser alheia a “importância da prestação de contas, enquanto forma de controlo social sobre a escola” (Carvalho, 2012: 108).

Uma retórica de modernização e de qualidade educativa, se confundida com um “mecanismo utilizado no campo produtivo empresarial, de acordo com as exigências de mercado” (Carvalho, 2009: 144), ao assumir excessivo protagonismo obriga o governo das escolas a focalizar-se, exclusivamente, no universo da gestão eficaz. Nesse caso, descuida a natureza plural das dinâmicas que ocorrem no contexto da organização, fazendo perigar o comprometimento e a responsabilidade que a autonomia compreende.

A adoção da autonomia como estratégia de qualidade permite a expressão do conflito e não teme a participação ativa no poder que será a expressão de diferentes interesses que operam no quotidiano. É preciso ter em conta que a autonomia apela para a necessidade de maior adaptação da escola ao local, o

que implica respostas diferenciadas que só a tomada de decisão no interior da própria escola realiza. Consideração que não parece ser conciliável com determinações ou expectativas alheias, impostas e prescritas em forma de receitas, antes com o desejo que revela comportamentos atuantes que ameaçam a ordem e a preservação do sistema no sentido da sua transformação, desta feita tornando os atores educativos não demissionários da participação, mas comprometidos com a autonomia da escola enquanto espaço de definição de políticas.

Toda a problemática que decorra sob o signo da Descentralização/Autonomia assenta no reconhecimento da escola como um lugar central de gestão que perspetiva os diferentes atores educativos como reais parceiros na tomada de decisão, e, nesse sentido, uma escola autónoma é aquela que se governa a si própria.

#### Referências bibliográficas

- ALAIZ, Vitor, *et al* (2003). *Avaliação de Escolas: Pensar e Praticar*. Porto: Edições Asa.
- AZEVEDO, Joaquim (2007). Avaliação das Escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos. *In* Conselho Nacional de Educação. *Avaliação de Escolas – modelos e processos*. Lisboa: CNE
- BARROSO, João (1990) Formar professores para intervir na administração das escolas. *In Aprender*. nº 11, pp.11-16.
- CARVALHO, Maria João (2009). No trajecto das racionalidades decisórias da organização escolar. *In Educação, Sociedade & Culturas*. nº 29, pp.141-155.
- CARVALHO, Maria João (2012). A modalidade de escolha do diretor na escola pública portuguesa. *In Revista Lusófona de Educação*. nº 22, pp. 103-121.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2013). *Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização*. Lisboa: CNE.

GILES, Thomas Ranson (1983). *Filosofia da Educação*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.



Começo por felicitar o Conselho Nacional de Educação, muito em especial a sua presidente, Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Bettencourt, e toda a equipa envolvida na elaboração do relatório sobre o Estado da Educação em 2012. Este documento, que já vai no terceiro ano de existência, é, pela riqueza e clareza na apresentação de conteúdos, sistematização da informação e preocupação com o rigor na análise dos dados, um contributo muito importante para se pensar de forma sustentada a Educação de Portugal. Tudo em nome de uma atuação mais responsável, que exige pensar a partir dos factos e não com base em preconceitos ou convicções.

Este terceiro relatório, comparativamente aos dois anteriores, tem aprofundamentos que saúdo. Entre estes, destaco a abordagem territorial mais fina (é o caso da análise dos “desvios etários” dos alunos do ensino secundário por municípios) num país marcado por profundas assimetrias internas no qual, e por essa razão, as médias nacionais por vezes mal refletem as realidades em causa. Não menos interessante é a análise dos resultados das provas finais por unidades orgânicas, em que se conclui, entre outros aspetos, que «há uma forte relação entre as condições socioeconómicas e o desempenho dos alunos. A melhoria dos resultados em condições socioeconómicas adversas exige meios adequados de compensação de dificuldades que não podem ser proporcionados pelas famílias.» e que «uma parte das unidades orgânicas consegue contrariar os efeitos da condição socioeconómica e cultural dominante apresentando resultados positivos» (p. 153).

Toda esta análise levanta o véu para um sério problema que gira em torno do efetivo papel da escola, em especial nos níveis iniciais (antes de o “filtro” da retenção e do abandono escolar tomarem a sua intensidade máxima), com vista a atenuar o efeito da fatalidade social do meio de origem. Espera-se da escola que se substitua às desigualdades dos alunos na origem, o que não se verifica em múltiplas unidades orgânicas. Essa é, precisamente, uma das advertências mais importantes do relatório.

---

<sup>1</sup> PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo

Esperando que a periodicidade anual deste tipo de publicações continue a ser regra, e além do que outros participantes já referiram no âmbito do *workshop* dedicado às “leituras críticas” do terceiro relatório, anoto duas sugestões de análise para o futuro:

a) a dos conteúdos programáticos e dos manuais das diversas disciplinas para os diversos níveis de escolaridade até ao secundário, bem como a da comparação entre estes e os aplicados em outros países internacionalmente bem-sucedidos. Na realidade, importa perceber se, de facto, o que está a ser ensinado em Portugal é mais função do que os responsáveis estão interessados em reproduzir ou do que os alunos verdadeiramente necessitam de aprender (competências essenciais de referências);

b) a dos principais elementos constitutivos dos custos financeiros e sociais resultantes da retenção escolar e dos efeitos desta sobre os ainda baixos e seletivos níveis de frequência do ensino secundário. Com efeito, o relatório confirma que Portugal é ainda, no quadro europeu, um país com um pesado *deficit* de qualificação escolar, característica com implicações graves no âmbito da sociedade do conhecimento. O ensino secundário apresenta resultados particularmente críticos que mereciam ser mais explorados, até porque continua a comportar-se, no essencial, como uma plataforma para o ensino superior. Comparando a população com 25-64 anos da UE27 e de Portugal, verifica-se que, na UE, as percentagens de quem possui o secundário são esmagadoramente superiores às do superior, enquanto em Portugal tais valores entre secundário e superior são praticamente idênticos. A falta de atratividade deste nível de escolaridade constitui, portanto, um sério bloqueio à maior qualificação da população, o qual deverá ser estudado com maior profundidade, considerando ainda os efeitos do recente alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos.

Tomando como referência o relatório “O Estado da Educação 2012” produzido pelo Conselho Nacional da Educação e a pluralidade de problemáticas nele abordadas, e dada a impossibilidade de, nesta curta intervenção, me debruçar sobre todas elas, irei cingir-me à construção da escola pública de massas em Portugal, dado considerar que esta está, ainda, longe de ser cumprida nos termos em que a preconizo: igualdade de acesso e de sucesso educativos com valor escolar e social igual e não sucessos hierarquizados que constituem uma outra forma de insucesso ou de insucessos “camuflados” em diplomas de escasso ou nulo valor social. A reflexão de Almerindo Afonso (1999) continua hoje tão válida como quando foi realizada: a escola pública de massas é, ainda hoje, um “projeto político inacabado.”

Apesar de considerar a temática do Ensino Superior também muito relevante no que a esta igualdade diz respeito (nomeadamente pela consciência da existência de uma “mobilidade social limitada” por parte dos alunos e alunas provenientes de classes de menor estatuto social e que acedem a este nível de ensino frequentando, por norma, os cursos menos prestigiados), o não cumprimento da escola pública de massas leva-me a uma breve reflexão sobre a mesma, respondendo para o efeito ao conjunto de questões que nos foram colocadas.

#### 1. Que dados e informações apresentados no Relatório podem ser relevantes para a investigação e aprofundamento pelas Ciências da Educação?

Alguns dos dados apresentados no Relatório remetem para o que se designa de “invariantes estruturais” na relação das diferentes classes sociais com a educação escolar: neste caso, a regularidade do insucesso e do abandono nos

---

<sup>1</sup> Instituto de Educação da Universidade do Minho  
[mjcasanova@ie.uminho.pt](mailto:mjcasanova@ie.uminho.pt)

grupos de alunos e de alunas provenientes de classes de menor estatuto social.

Convém, parece-me, neste ponto, e antes de avançar na indicação de temáticas renovadamente relevantes em termos de investigação, fornecer uma breve definição do conceito de igualdade e de igualdade de acesso e de sucesso escolares.

Há mais de uma década atrás (Casa-Nova, 2002), a propósito do conceito de equidade e da (pretensa) maior abrangência do mesmo em termos de oportunidades de vida, escrevi que o conceito de equidade tem implícito o reconhecimento das especificidades individuais e grupais, aceitando (e até defendendo) um tratamento diferenciado em função daquelas especificidades. Esta definição, remetendo, na prática, para um tratamento mais individualizado, parece apontar para o exercício de uma maior justiça social. No entanto, chamava a atenção na altura para o facto de, a transposição, para a prática, do conceito de equidade (como substituto do conceito de igualdade), a pretexto do exercício de uma maior justiça social, poder resultar na negação de direitos consagrados e implícitos no conceito clássico de igualdade, reduzindo e não ampliando o acesso e usufruto desses direitos. Na minha perspetiva, o conceito de equidade ganha sentido e pertinência quando associado ao conceito de igualdade, defendendo, por isso, uma *igualdade com equidade*, ou seja, uma igualdade que, sem negar direitos consagrados, contemple a pluralidade de diferenças existentes na sociedade: diferenças de classe, género, étnico-culturais, geracionais, regionais, de identidade sexual, etc.

Igualdade real implica, então: *a)* a formulação legal dessa igualdade; *b)* o efetivo acesso a ela; *c)* formas de concretização da igualdade e *d)* formas de potenciar oportunidades na vida.<sup>1</sup>

Esta aceção de igualdade, transposta para o campo escolar, significa a garantia, por parte do Estado: *a)* da concretização da igualdade de acesso através de subsídios às famílias de escassos recursos materiais no sentido de lhes proporcionar condições de efetiva acessibilidade à escola; *b)* da formulação de políticas que permitam, dentro da escola, a construção de

---

<sup>1</sup> A propósito do conceito de igualdade, ver Torsten Húsen (s/d), entre outros.

“uma igualdade de sucessos iguais” e não “de sucessos centrais e sucessos periféricos” (Casa-Nova, 2008); c) da consciencialização, por parte dos atores no terreno, da importância da “recontextualização pedagógica” dos alunos, introduzindo-os e socializando-os adequadamente nos saberes escolares, fazendo a ponte entre diferentes universos socioculturais.

É esta definição lata de igualdade, que combina a igualdade de acesso com a igualdade de processos, de resultados e de construção de oportunidades na vida, que permite a construção de uma integração paritária e emancipatória de todos os atores sociais na escola em vez de uma integração subordinada.

Neste sentido, valerá a pena a) *renovar os estudos sobre o insucesso e abandono escolares*, retomando os resultados das investigações realizadas desde a década de 70 do século XX; b) estudar a variável *efeito escola* no que diz respeito ao sucesso e insucesso escolares, nomeadamente estudando as escolas que têm conseguido contrariar a pertença a classes de menor estatuto social (escolas inseridas em contextos socioeconómicos precários); c) estudar o *efeito da cumulatividade de desigualdades que derivam da percepção hierarquizada da diferença* no que diz respeito ao desempenho escolar, nomeadamente as diferenças que derivam de pertenças de classe, étnico-culturais e fenotípicas e de género; d) analisar *em que medida as escolas desenvolvem uma educação intercultural* e não apenas a “folclorização das diferenças” (Stoer e Cortesão, 1999) através da promoção de atividades extracurriculares, sem produção de efeitos a nível da construção do sucesso escolar, já que aparecem preocupadas apenas com as características culturais de superfície (realização de semanas da gastronomia, da música, da dança...), sem efeito ao nível das aprendizagens académicas; e) estudar o *maior abandono escolar dos rapazes em relação às raparigas* no que diz respeito ao Ensino Secundário, parece-me crucial, não apenas face aos dados apresentados neste Relatório, mas também tendo em atenção o conhecimento da realidade do sistema escolar.

Mas creio ser também importante estudar ou aprofundar outros problemas sociais que não aparecem referenciados neste Relatório (dado o seu carácter quantitativo e não qualitativo), nomeadamente: a) o *bullying* escolar e as suas repercussões no desenvolvimento dos jovens e nas suas aprendizagens; b) a importância das *culturas juvenis* que se desenvolvem de *resistência* à

escola; c) a *desigualdade de acesso* à educação escolar e de *frequência* da mesma por parte das *raparigas pertencentes a determinados grupos socioculturais* (nomeadamente raparigas ciganas e indianas, numa clara discriminação intragrupo; d) os *resultados escolares de alunos imigrantes ou filhos de imigrantes* oriundos de países específicos e a frequência, por parte dos mesmos, das vias escolares menos valorizadas; e) a *influência do grupo de pares*, dos *telemóveis* e da *internet* nos resultados escolares; f) a *indisciplina escolar*, apontada pelos professores e professoras como uma das maiores causas de insucesso; g) a importância da *dimensão dos programas académicos* para o (in)sucesso escolar, frequentemente referenciado pelos professores, mas sem qualquer repercussão ao nível da formulação de políticas; h) a *não diversificação da tipologia das aulas* como factor de insucesso.

A produção de conhecimento a este nível implica a realização de estudos de carácter qualitativo, inquirindo os atores no seu terreno de ação.

## 2. Que problemas constantes do Relatório têm sido preocupação das Ciências da Educação?

Na linha do que referi acima, a) o *insucesso e abandono escolares* são problemas sociais tradicionalmente (e estruturalmente) transformados em problemas de investigação, nomeadamente pela sociologia da educação, com vários estudos realizados desde a década de 70 do século XX<sup>1</sup> e dos quais, do ponto de vista governativo e da prática escolar, tem sido feito “tábua rasa” do ponto de vista da análise e da intervenção (a eliminação, nas escolas, do Estudo Acompanhado - fundamental para os alunos e alunas de menores recursos económicos - é apenas um exemplo); b) a *ausência de descentralização e de autonomia* dos estabelecimentos de ensino não superior é outro dos problemas tradicionalmente estudados, com larga tradição na Universidade do Minho e com reduzida apropriação pelas entidades competentes; c) a *diferença de resultados entre rapazes e raparigas*, embora com menor expressão, também tem sido objeto de estudo

---

<sup>1</sup> Veja-se o trabalho clássico de Ana Benavente (1976) *A escola na sociedade de classes. O professor primário e o insucesso escolar*. Lisboa: Livros Horizonte.

pelas Ciências da Educação, importando compreender os contextos e processos que estão na sua origem; d) as *repercussões do ensino profissional e dos Cursos de Educação e Formação (CEF) na concretização da igualdade de oportunidades*, tem também sido objeto de estudo, embora não apareça como um problema neste Relatório. A este nível, creio que valeria a pena refletirmos se o papel da educação escolar é, como é referido no Relatório, suprir necessidades da sociedade, fornecer qualificação profissional ou a “adoção plena do referencial europeu de competências-chave”.

A escola parece estar dominada pela vida profissional em vez de ser pensada como local de “mais ensino para a educação”, como Stephen Stoer escrevia já em 1986.

O atual Ministro da Educação e Ciência, Nuno Crato, pretende aproximar o sistema educativo português do sistema educativo alemão, negligenciando duas questões fundamentais:

- a) que na Alemanha, o sistema educativo está a ser repensado precisamente pela desigualdade de oportunidades escolares e de vida que provoca, à qual se associam problemas sociais de várias ordens;
- b) que a Alemanha possui um sólido tecido empresarial e que Portugal é um país estruturalmente desindustrializado o que, por si só, significa que investir no ensino profissional é uma falácia e uma ideologia.

Com efeito, o sistema educativo alemão encontra-se dividido em três tipos de escolas para as quais os alunos e as alunas são canalizados em função dos resultados escolares no final dos primeiros quatro anos de escolaridade (ou seja, aos 10 anos). Estes três tipos de escolas são designados de *a)* “Hauptschule”, com duração de 5 ou 6 anos, dizendo respeito ao sistema dual alemão, o que significa que os alunos se encontram num processo de aprendizagem na escola e na empresa. É um tipo de ensino que não permite a progressão de estudos, sendo canalizados para estas escolas os alunos com baixos resultados na Matemática e na língua Alemã; *b)* o “Realschule”, com duração de 8 anos, dando acesso ao ensino superior que em Portugal é designado de ensino politécnico e, por último, *c)* o “Gymnasium”, com a duração de 9 anos, dando acesso a todo o tipo de ensino superior.

Esta divisão do ensino pós-primário em três tipos de escola começou a ser colocada em causa há cerca de 30 anos devido ao facto de muitos jovens abandonarem o sistema de ensino sem qualquer diploma, especialmente os filhos de imigrantes, pelo facto de não dominarem a língua alemã. As “Hauptschule” transformaram-se nas “escolas dos restantes”, ou seja, as escolas dos alunos com sucesso reduzido, nos quais se incluem maioritariamente os filhos dos imigrantes.

O mal-estar social causado por esta realidade, tem levado, na Alemanha, a um debate que teve início na década de 90 do século XX, sobre a necessidade de manter os alunos juntos até uma idade mais tardia, não os separando a partir dos 10 anos de idade em função dos resultados escolares. Esta discussão teve como consequência, em algumas regiões (como Hamburg), a fusão dos dois primeiros tipos de escola (“Hauptschule” e “Realschule”), transformando-as num só tipo de escola, permanecendo no entanto o “Gymnasium” para os alunos com elevados resultados escolares.

Atualmente existe uma discussão acerca da importância da criação de uma escola secundária comum (uma escola para todos), designada de “Gesamtschule”, mas não é uma discussão pacífica, dado o poder do tecido empresarial e o poder das elites, que têm inibido a sua criação.<sup>1</sup>

O desenvolvimento deste tipo de discussão e reflexão na Alemanha deveria ser suficiente para que o Ministro da Educação e Ciência português se mostrasse cauteloso quanto a tomar como referência o sistema educativo alemão e a repensar seriamente a “experiência-piloto” que está a ser levada a cabo, no presente ano letivo, de introdução do “ensino vocacional” a partir do 5º ano de escolaridade.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Agradeço ao meu colega Frank Baasner, Professor da Universidade de Mannheim e Presidente do Instituto Franco-Alemão, as informações escritas que gentilmente me prestou acerca do sistema educativo alemão e das discussões existentes à volta do mesmo.

<sup>2</sup> O Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de Julho, estabelece “os princípios orientadores da organização e gestão do currículo, bem como da avaliação e certificação da aprendizagem do nível básico de educação, definindo a diversidade da oferta formativa deste nível de ensino.” De acordo com aquele Decreto-Lei, a Portaria n.º 292-A/2012, de 26 de Setembro, cria uma “experiência-piloto” de oferta de cursos vocacionais no ensino básico. No preâmbulo daquela Portaria pode ler-se que os cursos vocacionais “têm como público-alvo os alunos a partir dos 13 anos de idade que manifestem constrangimentos com os estudos do ensino regular e procurem uma alternativa a este tipo de ensino, designadamente aqueles alunos que tiveram duas retenções no mesmo ciclo ou três retenções em

Seria aliás interessante o desenvolvimento de estudos em Portugal que permitissem conhecer a perceção dos empresários acerca deste tipo de educação e o seu impacto ao nível do emprego e do desenvolvimento empresarial.

É importante que a educação escolar seja pensada no sentido de formar cidadãos e cidadãos críticos, com cultura científica, dominando o que Michael Young (2010) chama de “conhecimento poderoso” (o conhecimento produzido pelas diversas ciências, posteriormente vertido nos programas académicos), capazes de intervir na sociedade no sentido da sua transformação. Para construir o sujeito político (não de político-partidário, mas de político-cívico).

A formação profissional deveria ser apanágio das empresas e não da Escola. A educação aparece estritamente vinculada à competição internacional e não à formação das pessoas, importando, neste contexto, ganhar “competências para competir”, (Lima, 2004) e não para ganhar qualidade de vida. Como refere Carlos Estêvão (2009:07), “enquanto os sistemas educativos eram tradicionalmente locais protegidos por discursos de bem comum, de serviço público, atualmente interessa posicionar a educação como um dos sectores de serviço cruciais para a economia (...)”.

Na nova retórica política nacional e global, os sistemas educativos parecem já não dever pautar-se pela transmissão do conhecimento produzido pelas diversas ciências e por modalidades de ensino-aprendizagem que possibilitem a concretização da escola de massas numa perspectiva igualitária, mas antes pelo sucesso escolar hierarquizado através da posse de diplomas formalmente idênticos, mas que não possuem o mesmo valor social, hierarquizando os seus portadores. Esta *velha ordem escolar*, travestida de novas roupagens, como tão bem é apresentada e desconstruída por Bourdieu e Champagne (1999), apresenta-se em consonância com a *atual renovada velha ordem social de reposicionamento das classes*,

---

ciclos diferentes.” E este designadamente (sublinhado nosso) parece “abrir porta” para que este tipo de cursos possa também ser frequentado por alunos e alunas sem insucessos.

Apesar de a sua frequência não ser obrigatória para os alunos que se encontrem naquelas circunstâncias, a sua existência (tal como a existência dos CEF-Cursos de Educação e Formação) coloca em causa a aquisição do que Bourdieu (1987) designou de “mínimo cultural comum” ao nível do Ensino Básico.

restabelecendo a hierarquia securitária para as classes e grupos de maior estatuto social. Nesta *renovada velha ordem social*, as modalidades de educação e formação aparecem como oportunidades comerciais que beneficiarão com a internacionalização, com a mercantilização e com o reconhecimento global, importando “formar uma elite”, mas não “educar um povo” (Stoer, 1986).

Neste sentido, o currículo-padrão permanece inalterável, sendo construídas vias alternativas periféricas a esse mesmo currículo, resultando na posse de diplomas de valor escolar e social desigual. Como refere Dubet (2001:09) “a igualdade cresceu porque a educação não é mais um bem raro, beneficiando todos, mas ela se tornou um bem muito mais hierarquizado quando as barreiras foram substituídas pelos níveis.”

Subjacente a estas políticas está o facto de o espaço escolar ser tradicionalmente um espaço que venho há alguns anos a designar de “socioculturalmente territorializado” (Casa-Nova, 2008), ou seja, de hegemonia da cultura dominante. Aquele espaço tem sido veículo de uma tentativa de homogeneização de grupos cultural e socialmente heterogêneos através da imposição subtil de um processo de assimilação de todas as diferenças à norma normativa, sem a necessária recontextualização pedagógica que confere significado ao processo de ensino-aprendizagem, potenciando a interiorização do conhecimento. Ao invés, assiste-se a uma proliferação de vias que não possuem o mesmo valor científico e social. Com efeito, o problema não reside na diversificação das vias de ensino a partir do 10º ano de escolaridade (desejável para atender a uma pluralidade de expectativas e gostos dos públicos escolares), mas no desnivelamento das mesmas, continuando a existir um currículo-padrão (que permanece inalterável) a partir do qual as outras vias são julgadas e hierarquizadas.<sup>1</sup>

Pensar a educação escolar como um lugar e um tempo de transmissão, para todos/as, de um conhecimento científico pedagogicamente

---

<sup>1</sup> Consideramos que a diversificação das vias de ensino será benéfica a partir do 10º ano de escolaridade e não em níveis de ensino mais precoce, como atualmente já acontece no sistema educativo português, nomeadamente com a introdução dos CEF – Cursos de Educação e Formação. Esta diversificação de vias de ensino, de valor escolar e social igual, teria como objetivo potenciar os diferentes tipos de inteligência, desde o matemático-dedutivo ao estético-expressivo, emocional, etc., potenciando gostos e disposições diferenciados.

recontextualizado, que permita fazer a ponte entre a escola, a família e a sociedade, é ainda o desafio maior da construção da escola pública de massas e as Ciências da Educação desempenham aqui um papel específico.

*3. Como é que as Ciências da Educação podem contribuir para propor soluções viáveis aos problemas e desafios que o Relatório levanta?*

Na minha perspetiva, o papel das Ciências da Educação não é propor soluções para os problemas, mas desenvolver investigações, transformando problemas sociais em problemas de investigação. A devolução à sociedade, dos resultados dessas investigações, permitirá o desenvolvimento de uma intervenção sustentada nesses resultados, possibilitando a transformação escolar e social. Mas para isso importa que os resultados dessas investigações sejam efetivamente tidos em consideração, seja pelos decisores políticos, seja pelos profissionais no terreno.

No entanto, sem recursos materiais, sem recursos financeiros, sem profissionais qualificados em número suficiente face às necessidades existentes (professores/as, psicólogos/as, assistentes sociais, animadores/as socioculturais, técnicos/as de educação, etc.) não é possível transformar a realidade da educação e superar o atraso estrutural de Portugal. Face ao ponto de partida de Portugal no campo da educação escolar, o retrocesso atual em termos de investimento (de acordo com o presente Relatório, menos 16% entre 2011 e 2012) negligenciando a importância da educação, só pode levar à manutenção e agravamento dos problemas existentes e não à sua resolução.

Sem uma disciplina de Educação para os Direitos Humanos que ajude a construir uma cultura de participação democrática dentro das organizações escolares será também mais difícil construir o sujeito político (não de político-partidário, mas de político-cívico); um sujeito capaz de interpretar e compreender a realidade, intervindo nela de forma ativa e crítica, no sentido da transformação social.

Importa refletir mais sobre o papel da educação escolar, preocupando-nos menos com a aquisição de “competências para competir” e mais com a aquisição de conhecimentos científicos e o desenvolvimento de capacidades

que contribuam para a formação de melhores seres humanos, melhores cidadãos e cidadãs.

A educação deveria ser intrinsecamente política; educar o cidadão e a cidadã numa cultura científica e para uma participação inteligente e crítica na sociedade. Esta é, seguramente, a melhor educação para o desenvolvimento da humanidade e a humanização das sociedades.

#### Referências bibliográficas

AFONSO, Almerindo Janela (1999) *Educação Básica, Democracia e Cidadania. Dilemas e Perspectivas*. Porto: Ed. Afrontamento.

BENAVENTE, Ana (1976) *A escola na sociedade de classes. O professor primário e o insucesso escolar*. Lisboa: Livros Horizonte.

BETTENCOURT, Ana Maria (2013) (Dir.) *Estado da Educação 2012. Autonomia e descentralização*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

BOURDIEU, Pierre (1987) Propostas para o ensino do futuro, in *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 05, pp 101-120.

BOURDIEU, Pierre & CHAMPAGNE, Patrick (1999 [1993]). Os excluídos do interior. In Pierre Bourdieu (Coord.) *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Ed. Vozes, pp. 482-486.

CASA-NOVA, Maria José (2002) *Etnicidade, Género e Escolaridade*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

CASA-NOVA, Maria José (2008) Tempos e lugares dos ciganos na educação escolar pública, in Maria José Casa-Nova & Paula Palmeira (Orgs.) *Minorias*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI).

DUBET, François (2001) As desigualdades multiplicadas, In *Revista Brasileira de Educação*, 17, pp.5-19.

ESTÊVÃO, Carlos V. (2009). Educação, globalizações e cosmopolitismos: novos direitos, novas desigualdades. *Revista Portuguesa de Educação*, 22 (2), pp. 35-52.

HÚSEN, Torsten. (s/d). *Meio social e insucesso escolar*. Lisboa: Livros horizonte.

LIMA, Licínio (2004) Do aprender a ser à aquisição de competências para competir: adaptação, competitividade e performance na sociedade de aprendizagem. *Revista Galego-Portuguesa de Psicología e Educación*, nº 9 (vol. 11), pp 9-18.

STOER, Stephen Ronald (1986). Formar uma elite ou educar um povo? *in O Jornal de Educação*, nº91, p.22.

STOER, Stephen Ronald & CORTESÃO, Luiza (1999). *Levantando a pedra*. Porto: Edições Afrontamento.



## Comentários sobre o *Estado da Educação 2012*

Pedro Silva<sup>1</sup>

- a) Estamos, em minha opinião, perante um excelente relatório, ficando bem ilustrada a significativa evolução dos mais diversos indicadores educacionais portugueses nas últimas décadas em contraponto com a perspetiva comparativa internacional, assim como identificados vários tipos de desigualdade (entre escolas, regionais, de sexo, entre gerações);
- b) A introdução dos resultados das provas finais em função da caracterização socioeconómica dos alunos constitui, em minha opinião, um salto qualitativo quanto a apresentação de resultados estatísticos, permitindo uma leitura mais imediata de um género de dados que só a sociologia costuma erigir como prioridade. Seria bom que este passo servisse de incentivo para a inclusão deste tipo de estatísticas pelo INE (e pelo Pordata), mesmo que refinando os indicadores (quer os que apontam para a classe social, quer, por exemplo, cruzando-os com outros, como os que apontam para a diversidade étnica e/ou linguística);
- c) Esta caracterização sociológica permite confrontar-nos com uma regularidade social (genericamente, a da relação entre classe social e aproveitamento escolar) ao mesmo tempo que permite identificar situações de singularidade (os improváveis estatísticos), que, como o relatório sugere, deverão ser alvo de estudo. Com isto será possível a divulgação de boas práticas, organizacionais e pedagógicas, e contribuir para se evitar cair em qualquer tipo de "fatalismo sociológico";
- d) O Relatório aponta, a propósito destes casos singulares, para a importância do chamado "efeito de escola". Ele constitui, provavelmente, uma importante, se não mesmo a principal, causa das situações de "valor acrescentado". Contudo, deveríamos, complementarmente, descentrar-nos da escola e tentar entender, por exemplo, os investimentos familiares na

---

<sup>1</sup> Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do Instituto Politécnico de Leiria

educação escolar, incluindo as respectivas estratégias educativas (Diogo, 2008).

Termos em conta a relação entre famílias e escolas, uma relação em processo de reconfiguração (Stoer e Silva, 2005), pode ajudar-nos a identificar importantes fatores complementares. Alguns estudos (Davies, 1989; Toomey, 1989) sobre pais (maioritariamente de meios populares) que nunca se deslocam à escola (identificados enquanto tal pelo respetivo corpo docente) têm mostrado que os professores tendem a associar aquela ausência a um desinteresse pelo processo de escolarização dos seus filhos, enquanto as famílias, sem qualquer exceção, apontam para a importância daquele processo para os seus filhos e, em coerência, a maioria apoia ativamente em casa, de acordo com as suas possibilidades, os seus educandos. Tenho chamado *envolvimento invisível* (Silva, 2002) a este processo, enquanto Derek Toomey, no seu referido estudo sobre famílias imigrantes na Austrália, apelidou o grupo ativo de pais de *maioria silenciosa*. Esta situação pode espoletar, como tenho chamado a atenção, um efeito de Pigmalião por parte dos professores relativamente aos alunos cujos pais nunca comparecem na escola, mesmo quando sistematicamente convocados para tal (alguns destes pais diziam-nos: “Eu, quando sou chamado, já sei o que vou ouvir!”), convertendo desigualdades sociais em desigualdades escolares.

Paralelamente, existe a possibilidade de algumas comunidades se constituírem, também elas, num importante ator social local (Silva, 2009). Por outras palavras: deveremos ter em conta a relação escola-família, assim como a relação escola-comunidade (ambas, naturalmente, interligadas e qualquer uma delas, separadamente ou em conjunto, um tema possível para um futuro relatório).

e) O texto sobre o ensino superior revela-se (como os restantes) bastante interessante. Este nível de ensino contém uma heterogeneidade enorme (público/privado; universitário/politécnico; tipos de cursos). Se possível, seria, no entanto, vantajoso que se incluíssem igualmente, no futuro, dados sobre os resultados dos alunos, como acontece relativamente aos ensinos básico e secundário (tanto mais que sabemos que o problema do insucesso escolar também é candente neste nível de ensino). Se fosse possível

introduzir igualmente alguma caracterização sociológica dos alunos e seus resultados, melhor ainda...

f) Creio que o relatório poderia ter conferido maior atenção à questão do significativo envelhecimento do corpo docente (os gráficos estão lá!) em todos os níveis de ensino. Parece-me que será algo a seguir com atenção no futuro.

g) A leitura do relatório chama ainda a atenção para a importância da formação de educadores e professores, mas também de pessoal não docente das escolas. Em particular, a formação para a diversidade (nomeadamente sociocultural);

h) Mais particularmente, chamou-me a atenção a tabela da página 189 sobre o acesso ao ensino superior em função do nível de escolaridade dos pais e a respetiva probabilidade de acesso ao mesmo. Constitui mais um exemplo de dados de caracterização sociológica que me parece importante serem publicitados. Nesta tabela constata-se que Portugal é o país que recruta, proporcionalmente, mais alunos em todos os níveis de escolaridade dos pais. Este primeiro lugar ocupado por Portugal (ainda para mais em todos os níveis de escolaridade dos pais) é algo surpreendente, tanto mais que o relatório chama repetidamente (e muito bem) a atenção para o desvio etário produzido nos níveis anteriores do sistema educativo.

i) Seria interessante, futuramente, ser conferida alguma atenção à questão da relação entre as crianças/jovens, a escola e as TIC;

j) Do mero ponto de vista formal, creio que o relatório ganharia com a inclusão de um índice de tabelas e de figuras. Seria interessante pensar-se também na inclusão de um índice remissivo em termos de tópicos (por exemplo, "desvio etário", etc.);

Estas são algumas das ideias/sugestões que me foram induzidas pela leitura do excelente relatório que o CNE produziu. Sendo já o terceiro, o *Estado da Educação* começa a constituir uma imagem de marca do CNE. Como tive a oportunidade de afirmar, espero que esta não constitua mais uma política errante deste país. O CNE, com este relatório anual, passa a ter uma nova responsabilidade social. Parabéns!

### Referências bibliográficas

- DAVIES, Don (Dir.) (1989). *As Escolas e as Famílias em Portugal - Realidade e Perspectivas*. Lisboa: Livros Horizonte.
- DIOGO, Ana Matias (2008). *Investimento das Famílias na Escola – Dinâmicas Familiares e Contexto Escolar Local*. Lisboa: Celta Editora.
- SILVA, Pedro (2002). Escola-Família: Tensões e Potencialidades de Uma Relação in Jorge Ávila de Lima (Org.). *Pais e Professores, Um Desafio à Cooperação*. Porto: Edições ASA, 97-132.
- SILVA, Pedro (2009). Crianças e Comunidades como Atores Sociais: Uma reflexão Sociológica no Âmbito da Interação entre Escolas e Famílias in Teresa Sarmento (org.). *Infância, Família e Comunidade – As crianças como actores sociais*. Porto: Porto Editora, 17-42.
- STOER, Stephen e Silva, Pedro (Orgs.) (2005). *Escola-Família, Uma Relação em Processo de Reconfiguração*. Porto: Porto Editora.
- TOOMEY, Derek (1989). How Home-School Relations Policies Can Increase Educational Inequality: A Three Year Follow-up. *Australian Journal of Education*, Vol. 33, Nº 3, 284-298.

## Estado da Educação – algumas notas para um tempo exigente

Pedro Teixeira<sup>1</sup>

A publicação do relatório anual Estado da Educação 2012 releva da maior importância para uma análise cuidadosa e sistemática do estado atual da educação em Portugal. Este esforço do Conselho Nacional de Educação é de saudar por várias razões. Desde logo pelo que representa na apresentação duma visão integrada e global dum conjunto de dados acerca do sistema educativo e da evolução das qualificações dos portugueses. Este esforço é particularmente importante pela conjugação de esforços que tem subjacente e que esperamos possa ser prosseguida de modo a podermos aprofundar o conhecimento presente sobre estas temáticas. Neste breve texto apresentamos algumas notas que, por um lado, visam destacar alguns aspetos do retrato apresentado no relatório e, por outro lado, propõem outros que merecem uma atenção reforçada tendo em atenção o estado da educação em Portugal.

A nossa abordagem adotará uma perspetiva económica na leitura do relatório e na identificação de aspetos que possam ser considerados numa agenda de investigação futura acerca do estado da educação em Portugal. Embora vivamos um tempo em que os economistas são frequentemente criticados por supostamente tentarem dominar o pensamento social (naquilo que alguns caracterizaram como o imperialismo do económico), através da supremacia da racionalidade e motivações económicas nas mais variadas esferas da actividade social, parece-nos indubitável o ascendente que a análise económica ganhou nas últimas décadas no modo de encarar muitas atividades e comportamentos sociais, em particular naqueles tradicionalmente providenciados pelo sector público, sendo a educação um dos sectores onde o ascendente da análise económica mais se fez sentir (Teixeira, 2009).

---

<sup>1</sup> Director do Centro de Investigação de Políticas de Ensino Superior

A leitura deste relatório suscita-nos desde logo a percepção de estarmos a assistir à emergência de problemas novos no sistema educativo português, os quais coexistem com alguns problemas que persistem. Se os primeiros estão associados, em grande medida, à expansão e consolidação dum sistema de ensino de massas, muitos dos problemas que persistem resultam de uma superação insuficiente dum atraso educativo persistente em Portugal que moldou (e continua a moldar) as respostas políticas e sociais das últimas décadas no domínio da educação.

A evolução do sistema educativo português tem-se alimentado significativamente dum conjunto de expectativas, nas quais as de natureza económica têm tido um papel particularmente importante. A expansão da rede de ensino foi vista como uma forma de promover o progresso económico e como instrumento de promoção da equidade e da igualdade de oportunidades. Sendo um país com um grau de escolarização persistentemente baixo, as mudanças das últimas décadas introduziram uma rutura que se traduziu num grande alargamento das oportunidades de formação, a todos os níveis, mas de modo particular no ensino superior. Este passou em poucas décadas dum sistema fortemente elitista para um elevado grau de massificação, ainda que não necessariamente de democratização.

O interesse académico e público sobre os efeitos da educação em Portugal foi claramente reforçado pelo facto de o país ter historicamente apresentado níveis de qualificação muito baixos. Este atraso educativo, o qual alimentou muito das convicções acerca do potencial contributo positivo da educação para o desenvolvimento socioeconómico do país, tem sido apontado como uma das características fundamentais da evolução histórica da economia portuguesa ao longo dos últimos dois séculos (Reis, 1993). De facto, Portugal inicia o século XX com um nível de alfabetização extremamente baixo e esta situação irá demorar a alterar-se ao longo da primeira metade do século. A alfabetização da população portuguesa avança tardia e lentamente, não só em relação aos países do Norte da Europa, mas também a outros países do Sul (ver Candeias et al, 2007). A herança deste atraso ao nível das qualificações continua bem visível quando olhamos para a estrutura de qualificações da população ativa (pontos 1.3. e 1.4.).

Deste modo, a expansão da rede de ensino das últimas décadas introduziu uma rutura que se traduziu num grande alargamento das oportunidades de formação a todos os níveis (e de modo particular no ensino superior). Apesar da forte expansão das últimas décadas do século passado, o ritmo de mudança não parece ter abrandado ao longo da última década. As mudanças são ainda muito significativas ao longo da última década, sobretudo para os níveis mais alto e mais baixo de qualificação (1.4.). Esta expansão persistente do sistema educativo parece ter subjacente a convicção enraizada de que a educação poderá ser um instrumento decisivo para estimular a prosperidade individual e coletiva e, ao mesmo tempo, contribuir para criar oportunidades de mobilidade social e de uma maior equidade (Rodrigues, 2007).

Da análise do processo de expansão do sistema de ensino português ressalta a sua progressiva representatividade quando considerada dum ponto de vista do género, da localização geográfica ou da origem socioeconómica (pontos 3.6. e 4.3.). À medida que o sistema se expandiu verificou-se um alargamento significativo da base de recrutamento, embora este processo tenha sido mais bem conseguido nalguns aspetos do que noutros. Nas dimensões espacial e socioeconómica persiste um quadro de enviesamento favorável às regiões e aos grupos tradicionalmente sobre-representados no sistema de ensino, sobretudo nos níveis de ensino mais avançados (ponto 4.3.). Esse progressivo enviesamento é, em termos relativos, dos mais elevados quando comparamos com a situação de outros países europeus e resulta do facto de, apesar de melhorias significativas ao longo da última década, muitos alunos não chegarem sequer a concluir o ensino secundário (ponto 3.6.) entre os quais parece haver uma maior representação de grupos socioeconómicos mais baixos.

Esta desigualdade no acesso aos níveis de qualificação mais elevados é particularmente significativa devido aos seus efeitos económicos. Portugal apresenta retornos económicos e sociais muito elevados para a frequência de educação, nomeadamente ao nível superior. Estes retornos, dos mais elevados ao nível europeu, têm persistido, apesar da referida expansão, com os indivíduos mais qualificados a beneficiarem de vantagens significativas face aos menos qualificados, seja em termos salariais, seja em termos de

empregabilidade (1.5.). No entanto, observam-se também diferenças significativas, em termos dos benefícios da educação. Por detrás de valores médios esconde-se uma grande variabilidade nos retornos da educação, a qual tende aliás a aumentar para indivíduos com níveis de escolaridade mais elevada (Machado e Mata, 2001; Figueiredo et al, 2013). Esta variabilidade pode estar associada a vários fatores tais como as instituições de ensino frequentadas, o tipo de ensino, a área de formação, mas também a origem socioeconómica e as redes de sociabilidade dos indivíduos que permitem (ou não) rentabilizar o investimento feito em formação.

As diferenças nos efeitos da educação reforçam também a necessidade de olhar para os processos de aprendizagem, tentando identificar discrepâncias, desigualdades e ineficiências que possam ter impacto na qualidade dos mesmos. Um dos aspectos que tem recebido crescente atenção é a análise da eficácia e da qualidade dos processos educativos e do uso dos recursos educativos (Lee e Barro, 2001). Durante muito tempo, as instituições de ensino e formação foram encaradas como uma caixa negra na qual entravam recursos e saíam resultados, sem que quase nada se soubesse sobre o modo de produção dessas unidades. Hoje, existe uma preocupação crescente em estudar os níveis de eficiência das instituições educativas e identificar os possíveis fatores explicativos das diferenças observadas a esse nível (Sarrico *et al*, 2008). É, por isso, muito importante explorar os caminhos apontados por este relatório, ao apresentar de modo paralelo os recursos (humanos, financeiros, organizacionais) disponíveis para cada ciclo de ensino e os seus resultados, de modo a podermos discutir possíveis hipóteses explicativas para os níveis de desempenho e possíveis diferenças sectoriais, regionais ou organizacionais.

Esta preocupação assenta também na perceção do carácter não-mecânico dos efeitos da educação, seja ao nível macroeconómico, seja ao nível do mercado de trabalho (Krueger & Lindhal, 2001). A qualificação dos recursos humanos pode e deve ser encarada como um fator de valorização potencial destes, mas sem que este processo seja forçado artificialmente ou de forma pouco criteriosa, pois neste caso existe a forte probabilidade de o retorno ficar muito aquém do esperado (Teixeira, 2008). Se o nível de qualificação da população portuguesa requer que continuemos a preocupar-

nos com melhorias quantitativas, os progressos das últimas décadas necessitam dum olhar mais exigente e atento às melhorias qualitativas do sistema educativo.

Deste modo, é importante refletir em que medida o quadro político e regulador do sistema de ensino pode contribuir para um melhor desempenho e para melhores resultados. A reflexão apresentada neste relatório acerca da regulação do sistema de ensino, nomeadamente no que se refere às questões da autonomia e da descentralização, é um aspeto essencial da busca de um padrão de relacionamento adequado entre as instituições de ensino, o Estado e a sociedade portuguesa. A experiência destas últimas décadas sugere que a autonomia deve ser encarada como um processo de aprendizagem, nomeadamente dum ponto de vista das instituições de ensino, o qual tem contribuído para o fortalecimento organizacional das mesmas.

A consolidação das práticas de avaliação e de prestação de contas tem ajudado a criar em muitas escolas e instituições de ensino uma capacidade para refletir acerca das suas escolhas no uso dos recursos e no reflexo dessas escolhas em termos de resultados académicos e sociais (cf. IGEC, 2013). O acumular de experiência e de dados sobre essa avaliação tem também permitido identificar diferenças de desempenho, parte das quais serão possivelmente atribuíveis a fatores externos ao sistema de ensino, embora outra parte sejam o resultado da atividade e das escolhas das instituições de ensino. Assim, se é importante que a análise do desempenho das instituições de ensino tenha o cuidado de garantir a comparabilidade dos desempenhos, é igualmente importante que o sistema de ensino não se possa refugiar num aparente determinismo exógeno que o desresponsabilizaria dos resultados obtidos.

Ao longo das últimas décadas assistimos a uma expansão maciça dos sistemas de ensino, alimentados por uma pluralidade de expectativas, nas quais se destacam o contributo para uma maior prosperidade social e individual, bem como uma melhor forma de distribuição dessa riqueza. Ao sistema de ensino pediu-se cada vez mais que justificasse a sua relevância económico-social, nomeadamente em termos do seu contributo para o progresso económico e para uma maior mobilidade social. Apesar dum desenvolvimento rápido e algo desordenado, pode-se afirmar que o sistema

de ensino contribuiu de forma importante e positiva para o desenvolvimento económico e social português das últimas décadas. A forte expansão do sistema deu melhores oportunidades profissionais e financeiras a grupos tradicionalmente sub-representados, com uma melhoria significativa das oportunidades educativas das mulheres, dos habitantes das regiões mais periféricas e dos indivíduos oriundos de famílias com menor capital cultural e económico. No entanto, esta melhoria não resolveu a questão das desigualdades, as quais se reproduzem e alimentam de formas por vezes mais latentes (Bowles & Gintis, 2002). Neste sentido, sobressaem as características específicas dos percursos escolares, as diferenças na qualidade e nas áreas de formação.

Por outro lado, a massificação do sistema de ensino criou desafios novos, sobre os quais importa refletir de modo a resolver de forma eficaz alguns dos problemas que hoje se nos deparam. Se, num passado ainda recente, a expansão do sistema de ensino era vista como um valor em si mesmo, hoje vivemos um tempo em que se exige mais. O amadurecimento da expansão faz com que não baste crescer, pois a sociedade portuguesa tem expectativas mais diversificadas e exigentes acerca do desempenho do sistema de ensino. Torna-se, por isso, necessário aprofundar o nosso conhecimento sobre os fatores e as estratégias que parecem favorecer positiva (e negativamente) o desempenho escolar e promover a partilha dessas práticas, para que as instituições de ensino se possam fortalecer enquanto organizações responsáveis e respeitadas pela comunidade envolvente.

Apesar de alguma impaciência e insatisfação, parecem não restar dúvidas de que a evolução recente da sociedade portuguesa e o desempenho da sua estrutura económica teriam sido muito menos positivas sem a contribuição e expansão da educação. Não nos devem, também, restar dúvidas quanto à necessidade de prosseguir esse caminho, nomeadamente quando observamos que os países mais desenvolvidos continuam a evidenciar uma preocupação sistemática com o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino, investigação e inovação.

Saúda-se e encoraja-se o CNE a prosseguir dum modo regular a realização deste relatório nos próximos anos, de modo a permitir um melhor conhecimento do sistema educativo e a promover um debate alargado na

busca de respostas para algumas das preocupações enunciadas neste breve texto.

#### Referências bibliográficas

BOWLES, Samuel & Herbert Gintis (2002). The Inheritance of Inequality. *Journal of Economic Perspectives*. volume 16, Number 3, Summer, 3–30.

CANDEIAS, António; Paz, Ana Luísa & Rocha, Melânia (2007). *Alfabetização e Escola em Portugal nos Séculos XIX e XX*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

DE LA FUENTE, Angel & Rafael Domenech (2001). Educational Attainment in the OECD 1960-1995 - Working Paper, UE: European Regional Development Fund, D-2001-01

FIGUEIREDO, Hugo; Teixeira, Pedro & Rubery, Jill (2013). Unqual Futures – Returns to a degree in Portugal. *Applied Economic Letters*, Volume 20, Issue 10, July, 991-997.

IGEC (2013). *Avaliação Externa das Escolas 2011-2012 – Relatório*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação e Ciência

KRUEGER, Alan B. & Lindhal, Mikale (2001). Education for Growth: Why and for Whom? *Journal of Economic Literature*. 39/4, 1101-36.

LEE, J. -W. & Barro, R. J. (2001). Schooling quality in a cross-section of countries. *Economica*, 68, 465-88.

MACHADO, José & Mata, José (2001). Earnings functions in Portugal 1982-1994: evidence from quantile regressions. *Empirical Economics*, 26, 115-134.

REIS, Jaime (1993) *O Atraso Económico Português 1850-1930*. Lisboa: INCM.

RODRIGUES, Carlos Farinha (2007). *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza – Portugal nos Anos 90*. Coimbra: Almedina.

SARRICO, Cláudia; Teixeira, Pedro; Rosa, Maria J. & Cardoso, Margarida (2009). Subject-mix and Performance in Portuguese Universities. *European Journal of Operational Research*, 197, 287-295.

TEIXEIRA, P. (2009) Economic Imperialism and the Ivory Tower: Economic Issues and Policy challenges in the Funding of Higher Education in the EHEA (2010-2020) in Jeroen Huisman, Bjorn Stensaker and Barbara M. Kehm (eds.) *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*. Rotterdam: Sense Publishers, 43-60.

TEIXEIRA, Pedro (2008). A Evidência Mitificada? Educação, Economia e Capital Humano em Portugal. *Sucesso e Insucesso: Escola Economia e Sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Em 2011, com o primeiro Estado da Educação – Percursos Escolares, o CNE inaugurou o que pode e deve ser um novo ciclo de intervenção na educação em Portugal.

A educação é tema que toca a todos. Por dela termos beneficiado (cada vez mais de nós e de modo mais completo) e por nela depositarmos esperança quanto ao desenvolvimento pessoal e social das gerações futuras. É ainda um tema central por ser um setor que emprega grande número de cidadãos ativos e, amiúde, empenhados na coisa pública. Contudo, sendo a educação uma arena política (e bem), as reflexões em torno do tema são muitas vezes um mero repositório de impressões, convicções não fundamentadas ou mera retórica comunicacional.

Urgia, urge, ultrapassar este estado de coisas para podermos procurar novos caminhos para a educação em Portugal. Um dos poucos pontos de consenso na comunidade científica que se dedica a esta temática é o de que Portugal venceu o desafio da quantidade mas muito tem a fazer em matéria de qualidade. Isto é, generalizada a educação básica (e agora – em breve - a secundária) a toda a população em idade escolar, é necessário que todos tenham oportunidade para uma escolaridade de qualidade. É necessário que a escola para todos se transforme numa educação de qualidade para todos.

Este processo de mudança não pode ser fundado em palpites ou na opinião pessoal desta ou daquela pessoa ou grupo. São necessárias políticas públicas robustas; objeto de cuidada preparação prévia e de avaliação contínua. Políticas baseadas em informação e conhecimento. Isto requer um diferente paradigma ao nível da produção de conhecimento sobre o sistema educativo português. Tem de ser produzida mais e melhor informação sobre a morfologia e o desempenho do sistema para, a partir desta, poder ser criado conhecimento e serem formuladas políticas.

Neste contexto, o relatório Estado da Educação é um importante esforço de junção da informação disponível e de reflexão sobre a mesma. É também

---

<sup>1</sup> Universidade Católica Portuguesa / Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular

neste contexto que o CNE, em meu entender, pode ter um papel ativo de promoção de mais e melhor discussão sobre a educação para podermos aspirar a mais e melhor educação.

Consequentemente, é devido um louvor ao CNE pela iniciativa e pelo facto de a ter desenvolvido de modo contínuo nestes três anos. Deve continuar.

No sentido de contribuir para a melhoria contínua do relatório, penso que há aspetos sobre os quais vale a pena refletir.

Em primeiro lugar, o modo de organizar o olhar do relatório. Este está dividido em cinco pontos por nível de ensino (com um ponto de caracterização da população portuguesa no início e outro sobre financiamento no final). Para cada nível de ensino apresenta a oferta, os estudantes, os docentes e os recursos. Não discordamos desta estrutura mas parece-nos relevante que sejam autonomizados pontos que abordem (i) as principais políticas públicas iniciadas ou em curso, (ii) a situação da escola enquanto organização e não apenas o sistema global e (iii) o currículo e/ou a prática. O Estado da Educação é um relatório sistémico mas não pode deixar de considerar dados sobre o essencial do setor. Quanto a nós, os dados de resultado são importantes mas a educação não é só produto (nem principalmente).

Em segundo lugar, o tipo de informação sobre os alunos que é apresentada. Trata-se de informação sobre ASE e resultados académicos. Sendo importante, é pouco rica quanto aos trajetos dos alunos. Sabemos o que sucedeu com as sucessivas coortes no final dos seus percursos educativos, mas não há dados sobre a qualidade desses percursos (valor acrescentado, valor esperado, outros). Não menosprezando a dificuldade destas matérias, é ainda assim importante que se caminhe no sentido do aprofundamento do conhecimento. Uma educação de qualidade para todos implica que exista informação sobre cada um que permita criar conhecimento mais detalhado sobre os percursos educativos. A melhoria paulatina dos níveis de escolaridade da população é positiva. Mas é muito pouco. Sob dados globais positivos encontram-se percursos de vida adiados e ciclos de pobreza e exclusão que não são fechados.

Em terceiro lugar, o relatório beneficiaria em muito de dar maior visibilidade aos principais agentes do processo: os docentes. Não existindo informação estatística centralizada relevante para o efeito, seria possível por meio de inquérito apoiado pelo MEC questionar este grupo profissional quanto ao seu pensamento e/ou expectativas. É importante conhecer os educadores para valorizar a sua ação. A este propósito, uma nota de espanto quanto à baixa taxa de docentes dos ensinos básico e secundário com mestrado ou doutoramento (menos de 10%) o que, considerando o aumento da escolaridade obrigatória e das qualificações da população obriga a pensar políticas ativas de promoção da qualificação destes trabalhadores do conhecimento.

Por fim, aponta-se como positivo a apresentação de dados segmentados pela natureza pública ou privada dos estabelecimentos de ensino. Mas é importante não ficar por aqui. É importante, e relativamente fácil, definir mais dois ou três segmentos de análise (e.g., escolas rurais / escolas urbanas, escolas grandes / escolas médias, escolas com mais de 50% alunos com ASE / escolas com menos de 50% alunos com ASE) e apresentar a informação também para cada grupo.

A terminar recorro a Vergílio Ferreira para recordar que pensamos dentro dos limites da nossa linguagem. O Estado da Educação deve ambicionar a ser um instrumento de fomento do alargamento das fronteiras da nossa linguagem educativa.



O relatório “Estado da Educação 2012: Autonomia e Descentralização” apresenta um conjunto de dados e informações que, no âmbito da investigação em Ciências da Educação, são relevantes, pela sua historicidade e atualidade. Remetem-nos para questões que têm sido estruturais na produção e consolidação do conhecimento em Ciências da Educação e para desafios que a contemporaneidade educativa e social lança todos os dias àquele domínio científico. Neste lugar, opta-se por fazer alguns destaques.

A referência no relatório a casos de sucesso que parecem contrariar a lógica da reprodução pode estimular a pesquisa e o aprofundamento do conhecimento em torno dos mecanismos que conduzem ao sucesso educativo. Não só se tornaria importante conhecer e compreender a natureza dos percursos educativos positivos, como reconhecer que estes não são exclusivamente percursos construídos isoladamente e dependentes da escolha individual.

Uma outra questão apontada pelo relatório, e que já tem sido objeto de atenção mediática e científica, diz respeito aos dados apresentados em torno do sucesso educativo, ou melhor, escolar, das raparigas. Seria pertinente analisar em que se tem traduzido este sucesso, por exemplo, ao nível da futura empregabilidade e de que forma as raparigas têm revertido em seu favor nos seus percursos sociais e educativos de sucesso. Por outro lado, refletir sobre as leituras que socialmente se fazem deste sucesso parece ser relevante para clarificar e desmistificar alguns posicionamentos e pânticos morais.

Um aspeto, menos contemplado em relatórios anteriores e que neste se encontra mais visível, é a apresentação de dados que demonstram as diferenças regionais e a influência das mesmas em termos de sucesso escolar e educativo. Estas diferenças assinaladas precisam ainda de um estudo mais aprofundado e da inserção de outras dimensões, nomeadamente

---

<sup>1</sup> Centro de Investigação e Intervenção Educativas da Universidade do Porto.  
Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação

as que dizem respeito a diferentes possibilidades e estratégias familiares para superar as desvantagens que parecem ser atribuídas, por exemplo, ao fato de se estar no interior do país.

Apesar do aspeto regional estar mais contemplado no documento que é aqui objeto, encontram-se algumas ausências que dizem respeito, nomeadamente, às questões das juventudes e culturas juvenis ou da infância e que são relevantes para se compreenderem os/as estudantes, enquanto agentes e sujeitos educativos e cujos percursos educacionais não se encontram divorciados de outras dimensões das suas vidas, influenciando-se mutuamente. O trabalho para uma educação de qualidade exige conhecer crianças e jovens nas suas realidades e culturas, evitando cair recorrentemente em interpretações e resoluções adultocêntricas e autistas. Esta questão é acentuada no relatório quando se chama a atenção para a relação entre crianças, jovens e media. Os novos media fazem parte da vida de crianças e jovens de forma integrada e em continuidade, tornando-se necessário um conhecimento do interior sobre o modo como é construída esta relação e como é constitutiva das suas identidades e percursos, também os educativos.

Muitas das questões que o relatório acentua, e alguns dos problemas e problemáticas que aparecem mencionadas no relatório, têm sido já objeto das Ciências da Educação há várias décadas e através dos contributos incontornáveis de investigadores e investigadoras de escolas e gerações distintas. Causa até alguma surpresa quando se percebe que o modo como estas questões vão sendo colocadas demonstra que se desconhecem estudos já realizados e conhecimento já sistematizado sobre, por exemplo, insucesso ou abandono escolar, diversidade e diferença, etc. Este desconhecimento é, ele próprio, relevante para as Ciências da Educação, no sentido de se analisar e discutir o modo como o conhecimento produzido não chega a alguns contextos e sobre o modo como os contributos podem ser tratados sobre a forma de recomendações ou outros formatos mais próximos dos diferentes contextos sociais.

O abandono escolar, os percursos de insucesso, desigualdade e igualdade de oportunidades são problemas que têm ocupado pesquisadores/as do domínio das Ciências da Educação, mobilizando diferentes quadros teóricos de

análise e metodologias de pesquisa, desde aquelas com um foco mais quantitativo até à utilização de métodos biográficos. Estas opções têm permitido fazer uma análise mais fina e uma leitura mais caleidoscópica de questões que não são interpretáveis ou resolúveis apenas a partir de um enfoque. Aliás, na introdução deste relatório escreve-se que muitos problemas são desafios complexos, cujas respostas demoram tempo a construir. Deste modo, e colocando a questão da igualdade de acesso, por exemplo, tem-se procurado compreender a igualdade de sucesso, mas também o modo como se constroem percursos educativos de sucesso e de insucesso. As Ciências da Educação têm procurado compreender o que significa de fato a escola ter acolhido mais alunos/as, analisando a natureza desse acolhimento, discutindo em que se traduz a democratização do ensino. Entende-se que é necessário que socialmente se reconheça que há desigualdades de acesso e de sucesso no sistema educativo. Nos últimos tempos estas questões têm sido desvalorizadas e têm estado ausentes dos discursos.

As Ciências da Educação têm produzido há muito conhecimento sobre inúmeras dimensões que tocam a questão da diversidade na escola e o que decorre das mesmas. No relatório escreve-se que continua a existir dificuldade em lidar com a diversidade sem recurso à retenção ou à condução para programas alternativos e carreiras paralelas. Aspectos estruturais como diversidade de classe social, etnia, género e outras como a geografia têm sido objeto de atenção na sua relação com questões como as identidades, as desigualdades e as diferenças. Num tempo em que claramente podemos regredir em termos de igualdade de oportunidades educacionais, e reconhecendo-se que as desigualdades estruturais são resistentes e difíceis de alterar, contributos de estudos mais clássicos e mais recentes sobre diversidades e diferenças são de extrema relevância para se evitar cair para um *back to basics* de difícil retorno.

Estudos que têm sido feitos e outros que podem ser desenvolvidos, por exemplo, sobre o trabalho em rede em educação, como o projeto TemRede (FCT, coordenado por Helena Costa Araújo CIIE-FPCEUP), e podem contribuir para se discutir, equacionar e propor possíveis articulações entre o mundo escolar e outros mundos sociais de forma crítica, nomeadamente

entre diferentes instâncias com responsabilidades em educação; com o mundo empresarial sem ser de uma forma dependente ou subsidiária; com organizações locais, etc. Reconhecendo que o ESL (Early School Leaving) é um problema que afeta muitos e muitas jovens na Europa, e tendo sido assinalado no relatório a necessidade de se pensar em “soluções para qualificação daqueles que deixaram a escola precocemente sem as competências que a sociedade exige”, é necessário compreender que o sair da escola precocemente não se refere apenas à saída antes do fim da escolaridade obrigatória, mas à saída de um percurso educativo numa altura em que o sujeito ainda nele poderia estar integrado. Estas saídas significam o abandono de circuitos sociais, de redes relacionais, de conhecimento, de reconhecimento, de cidadania e de justiça social. A pesquisa sobre o ESL é um contributo que hoje, mais do que nunca, precisa de ser dado no sentido de suportar medidas sustentadas. Isto exige uma análise do que verdadeiramente são as competências que hoje a sociedade exige aos/às seus/suas cidadãos/ãs. Como educar para a autonomia num tempo de constrangimentos e de arrefecimento de expectativas, nas palavras de Goffman?

Uma discussão que pode ser feita pelas Ciências da Educação será, e dado o período de crise económica e financeira que atravessamos, sobre valor do investimento em educação hoje. Como convencer crianças, jovens, suas famílias, principalmente as oriundas de contextos que sempre tiveram uma relação precária com o mundo escolar e educativo, de que continua a ser importante investir em educação? Será relevante conhecer de que modo os/as jovens e crianças estão a reorganizar as suas expectativas e aspirações no atual contexto que conhece novos movimentos de migrações para o exterior das camadas mais jovens e mais qualificadas? Por outro lado, as Ciências da Educação podem ajudar a compreender a relação com a escola num tempo de poucas promessas, bem como identificar e compreender capacidade de resiliência e *engagement* de alguns/mas jovens que resistem e investem apesar de tudo em percursos educativos positivos. Estas questões são relevantes em termos educativos, diretamente, mas têm outras implicações em termos de organização e projeção dos percursos de vida de

cada sujeito, mesmo a nível familiar com implicações na constituição de famílias e na taxa de natalidade.

Reconhece-se que o sucesso escolar reside no investimento em percursos educativos não exclusivamente escolares e, desse modo, uma maior atenção nos contextos não formais e informais de educação e seu impacto parece ser necessário. Esta discussão é igualmente relevante para se discutir os efeitos do aumento do tempo na escola, nomeadamente quando se pensa que existe uma escolarização do tempo de crianças e jovens.

Muitos dos problemas em educação que vão sendo identificados no relatório são-nos familiares: população adulta com baixos níveis de qualificação; reformas educativas sem tempo de produzir os seus efeitos; populações juvenis e crianças esquecidas; heranças pesadas do passado; aumento do desemprego e perda do sentido da escola; clivagens geográficas. Preocupações educativas com o histórico ou mais recentes têm sido alvo da atenção das Ciências da Educação como a formação de professores, a mediação sócio educativa; jovens e crianças em risco e *disengagement*; articulação curricular, diferenciação pedagógica e relação com o saber; educação e desenvolvimento local etc. As Ciências da Educação têm contributos que nos parecem ser incontornáveis para responder a desafios e dilemas que vão sendo assinalados no relatório. Considera-se necessário criar espaços e estratégias de audição e discussão, passando quer pelo próprio investimento das Ciências da Educação em novas formas de dar a conhecer a sua produção científica, quer pela vontade social e política de considerar com seriedade essa mesma produção científica.



**SEMINÁRIO**

**Olhares cruzados sobre o Estado da Educação**

**Moderador : Bártolo Paiva Campos**



## *E (39 anos) depois do adeus, que Estado da Educação?*

Fátima Antunes<sup>1</sup>

Quero agradecer o convite para discutir este tão importante documento e aproveitar a oportunidade para felicitar o Conselho Nacional de Educação pela sua publicação. É, na verdade, um instrumento fundamental e mais um contributo desta instituição em benefício da educação, quer na vertente da investigação, quer na vertente da intervenção.

Gostaria que encarassem esta comunicação como uma reflexão ainda em curso. Na verdade, dificilmente se pode, sem alguma demora, olhar para um documento como *O Estado da Educação 2012* e lê-lo procurando entender o que ele nos diz sobre o país e sobre aquilo que fomos capazes de construir, em particular nas últimas décadas. Selecionei, para este comentário alguns aspetos que me interessam mais e é, também, por isso que este é um documento de trabalho.

### 1. Os avanços

A minha primeira leitura é de destaque de alguns avanços. Quero sinalizar aquele que a meu ver revela a ampliação do acesso à educação e à cultura e que é o progresso das taxas de escolarização, sublinhando, em particular, as que dizem respeito ao ensino secundário, sobretudo nos últimos anos. Falo do desbloqueamento da expansão deste nível de ensino, estagnado desde pelo menos meados da década de 90, com uma procura não satisfeita em certas vias de ensino, que encontra uma resposta educativa com o alargamento dos Cursos Profissionais ao ensino público regular; este constitui um primeiro limiar de *democratização quantitativa* (Merle, 2002 : 82) em que os progressos são evidentes. Assim, em 2011, no Continente, aos 17 anos, 91,2% dos jovens estavam em educação e formação, aos 20 anos, quase 40% dos jovens estavam no ensino superior e, entre os 15-17

---

<sup>1</sup> Instituto de Educação da Universidade do Minho

anos, mais de 70% dos jovens estavam no ensino secundário (cf. CNE, 2013: 111, 187, 109). Quando contrastamos estes valores com aqueles que descreviam o país apenas uma década ou menos tempo antes, constatamos o que vem sendo repetidamente confirmado: Portugal é, na União Europeia e em anos recentes, um dos países que mais progride, quanto a certos indicadores.

## 2. Os limites e défices da democratização

No que toca a alguns indicadores educacionais (por exemplo, relativos à educação de infância ou básica), o país mostra-se mais coeso em 2011, embora nos níveis secundário e sobretudo superior de ensino ainda se observem disparidades significativas, quer nas faixas etárias mais jovens, quer sobretudo naquelas escolarizadas há mais tempo (cf. CNE, 2012: 28-35; Azevedo, 2013). Pode, assim, falar-se numa *fratura geracional* da população portuguesa e conseqüentemente considerar o desenvolvimento de uma política global e integrada e de um sistema público de educação e formação de adultos como condição básica de coesão, tanto como de cidadania, da sociedade portuguesa.

Confrontámo-nos, assim, com o que eu designaria os limites e défices da democratização. Refiro-me a este processo ambivalente que vivemos durante estes quase 40 anos, em que de facto demos passos que são absolutamente inegáveis mas, simultaneamente, deixamos terreno a descoberto. A grande lacuna da democracia portuguesa em termos das políticas educativas reside na Educação de Adultos, bem expressa na tremenda fratura geracional entre os níveis de escolarização concluída, verificados nos segmentos etários até aos 24 ou 34 anos e naqueles mais velhos. Mas esta fratura geracional constitui verdadeiramente uma dualização da sociedade portuguesa ou a *modernidade inacabada* (Machado e Costa, 1998), visível na disseminação da escolarização na população com mais de 15 anos: 3,5 milhões escolarizados até ao 1º ciclo; 2,5 milhões com, pelo menos, o ensino secundário (cf. CNE, 2013:8).

Como é conhecido, Alberto Melo fala do centenário projeto das elites, de *obscurantismo programado* da população portuguesa (cf. Melo, 2004), que

até aos nossos dias a democracia não logrou neutralizar. E a resiliência de tal condição manifesta-se hoje pela ausência de uma estrutura pública e de uma política global e integrada de Educação de Adultos. Foi tão fácil, como testemunhamos, desmontar as estruturas, os programas, as iniciativas, as prioridades e investimentos temporários que alimentaram a expansão da oferta e dos públicos abrangidos, sem alargar o perímetro do *Estado de Bem-estar* e sem consolidar o direito da população adulta à educação e ao desenvolvimento pessoal e comunitário.

#### As assimetrias regionais estruturais: 39 anos depois, a província e o ‘efeito capital’<sup>1</sup>

Permanecem, hoje em boa medida atenuados entre a população mais jovem e para os níveis de escolarização não-superior, acentuados desequilíbrios na distribuição da educação pela população e território nacionais (cf., por exemplo, Azevedo, 2013).

---

<sup>1</sup> Num estudo sobre desigualdades regionais na UE, aponta-se este efeito de concentração de oportunidades na região da capital dos países, particularmente visível no nível da educação superior. Portugal é mencionado no que toca ao número de diplomados do ensino superior (cf. Ballas *et al* 2012: 47, 48, 79, 133, 134).

Quadro I - População (%) residente com 15 e mais anos de idade por NUT II e nível de escolaridade mais elevado completo (à data dos Censos 2011)<sup>1</sup>

	Sem nenhum nível de escolaridade	1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo	Secundário/pós-secundário	Superior
Norte	10,27	29,67 39,94	14,80 54,74	18,46 73,2	14,82 88,02	11,98 100
Centro	12,61	29,39 42,0	12,05 54,05	18,42 72,47	15,40 87,87	12,12 99,99
Lisboa	<b>6,98</b>	<b>21,92</b> 28,9	<b>10,66</b> 39,56	20,39 59,95	<b>20,48</b> 80,43	<b>19,56</b> 99,99
Alentejo	15,48	28,26 43,74	11,98 55,72	18,51 74,23	15,60 89,83	10,17 100
Algarve	10,93	24,72 35,65	11,61 47,26	21,09 68,35	19,49 87,84	12,17 100,01
Açores	10,51	29,07 39,58	18,06 57,64	19,15 76,79	13,22 90,01	9,99 100
Madeira	12,57	28,09 40,66	14,76 55,42	17,60 73,02	15,33 88,35	11,65 100
Continente	10,33	27,12 37,45	12,64 50,09	19,11 69,2	16,80 86,0	13,99 99,99
Diferencial entre os valores + e - elevados	8,5	7,75	7,4	3,49	7,26	9,57

Quadro elaborado a partir de CNE (2013: 35)

<sup>1</sup> O segundo número que figura em cada célula corresponde ao somatório dos valores que figuram nas células anteriores da mesma linha.

A análise deste quadro permite observar que:

(i) A maior desigualdade se verifica no ensino superior, com a região de Lisboa a duplicar a percentagem (19,56%) de diplomados, em relação aos Açores (9,99%), e a 5pp. (um diferencial de 20%) das regiões com a segunda melhor percentagem, o Algarve e o Centro do país (12,17% e 12,12%). O ‘efeito capital’ tem neste indicador uma ilustração única, pelo facto de nenhuma outra região do país alcançar a média do Continente (13,99% de diplomados com o ensino superior).

A distribuição da população sem qualquer nível de escolarização completo é a segunda mais desigual entre as regiões: Lisboa verifica o menor valor (6,98%) e menos de metade face ao Alentejo, a região com a maior percentagem de não-diplomados (15,48%). Lisboa mostra ainda um diferencial de mais de 40%, a 3pp. do Norte, que é a região imediatamente menos desfavorecida quanto a este item.

A distribuição da população que apenas concluiu o 1º ciclo ocorre com a terceira maior desigualdade entre as regiões. O padrão repete-se: a região de Lisboa tem o indicador mais vantajoso (21,92%), com um diferencial de mais de 35%, a 7pp. do Norte, a região com maior percentagem de população que concluiu no máximo esse nível de ensino (29,67%).

(ii) A região de Lisboa verifica a distribuição de escolarização mais favorável, em todos os níveis; os Açores a mais desfavorável, em três dos níveis de escolarização considerados (a menor percentagem de diplomados com ensino superior, secundário e pós-secundário e a percentagem mais elevada de população que apenas concluiu o 2º ciclo).

(iii) No Norte, como se pode verificar, a distribuição de diplomados é mais desfavorável, em quatro dos seis níveis de escolarização considerados. Sendo a região mais populosa do país, é aquela em que, conseqüentemente, esta desvantagem envolve mais pessoas.

(iv) Em todas as regiões, com exceção de Lisboa e do Algarve, mais de metade da população com mais de 15 anos completou no máximo o 2º ciclo e cerca de três quartos não foi além do 3º ciclo do ensino básico. Aquelas duas regiões são também as que mais se aproximam das médias verificadas

no Continente; em todos os níveis de escolarização, as outras cinco regiões do país, que contam com mais de dois terços da população (69,2%, conferir quadro seguinte) verificam uma distribuição dos indicadores de escolarização mais desfavorável do que a média do Continente.

Ora, percebemos hoje também que estas vincadas disparidades se verificam sobretudo na população adulta e para os níveis secundário e superior (cf. INE, 2012; CNE, 2013; Azevedo, 2013), o que indica que o padrão de democratização da educação e de distribuição de desigualdades educacionais no país tem sofrido alterações e necessita, por isso, ser integrado como fundamentação das prioridades e orientações das políticas educativas.

Como se pode ainda observar no quadro II, a distribuição de diplomados cujo nível mais elevado é a escolaridade básica replica de perto a contribuição em percentagem de cada região para a população nacional, apresentando-se, portanto, relativamente equitativa, como se verificou já no quadro I, com a menor assimetria entre as regiões, quanto à conclusão do 3º ciclo de escolaridade.

Quadro II - População residente com 15 e mais anos de idade por NUT II e nível de escolaridade mais elevado completo (à data dos Censos 2011)

	Sem nenhum nível de escolaridade	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Secundário /pós-secundário	Superior	Total
Norte	321 809 (34.4%)	929 545 (38%)	463 451 (40.2%)	578 115 (33.7%)	464 137 (30.9%)	375 392 (30.2%)	3 132 449 (34.8%)
Centro				369 992 (21.6%)			2 008 497 (22.3%)
Lisboa	166 351 (17.8%)	522 618 (21.4%)	254 222 (22.1%)	486 187 (28.4%)	488 344 (32.6%)	466 273 (37.4%)	2 383 995 (26.5%)
Alentejo				121 124 (7%)			654 528 (7.3%)
Algarve				80 984 (4.7%)			384 032 (4.3%)
RAA				38 789 (2.3%)			202 575 (2.2%)
RAM				39 395 (2.3%)			223 773 (2.5%)
Total/ Percentagem	934 129 (10.4%)	2 444 206 (27.2%)	1 152 362 (12.8%)	1 714 586 (19.1%)	1 499 824 (16.7%)	1 244 742 (13.8%)	8 989 849 (100%)
Percentagem cumulativa		(37.6%)	(50.4%)	(69.5%)	(86.1%)	(100%)	

Quadro elaborado a partir de CNE (2013: 35).

### Uma democratização (quantitativa) limitada

Gostaria de destacar ainda os dados relativos à percentagem de estudantes na *idade ideal* no ensino secundário, que relevam um dos vetores estruturais do nosso sistema de ensino. Em 2010/2011, como registámos antes, haveria mais de 90% dos jovens de 17 anos, e 100% daqueles com 15 e 16, envolvidos em modalidades de educação e formação, mas apenas 72,5% da população entre 15-17 anos frequentava o ensino secundário (cf. CNE, 2013: 109, 111). E este *desfasamento etário* tem incidências e desenvolvimentos que nos conduzem a perguntar e a descobrir *quantos Portugais há em Portugal*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Alude-se à frase do Reitor da Universidade de Lisboa, António Sampaio da Nóvoa, “Começa a haver demasiados “portugais” dentro de Portugal”, no discurso do Presidente da Comissão Organizadora das Comemorações do Dia de Portugal, de Camões e das Comunidades Portuguesas a 10 de Junho de 2012 (cf. <http://www.presidencia.pt/diadeportugal2012/?idc=588&idi=66573>, consultada a 31 de Janeiro de 2013).

Quadro II - Alunos matriculados (%) na “idade ideal” de frequência, no Ensino Secundário (regular e cursos profissionais), por distrito/concelho. Ensino público e privado. Continente, 2009/2010

<b>Distrito</b>	<b>Valor concelhio + elevado</b>	<b>Valor concelhio + baixo</b>	<b>Diferencial entre concelhos</b>	<b>Média do distrito</b>	<b>Média do continente</b>
Braga	67.7%	44.2%	23.5%	59%	51.7%
Porto	68.2%	49.9%	18.3%	58%	
Aveiro	61.1%	41.8%	19.3%	55%	
Vª Castelo	62.8%	38.5%	24.3%	54%	
Santarém	62.2%	37.3% <sup>1</sup>	24.9%	52%	
Viseu	63.3%	31.8% <sup>2</sup>	31.5%	51%	
Leiria	57.6%	46%	11.6%	50%	
Lisboa	58.6%	37.3%	21.3%	49%	
Coimbra	56.2%	22.2% <sup>2</sup>	34%	49%	
Vila Real	56.4%	36.6%	19.8%	48%	
Setúbal	59.5%	31.9%	27.6%	48%	
Bragança	58.1%	29.5%	28.6%	48%	
Guarda	61.3%	33.1%	28.2%	48%	
Évora	59.1%	40.2% <sup>2</sup>	18.9%	46%	
Cº Branco	69.9%	23.7%	46.2%	46%	
Portalegre	52.8%	25.1% <sup>2</sup>	27.7%	43%	
Faro	46%	38.2% <sup>2</sup>	7.8%	42%	
Beja	55.1%	26.4% <sup>2</sup>	28.7%	41%	

Quadro de elaboração própria a partir de CNE (2013: 115-119)

<sup>1</sup> Utilizam-se aqui os valores mais baixos relativos a concelhos com resposta educativa de Cursos Científico-Humanísticos e Cursos Profissionais. Nestes distritos, registavam-se valores mais baixos de ‘alunos matriculados (%) na “idade ideal” de frequência, no Ensino Secundário’ em concelho onde apenas existia oferta de Cursos Profissionais (cf. CNE, 2013: 115-119).

E, mais uma vez, constatamos que somos um país de contrastes, em que as médias podem dizer pouquíssimo daquilo que é a paisagem e a situação nacional relativamente a uma dada questão. E o que trago aqui para discussão diz respeito às discrepâncias da distribuição da percentagem de alunos matriculados no ensino secundário em situação de *idade ideal* entre os concelhos do mesmo distrito (quadro II) e entre os distritos. Temos os valores para o ensino secundário e depois temo-los desagregados por percursos (quadro III).

Quadro III - Alunos matriculados (%) no Ensino Secundário (regular e cursos profissionais) na “idade ideal” de frequência, por distrito. Continente, 2009/10

	<b>Ensino Secundário (ES)</b>	<b>Ensino Regular (ER)</b>	<b>Cursos Profissionais (CP)</b>	<b>Diferencial entre percursos (ER e CP)</b>
Valor + elevado	59%	76%	34%	42% (CP 2.2 vezes menor)
Valor + baixo	41%	58%	14%	44% (CP 4 vezes menor)
Diferencial entre distritos	18%	18%	20%	
<b>Continente</b>	<b>52%</b>	<b>67%</b>	<b>22%</b>	<b>45%</b> (CP 3 vezes menor)
Distritos com valores $\geq$ Continente	5	7	5	
Distritos com valores abaixo Continente	15 (11 abaixo de 50%)	11	13 (11 abaixo de 20%)	

Quadro elaborado a partir de CNE (2013: 115).

Como pode ser observado no quadro III, a percentagem média de estudantes que, no Continente, frequentavam o ensino secundário em *idade ideal* é apenas um cálculo indicativo, já que os valores das médias, verificadas nos distritos, podem apresentar um diferencial de 18% (ES ou ER) a 20% (CP), o que traduz realidades fortemente assimétricas. Podemos verificar que o valor mais elevado é de 59% de estudantes na *idade ideal* de frequência no ensino secundário. Chamo ainda a atenção para este fosso de 42% entre percursos, com os Cursos Profissionais a registar uma percentagem mais de duas vezes menor de estudantes na *idade ideal* de frequência no ciclo. E, naquele distrito em que encontramos o valor mais baixo de estudantes em *idade ideal* de frequência, o diferencial entre percursos resulta numa percentagem quatro vezes menor para os Cursos Profissionais. No Continente, o valor da percentagem de estudantes matriculados em *idade ideal* é três vezes menor para os Cursos Profissionais, com um diferencial entre percursos de 45%.

Suponho que este breve afloramento é suficiente para perceber o quanto estes dados nos interpelam, sobretudo quando olhamos a sua distribuição pelos dois percursos (Ensino Regular e Cursos Profissionais).

Confirma-se, uma vez mais, que a *retenção* é um traço estrutural do nosso sistema educativo, expressa condições *estruturais* do referido sistema e respostas educativas que decorrem de *projetos sociais* conflituais. Este confronto está no quotidiano de todos os professores que têm como mandato “formar uma elite e educar uma geração”. É ainda nesse sentido um *problema institucional*, gerado pelo funcionamento, a organização, as práticas e as relações da escola com a sociedade.

Julgo que, neste domínio, o debate político e educacional está prisioneiro, não só em Portugal mas também na União Europeia, da dicotomia entre a *padronização* e a *dualização* de percursos escolares no que diz respeito, por exemplo, à educação básica. E esta polarização não nos tem deixado explorar caminhos que possam passar por propostas alternativas àquelas, como o esforço de construção de percursos e respostas educativas *diferenciadas*, mas não *estratificadas*, nem *hierarquizantes* para os seus públicos. Na verdade, como constatamos sempre que a questão é levantada, temos tido pouca capacidade, quer do ponto de vista político, quer do ponto

de vista educacional, para desfazer este bloqueio ou, pelo menos, para procurar torná-lo menos incapacitante.

A retenção aparece-nos também nestes dados como uma condição transversal a diversos segmentos de públicos, socioculturalmente marcada, complexa, que ocorre no final de uma cadeia de processos, com implicações e consequências díspares para públicos distintos.

Quando olhamos, por exemplo, para os dois percursos principais do ensino secundário (em termos do número de frequentadores), procurando entender o que se passa quanto aos diversos cursos da fileira profissional e da fileira científico-humanista, percebemos que há uma heterogeneidade interna aos cursos, muito interessante para estudar e muito interpelante do ponto de vista socioeducativo. Esta heterogeneidade interna parece conter perfis diferenciados, como é sugerido por um estudo de caso que estamos a desenvolver numa escola do Norte do país.

Quando começámos a tratar os dados, selecionando um conjunto de variáveis relativamente às duas fileiras e depois aos cursos dentro de cada fileira, observámos que há clivagens que não passam por esta divisão institucional. Encontramos, por exemplo, quanto à percentagem de estudantes em *idade ideal* de frequência, mais de 80% no curso de Ciências e Tecnologias e à volta dos 80% no curso de Ciências Socioeconómicas enquanto, em Artes Visuais e Línguas e Humanidades, essa percentagem se aproxima mais da que se verifica nos Cursos Profissionais. Esta clivagem transversal às divisões institucionais ocorre, também, no desempenho académico no que diz respeito à média de conclusão da educação básica, o que nos traz questões relativamente ao modo como o traço estrutural que é a retenção se combina com outras condições, recursos e processos de escolarização que distinguem os públicos (ou segmentos populacionais) que frequentam os diversos cursos do ensino secundário.

### 3. Notas finais

Em suma, terminaria reforçando quatro apontamentos sugeridos pela necessariamente breve leitura inicial da riquíssima informação disponibilizada no *Estado da Educação 2012*:

- a educação e formação de adultos é uma prioridade, em todos os grupos etários abrangidos, por razões de cidadania e de coesão da sociedade portuguesa, tanto como de desenvolvimento social e económico;
- em alguns indicadores educacionais importantes (por exemplo, relativos à educação de infância ou básica) o país mostra-se mais coeso em 2011; em outros indicadores, como a taxa de escolarização real no ensino secundário, houve avanços importantes;
- as desigualdades territoriais (e outras) no que respeita ao acesso à educação e à cultura têm vindo a diminuir significativamente; mantêm-se assimetrias entre as regiões a exigir atenção, sobretudo no que respeita a taxa real de escolarização nos ensinos secundário e superior;
- a elevada incidência da retenção persiste como um dos traços estruturais do sistema de ensino português.

### Referências bibliográficas

AZEVEDO, José Maria (2013). *Educação na Região do Norte. Evolução das Disparidades Territoriais 1991-2011*. Porto: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN).

BALLAS, Dimitris *et al* (2012). *Mind the gap. Education inequality across EU regions*. In [www.nesse.fr/nesse/activities/reports](http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports).

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2013). *Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização*. Lisboa: CNE.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2012). *Anuário Estatístico da Região Norte 2011*. Lisboa: INE.

MACHADO, Fernando Luís; Costa, António Firmino da (1998). Processos de uma modernidade inacabada. In J. M. Leite Viegas & A. F. da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?* Oeiras: Celta, 17-44.

MELO, Alberto (2004). A ausência de uma política de educação de adultos como forma de controle social e alguns processos de resistência. *Fénix – Revista Pernambucana de Educação Popular e de Educação de Adultos*, Ano 3, nº 3.

MERLE, Pierre (2002). *La Démocratisation de l'Enseignement*. Paris: La Découverte.

NÓVOA, António (2012). Discurso do Presidente da Comissão Organizadora das Comemorações do Dia de Portugal, de Camões e das Comunidades Portuguesas, Prof. Doutor António Sampaio da Nóvoa. In <http://www.presidencia.pt/diadeportugal2012/?idc=588&idi=66573>, consultado a 31 de Janeiro de 2013.

## Introdução

Um debate sobre o estado da educação, tendo por base um estudo exaustivo sobre a realidade nacional e convocando para o efeito a comunidade científica de referência, constitui uma oportunidade privilegiada de reflexão sobre os desafios que o País enfrenta neste momento tão crítico da sua história. Saúda-se assim, e antes de mais, a pertinência desta iniciativa conjunta do Conselho Nacional de Educação (CNE) e da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE).

Apesar dos dados publicados não fornecerem ainda indicadores concretos a esse respeito, pode dizer-se que as preocupações relativas aos efeitos desta crise histórica marcam o terceiro Relatório do CNE, respeitante ao ano de 2012. Sendo, desde já, de salientar a forma como o CNE fez questão de acolher os ecos vindos dos contextos de trabalho e que dão conta das dificuldades vividas atualmente por muitos alunos e professores, por muitas escolas, famílias e comunidades. O comportamento das escolas e dos professores neste contexto merece, aliás, uma menção especial, atendendo ao modo como têm sabido protagonizar respostas de emergência social que excedem largamente a esfera das respetivas responsabilidades institucionais e profissionais.

A educação não pode, de facto, ignorar a questão social. Sobretudo numa altura em que os grupos humanos vulneráveis se tornam cada vez mais vulneráveis, ao mesmo tempo que novas formas de pobreza e de vulnerabilidade colocam em risco o acesso à educação e o direito de aprender. Fenómenos como o desemprego, o crescente número de pessoas inativas, a redução de rendimentos do trabalho e o envelhecimento progressivo da população, representam, sem dúvida, um desafio incontornável em termos educacionais. Neste contexto, importa destacar os riscos referentes à *pobreza infantil*, enquanto forma específica de pobreza que afeta o desenvolvimento das crianças no curto e no longo prazo.

---

<sup>1</sup> Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa, Porto (ibaptista@porto.ucp.pt).

Reportando-se aos Censos de 2011, o relatório regista um acréscimo de população residente, graças sobretudo ao *saldo migratório*, já que o *saldo natural* tem sofrido uma redução muito acentuada. Acontece, porém, que o País perdeu no último ano grande parte da sua população estrangeira, agravando-se assim o cenário de uma sociedade tendencialmente envelhecida e empobrecida, de uma sociedade carente de juventude e de diversidade.

Na nossa perspetiva, os dados agora publicados colocam em especial evidência as exigências de escola inclusiva e de inclusão social da escola, confrontando-nos com realidades educativas multidimensionais e muito complexas que, como tal, requerem leituras cruzadas e consistentemente críticas. Neste caso, propomo-nos trazer a debate um olhar tecido na linha de intercessão entre as áreas da educação e da solidariedade social e essencialmente focado nos seguintes eixos de análise: inscrição prioritária da educação no seio das políticas públicas; relevância da racionalidade pedagógico-social; reconhecimento e valorização da autoridade ético-profissional dos docentes; relação entre culturas sociais de aprendizagem e percursos de qualificação escolar.

#### Inscrição prioritária da educação no seio das políticas públicas

Contrariando as visões mais negativas e pessimistas sobre a qualidade do sistema educativo português, este relatório coloca-nos diante de um País em processo de recuperação do seu atraso histórico, evidenciando progressos muito significativos em termos de aumento das taxas de escolarização e de diminuição dos níveis de abandono. Temos hoje mais alunos a estudar e estes alunos atingem qualificações cada vez mais elevadas. Estamos na verdade perante indicadores ilustrativos do muito e bem que se tem feito ao nível da promoção de sucesso escolar das nossas crianças e dos nossos jovens.

Simultaneamente, porém, deparamo-nos com a persistência de problemas graves de qualificação, sobretudo junto da população menos jovem, e com desigualdades preocupantes no que se refere a condições de acesso e de sucesso, desigualdades entre gerações, entre sexos, entre escolas e entre

regiões. Continuando igualmente a ser patente a correlação entre a condição socioeconómica das famílias e o sucesso escolar dos alunos.

Ou seja, ponderados pelo seu lado mais positivo ou pelo seu lado mais negativo, os dados em análise justificam a necessidade de prosseguir o trabalho que vem sendo feito, reforçando mesmo os níveis de investimento, conforme recomenda o CNE. Até porque, ao contrário do que acontece com outros países europeus, Portugal ainda está longe de atingir um nível razoável de estabilização dos seus indicadores de desenvolvimento. Qualquer abrandamento nesta altura significaria, certamente, um retrocesso de consequências dramáticas. Citando o relatório, “em tempos de crise, Educação e Ciência são garantia de futuro pelo que é fundamental que a Educação e a Formação sejam encaradas como garante do desenvolvimento das pessoas e dos países e, como tal, não devem deixar de ocupar o centro das políticas públicas e constituir uma prioridade do investimento público, respeitando o preceito constitucional de uma escolaridade obrigatória gratuita” (EE, 2012: 309). Uma escolaridade obrigatória que passa a ter o Ensino Secundário como habilitação mínima de referência e que, também nessa medida, justifica um esforço acrescido no sentido de cumprimento das novas metas educacionais.

Em nosso entender, o desafio político em causa passa por uma articulação mais eficaz da esfera educação com outras esferas de intervenção pública, em particular com as que se referem aos sistemas geradores de bem-estar, de inclusão e coesão, reconhecidos como indispensáveis para a satisfação dos padrões de dignidade humana consagrados universalmente. Defendemos, em concreto, a aposta em dinâmicas territoriais amplamente participadas, com destaque, por exemplo, para uma articulação possível entre os Conselhos Municipais de Educação (CME), cuja importância está bem patenteada neste relatório, e os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS).

Desde logo por razões de ordem operacional, ligadas às possibilidades de uma gestão local mais racionalizada e mais consonante com o potencial de cada comunidade. Mas também em virtude da necessidade de aproximação aos públicos mais desfavorecidos. Recorde-se que, além do mais, a educação ocupa um lugar crucial na construção de novos modelos de inteligibilidade e de ação, ajudando a desenhar respostas mais sustentáveis e

situadas para lá dos imperativos imediatos de emergência e pronto-socorro social. O que por sua vez obriga a ter em conta as exigências de capacitação pedagógica dos próprios atores no âmbito do desenvolvimento das suas competências de ação, interação e cooperação. Falamos nesse sentido na relevância de uma racionalidade pedagógico-social com condição de aprofundamento dos processos de descentralização do sistema educativo, de valorização da autonomia das escolas e de participação qualificada de um número cada vez mais elevado de atores.

#### Relevância da racionalidade pedagógico-social

Advogar a relevância de uma racionalidade pedagógico-social significa, na verdade, reconhecer o primado da pedagogia, enquanto saber teórico-prático eminentemente prudencial e intrinsecamente portador de força utópica. É preciso atender à singularidade de cada percurso e de cada situação formativa, levando a cabo intervenções inovadoras e ajustadas às necessidades reais. Destacamos neste âmbito as iniciativas construídas numa lógica de diálogo entre a pedagogia escolar e a pedagogia social, designadamente as que se referem ao eixo Escola-Família-Comunidade, de acordo com um visão integrada do processo formativo das crianças e dos jovens. Conceber a educação escolar num quadro de enraizamento sociocomunitário potenciador da articulação dinâmica entre as aprendizagens formais, não formais e informais, permite criar lugares de motivação e de sentido, sem os quais não é possível alimentar o desejo de aprender ao longo da vida, na escola e fora da escola.

O combate aos atrasos sistemáticos na escolarização dos alunos, de todos os alunos, obriga-nos a diferenciar as formas de regulação da vida escolar e de organização do trabalho pedagógico, mobilizando para o efeito todos os professores, mas também outros profissionais, psicólogos, técnicos de serviço social, mediadores e, em especial, outros profissionais da ação pedagógica, como os pedagogos sociais e os educadores sociais. Tratando-se de profissionais especialmente qualificados para a mediação sociopedagógica e para as dinâmicas de parceria, a sua presença nas escolas revela-se fundamental. Aliás, o capital de experiência interinstitucional,

interdisciplinar e interprofissional adquirido ao longo dos últimos no âmbito dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), pode funcionar como uma boa referência a este nível.

#### Valorização da autoridade ético-profissional dos docentes

“Os professores têm sido os principais artífices dos progressos verificados na educação em Portugal” (EE, 2012:10). Esta constatação suscita, contudo, alguma inquietação se considerarmos as medidas políticas entretanto adotadas e que anunciam uma quebra acentuada do número total de docentes com vínculo laboral. Considerando os dados disponíveis, temos hoje um corpo docente tendencialmente envelhecido e sobre o qual pariam nuvens sombrias num futuro muito próximo. Se a isto juntarmos as narrativas de desencanto e de desmotivação que continuamente chegam das escolas e das comunidades profissionais, concluímos que há razões para alarme e preocupação.

Para que possam cumprir devidamente a missão social para que estão mandatadas, as escolas precisam de docentes e de docentes qualificados, motivados e dignificados, isto é, de docentes que sejam valorizados de acordo com a sua condição profissional. Também por este motivo, assumem hoje especial importância os processos de clarificação e explicitação, interna e externa, dos padrões de desempenho estruturantes do compromisso ético-deontológico dos docentes, de modo a poder fazer justiça à especificidade e à complexidade da sua função. Situamos justamente aqui um dos atuais imperativos de qualificação e formação docente.

A vários níveis, os dados em análise permitem afirmar que as escolas portuguesas funcionam como instituições sociais de referência, evidenciando desse modo o sentido de responsabilidade profissional dos seus professores. Não é por acaso que os estabelecimentos de ensino continuam a aparecer como as entidades que, no contexto das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), mais participam situações de perigo. O que nos leva a convocar de novo as exigências de diálogo interprofissional no seio da vida escolar, considerando que essas exigências não só não põem em causa a autoridade pedagógica dos professores, como a

reforçam, abrindo novas oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional. Importa, no entanto, considerar a existência de componentes de formação docente que possam ajudar a responder a esses novos desafios de inter-profissionalidade.

Conforme é lembrado (EE, 2012:108), a escola portuguesa tende hoje a acolher públicos cada vez mais diversificados, trazendo para a cultura escolar novas e múltiplas interpelações de alteridade. Ora, justamente, valorizar a autoridade profissional docente significa valorizar a aprendizagem escolar, contribuindo para que a escola portuguesa se aproxime cada vez mais da bandeira da UNESCO de uma Educação para Todos.

#### Culturas sociais de aprendizagem e percursos de qualificação escolar

O relatório respeitante ao ano de 2012 permite-nos concluir que o estado atual da educação em Portugal é globalmente positivo, como foi dito, principalmente se tivermos em conta o passado de grande atraso do País em relação a outros países europeus. Contudo, são ainda evidentes os fracos índices de qualificação da população menos jovem, com agravamento progressivo nos escalões etários superiores. Tendo o Ensino Secundário como habilitação mínima de referência, constata-se que na população entre os 25 e os 44 anos, mais de um milhão e meio de pessoas, correspondendo a 53% da população desse nível etário, não possuem ainda a escolaridade obrigatória. Por outro lado, em 2011 havia perto de três milhões e meio de pessoas com mais de 15 anos de idade sem nenhum diploma ou apenas com o 1º ciclo do Ensino Básico. No grupo etário dos 55-64 anos a percentagem de indivíduos que, em 2011, possuíam um diploma de Ensino Superior, era de cerca de 10%. Estes dados ilustram bem a desigualdade existente entre gerações no que se refere a qualificações, apesar dos efeitos positivos gerados pelas estratégias de educação de segunda oportunidade desenvolvidas na última década.

É necessário, pois, procurar cativar essas pessoas menos escolarizadas ou tradicionalmente alienadas dos processos intencionais de aprendizagem e que, na ausência de uma qualificação, se tornam hoje ainda mais vulneráveis

ao desemprego e à exclusão social. Na nossa perspetiva, este esforço passa pela promoção de uma cultura social de aprendizagem suficientemente ampla e capaz de aliar a qualificação das novas gerações à qualificação da população adulta, segundo lógicas de intervenção sociocomunitária apoiadas na participação motivada e qualificada do maior número possível de parceiros e de atores locais.

Apenas a título de exemplo, referimos os resultados evidenciados pelo projeto “Trofa Comunidade de Aprendentes” (TCA), promovido pela Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa (FEP/UCP) em parceria com o município da Trofa, entre os anos de 2004 e 2011 e que visava, precisamente, a criação de uma comunidade de cidadãos empenhados em assegurar oportunidades de formação ao longo da vida a todas as pessoas (Cf. Joaquim Azevedo, A Educação de Todos e ao Longo de Toda a Vida e a Regulação Sociocomunitária da Educação In *Cadernos de Pedagogia Social*, Porto: UC-Editora, 2009, 9-34). Através da mobilização de uma vasta rede de atores locais e da criação de centros de aprendizagem social em todas as freguesias do município, alimentadas em permanência por uma rede de mediadores e formadores, responsáveis pela dinamização de múltiplas iniciativas (cursos, oficinas, círculos de aprendizagem cooperativa, grupos de leitura, passeios, visitas guiadas, seminários, festas, espetáculos) e abrangendo as mais diversas áreas de formação (saúde, alfabetização, culinária, novas tecnologias, dança, pintura, jardinagem, arranjos florais) foi possível durante esse período agregar 5335 aprendentes formalmente registados e atingir um total de 12 764 certificações (cf. Docs. TCA FEP/UCP, 2004-2011).

Falamos neste caso de certificações não escolares, mas que acabaram por conduzir a processos de qualificação escolar bem-sucedidos. Na verdade, estas experiências de aprendizagem social representam muitas vezes o primeiro passo para o acesso/sucesso a uma educação formal, podendo ainda constituir-se como oportunidades preciosas de regresso/resgate de um passado menos feliz ao nível da educação escolar. Além disso, elas potenciam as condições de acesso a um universo mais amplo de participação cívica e cultural. A este respeito, importa notar que, ainda que estas modalidades de aprendizagem social produzam efeitos perceptíveis no plano

da qualificação escolar e da inserção socio-laboral, elas referem-se a práticas não vocacionais, desenvolvidas nos *tempos livres* e em espírito de verdadeira fruição pessoal. E é justamente nessa medida que elas acabam por ter um impacto tão significativo, potenciando os processos, individuais e coletivos, de consciencialização sobre a importância da educação enquanto motor de desenvolvimento humano. Logo, enquanto bem essencial à vida prioridade do investimento público.

Em tempos de recessão económica e de tanta desesperança, a aposta pública nestas dinâmicas de aprendizagem social pode, pois, ajudar a fazer uma grande diferença. Até porque nestas alturas surgem também novas oportunidades e novos recursos ficam disponíveis. Por um lado, as pessoas têm mais tempo para dedicar à aprendizagem e à partilha de conhecimentos. Por outro, tendem a surgir mais espaços disponíveis, suscetíveis de poderem ser transformados em centros comunitários ou lugares de aprendizagem social e cooperativa.

Aprender estimula a vida intelectual e a vida social, proporcionando condições de saúde e bem-estar. Aprender em ambiente social, em convívio com outros, gera comportamentos empreendedores e confiantes, favorecendo os processos de realização humana e os laços de solidariedade entre pessoas, gerações, culturas e tradições. Existe, com efeito, uma relação orgânica entre aprendizagem e laço social. Ao juntarem-se para aprender as pessoas unem-se em torno de algo novo e positivo.

Conforme foi já sublinhado, as nossas escolas são organizações sociais de referência, trata-se agora de saber o que é que podemos fazer para que elas possam funcionar também como centros de formação ao longo da vida, reforçando e ampliando a sua articulação com outras entidades de formação, para lá da tradicional cedência de instalações. Salienta-se a este propósito, e mais uma vez, o papel dos municípios cuja importância é de facto fundamental ao nível do que o relatório designa por “sistema educativo local” (EE, 2012:230-244).

### Comentários finais

No seguimento da leitura crítica que foi sendo exposta, consideramos que os contextos académicos e, em particular, o campo das ciências da educação são hoje desafiados por interpelações decisivas de cariz socio-educacional. Com efeito, equacionado no quadro de uma educação para todos, sintonizada com os imperativos de solidariedade social, o universo de estudo das ciências da educação tende a ser substancialmente alargado, tornando-se cada vez mais abrangente e complexo. É justamente neste contexto, que a Pedagogia Social, uma área tradicionalmente indexada aos domínios do trabalho social, ganha hoje especial importância no seio das ciências da educação, com consequente expressão académica e profissional.

Todavia, não residem aqui os desafios mais importantes que se colocam ao pensamento educacional contemporâneo. Mais importante do que uma discussão de carácter epistemológico em torno da identidade disciplinar das ciências da educação ou dos novos paradigmas de cientificidade, importa hoje refletir sobre a responsabilidade social da ciência e das comunidades científicas. Cabendo aqui uma referência especial ao papel das universidades, enquanto polos privilegiados de produção de conhecimento socialmente relevante. Os atuais desafios do Ensino Superior não se restringem apenas aos âmbitos da oferta e do funcionamento institucional. Eles situam-se também, e em boa parte, no plano da democratização da procura. O que desde logo obriga a ter em conta a necessidade de prevenir os riscos de elitização deste setor num contexto de crise socioeconómica.

As situações de crise obrigam a redirecionar o esforço coletivo para o essencial, neste caso para a educação enquanto direito humano básico, potenciador do acesso a todos os outros direitos. Mas para que a educação constitua, verdadeiramente, a base do desenvolvimento das pessoas e dos países, é preciso que ela seja valorizada em toda a sua amplitude socio-antropológica. Além do mais, só quando as pessoas se vêm envolvidas em processos contínuos de aprendizagem é que acreditam, é que compreendem, em que medida a educação representa uma prioridade nacional.

Em conclusão, se por um lado é verdade que os indicadores em discussão permitem assinalar progressos notáveis no plano da educação em Portugal,

por outro, eles confrontam-nos com a necessidade de prosseguir o esforço que vem sendo realizado nas últimas décadas. Mas importa igualmente que esse investimento seja perspectivado num horizonte educacional suficientemente amplo e pautado por valores de cidadania solidária, colocando o acesso à educação na linha das prioridades de um investimento público territorialmente enraizado.

É também em épocas de crise que o poder transformador da educação surge em evidência. As sociedades europeias enfrentam hoje desafios inéditos, reclamando por isso o exercício de liberdades mais esclarecidas, mais capazes e mais comprometidas. Neste sentido, importa recordar que o direito à educação é também o direito à aquisição de competências de leitura crítica que nos permitam lidar positivamente com realidades complexas como aquelas que marcam hoje o nosso presente. Afinal de contas, todas as pessoas estão aptas a aprender e à medida que experimentam novas oportunidades de aprendizagem tornam-se mais ativas, mais conscientes, mais resilientes e mais capazes de enfrentar os desafios do quotidiano. Tornam-se, enfim, mais capazes de futuro.

## Significação da aprendizagem, liderança das escolas e percursos de (in)sucesso

Madalena Alarcão<sup>1</sup>

Partindo da análise dos resultados e recomendações apresentados no *Relatório sobre o Estado da Educação 2012: autonomia e descentralização* (CNE, 2012), particularmente no que diz respeito ao abandono escolar e à relação entre sucesso escolar e composição socioeconómica dos alunos, equacionam-se: i) as consequências de uma centralização individual e social no tempo presente, que a crise atual está a agravar; ii) a importância do tipo de liderança da escola na promoção de comportamentos de cidadania organizacional que parecem favorecer percursos de sucesso escolar mesmo quando o *background* socioeconómico dos alunos é menos favorável; iii) a importância da significação do processo de aprendizagem na visão preferida de vida que as pessoas (crianças, jovens, adultos) vão construindo.

A leitura do *Relatório sobre o Estado da Educação 2012: Autonomia e descentralização* (CNE, 2012), e muito particularmente dos dados relativos ao Estado da Educação e das Recomendações do CNE, levantou-me um conjunto de reflexões em torno do processo de significação da aprendizagem, da liderança da escola e dos percursos de insucesso que passarei a partilhar.

### 1. Abandono escolar e significação da aprendizagem

Na década 2001-2011, a percentagem de saída precoce do sistema de ensino no grupo dos 18-24 anos desceu de 44,2% para 23,2%. Deixando-nos 9,7% pp. abaixo da média da UE (13,5%), não deixa de ser um resultado muito importante porque sublinha uma evolução notável face ao início da década (em 2001 era de 44,2%). A meta de 10%, definida para a UE, constituiria sempre um grande desafio, que se engrandece em tempos de dificuldade.

---

<sup>1</sup> Universidade de Coimbra

Sendo uma variável complexa, pelas diversas ligações que encerra e pelas muitas razões que lhe estão subjacentes, o abandono está sem dúvida associado à acumulação de insucessos e à falta de interesse e de sentido para a aprendizagem. Com efeito, se o sucesso escolar supõe a aquisição de um conjunto de competências, não é menos verdade que pressupõe também uma apetência pelo conhecimento e uma curiosidade pela descoberta.

O efeito negativo da acumulação de insucessos é reiteradamente referenciado, neste Relatório, sendo recomendada uma intervenção precoce para que tal acumulação se não verifique. Não poderia estar mais de acordo, não só porque a acumulação de falhas na aprendizagem torna mais difícil qualquer recuperação posterior mas porque a (não)perceção de autoeficácia é uma variável fortemente correlacionada com o (in)cumprimento da tarefa.

A falta de interesse e de sentido para a aprendizagem é uma questão complexa mas que não podemos iludir. Diria mesmo que temos que encará-la de frente, particularmente num período em que diariamente nos confrontamos com a vivência de um tempo (quase) unicamente presente, completamente eventual, de onde parece que o futuro foi arredado e onde o presente só (quase) serve para lembrar os erros. A narrativa social que hoje se constrói e partilha acerca de Portugal apresenta uma dimensão cronológica amputada de futuro e uma estrutura histórica estática ou que apenas flutua entre o passado e o presente<sup>1</sup>

Esta falta de perspetivação social do futuro dificulta a clarificação da visão que cada sociedade e que cada indivíduo quer ter acerca da sua própria existência e, subsequentemente, a construção da identidade social e pessoal, os valores, competências e comportamentos a promover em cada situação concreta (figura 1).

Numa situação de dificuldade atual, em que o discurso se cristaliza em torno do problema ou da dificuldade, vão-se estreitando possibilidades e vai-se

---

<sup>1</sup> As narrativas devem ser cronológicas (com princípio, meio e fim; passado, presente, futuro) para serem mais facilmente integradas na história da pessoa e do seu ecossistema. Os acontecimentos tornam-se inteligíveis graças à dimensão cronológica (passado, presente, futuro), à estrutura histórica (estática ou flutuante) e à componente histórica ou a-histórica da narrativa (Botella, 2001).

encurtando o sonho; vai-se perdendo o sentido futuro de cada comportamento presente e a capacidade de diferir a concretização de resultados que lhe possam estar potencialmente associados.

A aprendizagem é, em si mesma, um janela aberta para o futuro, não só porque muitos dos seus resultados apenas se concretizam mais tarde mas também porque as aprendizagens mais úteis requerem níveis recursivos de experiência e aquisição. Como dizia Bateson (1972), a deutero-aprendizagem, ou o *aprender a aprender*, implica uma meta aprendizagem, em que o aprendiz consegue não só perceber o que sabe mas também aquilo que não sabe, o que precisa de aprender e como pode fazê-lo. Inevitavelmente, obriga-se a equacionar o futuro, ao mesmo tempo que integra o passado na reflexão que faz sobre o presente.

A criança, desde tenra idade, começa a fazer aprendizagens simples em que apenas regista a informação dada. Mas, desde cedo também, deve ser confrontada com situações em que tem, progressivamente, que ir percebendo não só a informação recebida como as múltiplas relações existentes entre a mesma e a informação potencial. É isso que lhe permitirá aceder a níveis mais alargados de conhecimento e, sobretudo, que a tornará curiosa e ávida de novos conhecimentos.

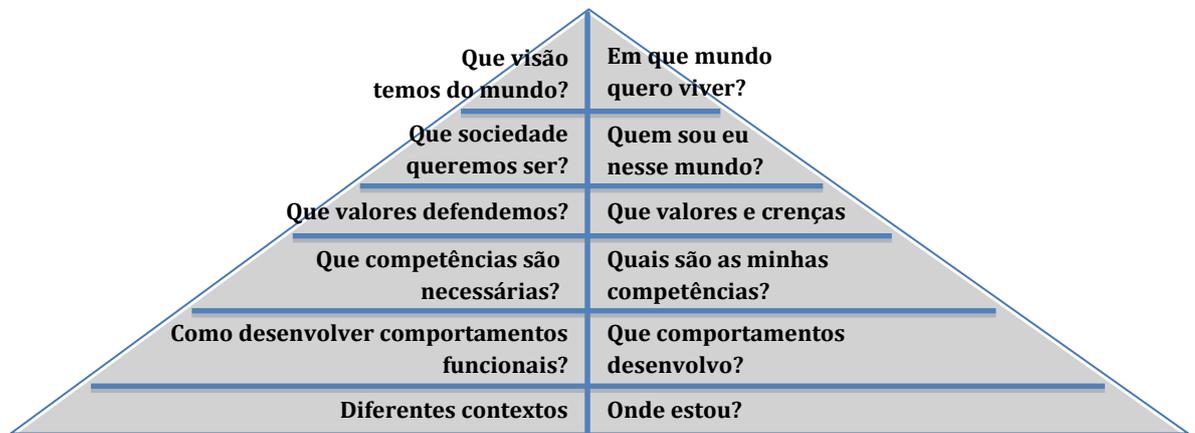
A aprendizagem feita no pré-escolar e nos primeiros anos de escolaridade é, portanto, essencial pois cria uma matriz que, não sendo absolutamente determinante, vai enformar muito daquela que é a atitude posterior do estudante face ao processo de ensino aprendizagem e à significação que faz do mesmo. Nesse sentido, os educadores e os professores primários devem ser verdadeiros *sábios*, formados para ensinar mas, sobretudo, para ensinar a aprender. À semelhança da criança a quem, quando começa a comer, se deve apresentar a *palette* mais alargada possível de alimentos para que, ao fazer a sua natural restrição, ela fique ainda com uma diversidade importante de sabores possíveis, também o pré-escolar deve, em minha opinião, abrir a criança ao *maravilhoso mundo do saber*, mais do que instruí-la com um conjunto de conhecimentos que, sendo importantes, a deixarão sempre ignorante porque limitada na compreensão do *para que serve* a própria aprendizagem. A primária, ao abrir as portas à aquisição da leitura e ao domínio dos números aumenta exponencialmente as

competências da criança, dando-lhe ferramentas fundamentais para que ela possa pôr os seus comportamentos presentes ao serviço do mundo que vai construindo.

Mas a primária pode não ser nada disto. Pode ser um pesadelo de insucessos e de incompreensões acerca da informação que se recebe e que não faz nenhum sentido. Pode ser o início de um percurso de desvio etário que, não raras vezes, acaba mais tarde em abandono.

A solução, como é referido no presente Relatório, está na intervenção precoce face ao insucesso. Não me parece que esteja tanto na questão da não retenção porque esta sinaliza, para todos os intervenientes, os limites entre o que é e o que não é aceitável, entre o que tem que mudar e o que pode permanecer na mesma. A solução parece estar, antes, na capacidade de identificação do nível lógico em que se instala a dificuldade (*não sei o que devo fazer* – comportamentos; *não sei se sou capaz* – competências; *não sei se quero ser capaz* – identidade – *porque não sei se quero esse mundo que me estão a propor* – visão do mundo).

Numa experiência de intervenção tutorial (Alarcão & Simões, 2008) que tenho supervisionado nos Açores aconteceu uma de entre muitas histórias que não resisto a partilhar. Um rapaz de nível PROFIJ 2 estava pronto a abandonar a escola: dizia ele que não valia a pena andar na escola porque tudo o que ele queria na vida era tratar das vacas (identidade-visão). Os professores e ele próprio andavam desesperados com os seus baixíssimos resultados escolares e os pais, embora desejassem que o filho continuasse na escola, não sabiam como convencê-lo. A escola questionava-se: ainda se lhe pudéssemos oferecer um curso na área da agricultura... Mas o que tinha aberto era na área da serralharia! Até que um dia, um dos tutores, também professor de serralharia, ao saber que o dono de uma vacaria precisava de uns ferros para marcar gado, propôs, ao jovem aluno, que desenvolvesse esse projeto, desde o *design* do ferro à confeção do mesmo, passando pelas conversas com o interessado para com ele melhor avaliar a sua proposta. Ganhou-se não só um aluno para a escola como um dos melhores alunos da turma. E um aluno que no fim daquele nível quis prosseguir para o nível seguinte.



**Figura 1.** Níveis lógicos de organização do pensamento e da mudança

## 2. (In)Sucesso, condição socioeconómica dos alunos e comportamentos de cidadania organizacional

Sendo genericamente reconhecida a associação entre sucesso e condição socioeconómica dos alunos (Sirin, 2005), o presente Relatório mostra que há “um número considerável de organizações escolares que acolhem uma elevada percentagem de alunos oriundos de contextos socioeconómicos desfavoráveis [e que] consegue compensar os efeitos dessas condições e obter resultados de aprendizagem acima da média nacional, sobretudo nas regiões Centro e Norte” (CNE, 2012, p. 152). Considerando a necessidade de um estudo mais detalhado, que permita identificar que variáveis podem estar associadas a tais resultados, aponta-se, no Relatório, para a necessidade de compensação de tais condições, garantindo uma verdadeira equidade no acesso e na frequência da escolaridade.

Num estudo realizado em duas escolas do distrito de Coimbra (Neves, Alarcão, & Gomes, 2011), também os resultados obtidos pelos alunos do 3º ciclo e do secundário, nos exames de Matemática e de Português (relativos

ao ano de 2006), foram inversos aos níveis socioeconómicos dos alunos<sup>1</sup>: na Escola E, em que o nível socioeconómico é mais elevado, os resultados obtidos pelos alunos foram claramente mais baixos (3.º ciclo) ou muito próximos dos valores da média nacional (secundário), enquanto na Escola H aconteceu exatamente o oposto, sendo que o nível socioeconómico dos alunos era mais baixo.

No entanto, estas foram as duas escolas que se distinguiram, de forma estatisticamente significativa, em comportamentos de cidadania organizacional, de acordo com a perceção dos professores. A literatura tem referido que nas escolas que funcionam eficazmente os docentes não restringem as suas atividades às que são formalmente exigidas, realizando um conjunto de atividades informais que parecem ter impacto no rendimento (DiPaola & Hoy, 2005) e disciplina (Oplatka, 2009) dos alunos e contribuem para o sucesso da escola, transformando-a num local mais satisfatório para trabalhar (Podskoff, MacKenzie, Paine, & Bachrach, 2000). Por outras palavras, para alcançarem os seus objetivos as escolas estão dependentes da disponibilidade dos docentes para realizarem comportamentos de cidadania organizacional (CCO).

O estudo mais alargado (Neves, Alarcão, & Gomes, 2011), realizado em 8 escolas do Baixo Mondego (n=297 professores<sup>2</sup> de 3º ciclo e ensino secundário), permitiu concluir que os professores percepcionavam valores elevados de CCO em todas as escolas<sup>3</sup>. A análise aprofundada<sup>1</sup> das duas

---

<sup>1</sup> Avaliado em função do nível escolar dos pais e dos apoios sociais recebidos. Na escola E 9,4% dos alunos recebiam apoio da Ação Social Escolar (15,2% no 3º ciclo e 11,8% no secundário); cerca de 60% e 50% dos pais, respetivamente, tinham até o 2º ciclo completo; 5% e 9,3% tinham o ensino superior. Na escola H 38,6% dos alunos do ensino básico 10,5% do ensino secundário recebiam apoio da ação social escolar; 75% e 65% dos pais, respetivamente, tinham até o 2º ciclo completo, sendo que não havia nenhum com ensino superior.

<sup>2</sup> Idade média de 45,02 anos, variando entre os 25 e os 61 anos.

<sup>3</sup> Foi aplicado um Questionário de Comportamentos de Cidadania Organizacional em Escolas (CCOE), composto por 16 itens, organizados em quatro fatores: altruísmo (i.e, comportamentos de ajuda aos pares), conscienciosidade (i.e, empenhamento no trabalho para além do que é minimamente exigido; preocupação com a eficácia das práticas), participação cívica (i.e, participação voluntária em tarefas dirigidas para o bem comum, promovendo os interesses da organização) e cortesia (i.e, evitamento de problemas e procura de soluções atempadas). Os resultados mais elevados foram obtidos em conscienciosidade e os mais baixos em cortesia. Genericamente, os resultados não variam

escolas que evidenciaram uma diferença estatisticamente significativa na dimensão *participação cívica* permitiu encontrar dois modelos muito distintos de gestão.

A escola E funciona num modelo de *burocracia profissional* (Mintzberg, 1979), sem agenda comum, dirigida por uma gestão apagada e burocratizada. É uma escola onde os docentes evidenciam um maior comprometimento com a sua profissão do que com a organização, onde impera o individualismo. A direção considera que apenas pode contar com alguns professores, razão pela qual apenas estes são contactados para realizarem atividades extra. Na voz dos professores entrevistados, é uma escola idêntica a tantas outras, que se rege por imperativos legais, impessoais, e onde não há espaço para qualquer tipo de reconhecimento ou recompensa pelo desempenho de CCO.

A escola H apresenta um funcionamento do tipo *comunidade de trabalho*, apresentando comportamentos de liderança transformacional (Leithwood & Jantzi, 2005). Os seus elementos partilham valores como o coletivismo, a confiança, o comprometimento organizacional e têm uma agenda comum. Orgulham-se de pertencer àquela escola. A gestão é transparente, apoiante, inclusiva e próxima dos docentes, reconhecendo interna e externamente (e.g., nos media), e de forma contingente, os CCO. Há um reconhecimento generalizado da disponibilidade e do trabalho realizado, que se traduz na não distribuição de mais trabalho a quem já contribuiu; os docentes que executam tarefas para além das suas obrigações letivas são deliberadamente poupados aquando da necessidade de realização de outras tarefas consideradas menos apelativas.

É importante realçar as limitações deste estudo, não deixando o mesmo de ser um interessante ponto de partida para novas reflexões. Apesar da dimensão da amostra e da aleatoriedade das escolas, o estudo foi realizado apenas em escolas públicas, essencialmente do ensino secundário e da

---

em função da idade, do sexo ou dos anos de trabalho, exceção feita para o altruísmo, mais evidenciado pelos professores mais antigos.

<sup>1</sup> Este estudo foi feito a partir da análise de 27 entrevistas feitas a professores, recrutados com base na sua disponibilidade, e aos Presidentes dos Conselhos Diretivos de cada escola.

região centro, o que não permite a sua generalização ao resto do sistema de ensino. O estudo de casos incidiu sobre dois casos extremos, não permitindo saber o que se passa em escolas com diferentes níveis de participação cívica e/ou em escolas de outros níveis de ensino.

Por outro lado, a recolha de dados foi realizada numa altura de grande contestação dos docentes (entrada em vigor do novo estatuto da carreira docente e introdução da avaliação de desempenho) que pode ter levado os docentes a valorizar aspetos que noutras alturas passariam, eventualmente, despercebidos.

### 3. Portugal, um País avariado ou em crise?

É comum dizer-se que, em tempos de crise, a Educação e a Ciência são garantia de futuro, porque importantes para o desenvolvimento das pessoas e dos países, sublinhando-se, no entanto, as dúvidas dos jovens e das famílias sobre se é, ou não, importante estudar, uma vez que aquilo que parece esperar o estudante no final do seu percurso escolar é o desemprego.

Sublinha-se, inclusivamente, a necessidade de um ensino que promova o enriquecimento pessoal, a capacidade de iniciativa, a criatividade, o sentido de compromisso com o bem comum.

Diria, uma vez mais, que a perceção de autoeficácia e a consciência da visão preferida de vida e da identidade que quer assumir-se são aspetos fundamentais na construção de percursos bem sucedidos de aprendizagem e de trabalho.

Portugal não está a olhar para a crise que está a viver de forma construtiva. Está bloqueado na sua capacidade criativa e transformadora na medida em que olha para a crise como avaria de um sistema que apenas tem que ser reparado. Todas as mudanças são equacionadas numa lógica quantitativa de mais ou menos corte, de mais ou menos privatização, de mais ou menos qualquer coisa.

Mas a mudança transformativa é de natureza qualitativa. É de um nível lógico diferente. Não começa por situar-se ao nível do comportamento, mas

ao nível da visão do mundo e, conseqüentemente, da definição da identidade.

Sem dúvida que esta é uma tarefa para toda uma sociedade. É uma discussão que pode e deve ser feita em vários fóruns, tendo a comunicação social um poder imenso na reificação do patamar em que o País se coloca para a discutir. Toda a crise pode ser uma oportunidade de crescimento. Mas a oportunidade é anulada quando a lógica é a da avaria.

Muito obrigada, mais uma vez, pela oportunidade de equacionar este conjunto de reflexões.

#### Referências bibliográficas

ALARCÃO, M., & Simões, F. (2008). *Tutal - metodologia de intervenção com alunos e alunas promovida por professores tutores*. Oliveira de Azeméis: Papel de Carta Edições Lda.

BATESON, G. (1972). *Steps to an ecology of mind: Collected essays in anthropology, psychiatry, evolution and epistemology*. Chicago: University of Chicago Press.

BOTELLA, L. (2001). Diálogo, relações e mudança: Uma aproximação discursiva à psicoterapia construtivista. In M. Gonçalves & O. Gonçalves (Eds.), *Psicoterapia, discurso e narrativa: A construção conversacional da mudança* (pp. 91-123). Coimbra: Quarteto Editora.

CNE (2012). *Estado da educação: Autonomia e descentralização*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação e Ciência.

DiPAOLA, M. F., Tarter, C. J., & Hoy, W. K. (2005). Measuring organizational citizenship of schools: The OCB scale. In W.K. Hoy & C. Miskel (Eds.), *Educational leadership and reform* (vol. 4, pp. 319-341). Greenwich, CT: Information Age Publishing.

LEITHWOOD, K., & Jantzi, D. (2005). A review of transformational school leadership research 1996-2005. *Leadership and Policy in Schools*, 4, 177-199.

MINTZBERG, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

NEVES, P., Alarcão, M., & Gomes, A. D. (2011). Comportamentos de cidadania organizacional em escolas. Atas do XI Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, Volume II p.9-12. ISBN 978-972-8681-35-7.

OPLATKA, I. (2009). Organizational citizenship behavior in teaching: The consequences for teachers, pupils and the school. *International Journal of Educational Management*, 23, 375-389.

PODSKOFF, P. M., MacKenzie, S. B., Paine, J. B., & Bachrach, D. G. (2000). Organizational citizenship behaviors: A critical review oh the theoretical and empirical literature and suggestions for future research. *Journal of Management*, 26, 513-563.

SIRIN, S. R. (2005). Socioeconomic status and academic achievement: A meta-analytic review of research. *Review os Educational Research*, 75, 417-453.

Começo por agradecer o convite para estar aqui, saúdo todos os presentes e felicito o CNE, na pessoa da sua Presidente Ana Maria Bettencourt, pela edição, pelo terceiro ano consecutivo, de o “Estado da Educação” que, na versão de 2012, é consagrado ao tema da Autonomia e da Descentralização. Trata-se de um acervo muito rico e muito rigoroso de informações sobre o sistema educativo português cuja utilidade é óbvia, quer para estudiosos, quer para gestores e decisores políticos. Como membro da comunidade das “Ciências da Educação”, interrogo-me sobre a capacidade de os investigadores tornarem esta informação acessível aos profissionais que no terreno “fazem” as políticas educativas. Para isso, é necessário que funcionem como mediadores que descodificam esta massa de informação e a devolvem, de modo fecundo e pertinente, aos profissionais do terreno.

Com efeito, a identidade epistemológica das Ciências da Educação define-se, em grande medida, pela sua capacidade de estabelecer, a propósito da investigação e da sua divulgação, a conexão entre um campo profissional (de práticas), um campo científico (de investigadores) e um campo de conceção e desenvolvimento de políticas (de decisores). A originalidade do campo das Ciências da Educação afere-se não apenas, nem principalmente, nos dados e nas fontes utilizadas, mas no modo como constrói um “olhar” específico, global e problematizado, a partir do interior dos terrenos de práticas educativas. Esta iniciativa do CNE, de publicação anual deste relatório, corresponde a disponibilizar uma massa considerável de informações, competindo, também, aos investigadores em Ciências da Educação trabalhá-las e colocá-las à disposição dos diferentes tipos de atores que povoam o espaço e o tempo educativos.

#### Ultrapassar o défice de qualificação. Que caminhos?

O Relatório agora divulgado traz-nos algumas boas notícias, mas deixa-nos várias interrogações e desafios. A primeira confirmação é a de que se

---

<sup>1</sup> Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

realizaram progressos no que se refere ao nível de qualificações da população adulta, nomeadamente no grupo etário dos 25-64 anos. Contudo, em termos de vantagens comparativas, essa melhoria é anulada pela elevação do nível de qualificações dos parceiros com os quais nos comparamos. Por outro lado, é sabido que o nosso patamar de partida é muito baixo relativamente aos parceiros europeus e que a escolarização de massas teve um carácter muito “tardio” em Portugal, articulando-se com a persistência de elevados níveis (relativos) de alfabetização. Confrontamo-nos, portanto, com o nosso já conhecido défice estrutural de qualificações escolares e profissionais.

Esta situação não pode ser superada, apenas, com os esforços pelo alargamento de acesso e sucesso dos públicos jovens à formação escolar e profissional. A situação impõe medidas de política educativa direcionadas para a elevação dos níveis escolares das populações adultas.

Ora, é justamente no campo destas políticas de educação e formação de adultos que se registaram “novidades” durante a primeira década do século XXI: refiro-me, quer à ação decorrente da criação da ANEFA (Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos), quer ao desenvolvimento do Programa Novas Oportunidades a partir de 2005.

A reentrada da educação e formação de adultos na agenda política teve como origem o estudo realizado nos anos 90, sob a égide do CNE, que revelou os elevadíssimos níveis de iliteracia da população portuguesa. Na sequência deste estudo, com base no relatório de um Grupo de Missão liderado por Alberto de Melo, viria a ser criada a ANEFA que viria a ter uma vida muito efémera não tendo chegado a ultrapassar a fase de instalação. Foi, contudo, um período em que se propuseram e experimentaram, no terreno, várias medidas de política educativa que se revelaram inovações com carácter pioneiro: é o caso da introdução de uma pequena rede de Centros de Reconhecimento e Validação de Competências com uma atividade cuidadosamente monitorizada e que representou a consagração do princípio da valorização dos saberes adquiridos por via experiencial. Simultaneamente, foi construída uma oferta formativa através dos cursos EFA (Educação e Formação de Adultos), cursos com um desenho curricular extremamente inovador, contemplando, nomeadamente,

a possibilidade da dupla certificação (escolar e profissional). Os cursos EFA e a atividade dos RVCC tiveram como suporte a construção de um referencial de competências para o Ensino Básico, que viria a revelar-se um instrumento técnico com grande fecundidade e pertinência.

O “programa” da ANEFA incluía a criação de uma rede de Clubes Saber+ e, a nível local, a ação de OLEFAS (organizadores locais de educação e formação de adultos), subordinando os objetivos de combater o défice de qualificações escolares a uma política mais abrangente de Educação e Formação de Adultos, na sequência da estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida, consagrada na União Europeia pela designada “estratégia de Lisboa”. Tendo como pontos de partida, quer os dados sobre o grau de iliteracia dos portugueses, quer o comprovado falhanço das políticas de educação recorrente (avaliação também concretizada nos anos 90), a conceção da ANEFA representou o acontecimento mais relevante no campo da educação de adultos, em Portugal, desde 1979, data em que a Assembleia da República aprovou o Programa Nacional de Alfabetização e Educação Básica de Adultos (PNAEBA). Por isso tantas vezes particularmente autorizadas criticaram a extinção da ANEFA, qualificando-a como um “crime institucional”.

A partir de 2005 foi desenvolvido um programa marcado pelo voluntarismo político, que se propunha qualificar a população adulta portuguesa com base na ação de uma rede de CNO (Centros Novas Oportunidades). Entre 2005 e 2010, registou-se um crescimento exponencial desta rede que viria a atingir cerca de cinco centenas. O Programa Novas Oportunidades mobilizou milhares de jovens profissionais que se formaram na ação e através de estratégias individuais de qualificação pós graduada e propunha-se formar e qualificar cerca de um milhão de ativos até 2010. Este programa foi recebido com expectativas positivas pelos observadores, que não deixaram, contudo, de alertar para o que viria a ser o seu “pecado original”:

A transformação de uma política de educação e formação de adultos numa campanha acelerada de “certificação em massa”, com base no pressuposto errado da existência de um fenómeno de sub-certificação da população adulta, que não se demonstrou nos baixos níveis de literacia evidenciados no estudo a que antes me referi. Como mostra o Estado da Educação, o

Programa Novas Oportunidades teve consequências ao nível da elevação do nível de qualificações, mas obviamente não deu resposta cabal ao défice estrutural que nos caracteriza. Quero com isto dizer que a necessidade de uma política educativa que faça da qualificação da população adulta um objetivo prioritário é bastante evidente para quem consultar atentamente o documento agora publicado pelo CNE. Ou seja, a extinção do Programa Novas Oportunidades com fundamentos pouco sérios e sustentados não justifica que não tenha sido acompanhada de uma política alternativa. O que se configura no horizonte é o “regresso” ao ensino recorrente e às práticas escolarizadas do estado letárgico em que viveu a educação e formação de adultos nos anos 80 e 90. Em síntese, deita-se fora o “bebé com a água do banho” e despreza-se o capital de experiência acumulada com base na concretização de algumas inovações, bem como a disponibilidade de um razoável contingente de recursos humanos, em termos de formadores de adultos.

#### O “efeito de escola” no desempenho dos alunos

A persistência do défice estrutural de qualificações escolares continua a ser acompanhada, conforme revela o “Estado da Educação 2012”, por assimetrias de recursos entre regiões e pela persistência de desigualdades no acesso e sucesso escolares. A boa notícia é a melhoria de desempenho dos nossos alunos em testes internacionais de natureza comparada. Esse desempenho só é contrariado quando estão em causa alunos em situação de “desfasamento etário” decorrente do fenómeno da “retenção” que persiste na escolaridade obrigatória, em Portugal, como sobrevivência do carácter seletivo e elitista que marca a cultura da escolarização em Portugal. As informações agora dadas ao conhecimento público evidenciam dois aspetos que os especialistas em ciências da educação vêm recorrentemente afirmando e demonstrando:

O primeiro é a não existência de determinismo social no sucesso dos alunos. Algumas escolas distinguem-se pelos resultados positivos dos seus alunos, mesmo em casos em que a escola recebe públicos socialmente desfavorecidos e, portanto, potencialmente “problemáticos”. O segundo é o

reconhecimento de que “os professores têm sido os principais artífices dos progressos verificados na educação em Portugal”. É um reconhecimento justo relativamente a um grupo profissional para quem esta primeira década do século XXI foi particularmente gravosa (diminuição de salários, aumento do horário de trabalho, redução da autonomia profissional) e cujo horizonte é negro, com a perspectiva de despedimentos em massa de trabalhadores da função pública.

#### Políticas educativas: a centralidade do território

Relativamente ao tema escolhido pelo CNE para o “Estado da Educação 2012”, Autonomia e Descentralização gostaria de referir a sua plena pertinência, bem como das orientações estratégicas que lhe são inerentes. Estou a pensar no conceito de centralidade do território e no conceito de envolvimento socio comunitário. Ambos os conceitos remetem para o desenvolvimento educativo com base em abordagens territoriais integradas, domínio no qual temos um capital de experiência acumulado que não se pode desprezar. A ideia de fazer corresponder à unidade territorial de cada município uma política educativa integrada poderá permitir articular numa mesma orientação a educação formal, não formal e informal, bem como direccionar-se para públicos de distintas gerações numa perspectiva de educação permanente.

#### Educação Permanente ou produção de mão-de-obra?

Em termos de política educativa é necessário fazer uma opção clara entre uma estratégia de educação permanente ou uma política de produção de mão-de-obra, mais ou menos qualificada. É neste quadro que se configura como um desafio a concretização do alargamento da escolaridade obrigatória de doze anos, salvaguardando a unidade e universalidade de uma educação básica para todos. Não é compatível com este desiderato a criação de ofertas formativas profissionais precoces e muito menos uma orientação pela negativa em que o encaminhamento para formações vocacionais precoces aparece como um instrumento de “punição” para os alunos

abrangidos pelo fenómeno negativo da “retenção”. Acresce que nas atuais condições a defesa dessa aprendizagem precoce de uma profissão é totalmente falaciosa, em termos de defesa da “empregabilidade” num quadro em que a realidade é o desemprego em massa, assumido pelos poderes políticos como uma solução.

A meu ver, justifica-se que em todos os níveis da escolaridade seja equacionada a relação da escola com o mundo do trabalho e que a partir do secundário se possam definir diferentes opções para concretizar a escolaridade de doze anos, sem recorrer à criação de fileiras profissionalizantes desvalorizadas e inimigas da equidade.

O grande desafio que o futuro próximo nos reserva é o de saber como agir numa situação de crise e de escassez de recursos para que a educação possa afirmar-se como um objetivo estratégico na definição do nosso futuro, fazendo das políticas educativas ferramentas para combater as desigualdades e garantir a equidade social.