

Políticas públicas e ensino secundário: caminhos da democratização¹

Fátima Antunes²

1. Ensino secundário em Portugal: uma democratização tardia

Em 2016 frequentavam o ensino secundário 75,3% dos jovens entre os 15-17 anos, num crescendo iniciado em 2006/2007, em que 60% da mesma população estava inscrita nesse nível de ensino. A ampliação de 15,3% em 9 anos, e mais impressionante ainda de 21,1% entre 2005/06 e 2015/16, rompeu com uma década de estagnação da frequência, entre 1995/96 e 2005/06 (com 58.8% e 54.2% de taxa real de escolarização, respetivamente). Este crescimento da população abrangida resultou, em boa medida, de um conjunto de políticas de educação voltadas para a expansão da frequência e para a concretização da meta estabelecida, ao nível da União Europeia de fazer do ensino secundário o nível de escolarização de referência da população. Nesse sentido, os Programas *Educação & Formação 2010* e *Educação & Formação 2020* adotaram (em 2003 e 2009, respetivamente) como parâmetros de referência para os países da União Europeia a conclusão do ensino secundário por, pelo menos, 85% da população de 22 anos e não mais de 10% de abandono escolar precoce³.

Em Portugal, na última década, assistimos a dois momentos distintos daquelas políticas públicas. Num primeiro momento, entre 2005-11, foi lançado um programa, a *Iniciativa Novas Oportunidades*, que, na sua vertente Jovens, ampliou a resposta educativa, alargando à escola pública os Cursos Profissionais (CP) (até aí praticamente circunscritos à rede privada) (Azevedo, 2014) e abrindo Cursos de Educação e Formação (CEF). Por outro lado, o exame final externo nacional deixou de ser obrigatório para a conclusão do ensino secundário, desfazendo assim a

¹ Esta pesquisa é financiada pelo Centro de Investigação em Educação/CIEEd, Instituto de Educação, Universidade do Minho, através de fundos nacionais da Fundação para a Ciência e Tecnologia/FCT, MCTES-PT.

² Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho.

³ Foi esta a formulação dos parâmetros de referência enunciados: “até 2010, pelo menos 85 % dos adultos com 22 anos de idade na União Europeia deverão ter concluído o último ciclo do ensino secundário”; “até 2010 uma média europeia não superior a 10 %” (...) “da população com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos que possui apenas o nível mínimo do ensino secundário ou um nível inferior e que não frequenta qualquer estabelecimento de ensino nem segue nenhuma formação” (cf. Conselho da União Europeia (CUE), 2003: 4 e ainda Conselho Europeu (CE), 2009).

outra ponta do nó que conjugava políticas de acesso e de avaliação, resultando na estagnação dos efetivos e dos diplomados acima sublinhada⁴ (cf. Antunes, 2013).

Num segundo momento, por ação do XIX governo constitucional (2011-2015), período marcado pela realização de 12 anos de escolaridade obrigatória, até aos 18 anos, a partir de 2012/13, foi iniciado um processo de *fabricação* ativa da desigualdade num sistema universal, também através de políticas públicas dirigidas à construção da oferta, ao currículo e à avaliação⁵. Nesse sentido, o Estado português tem sido um protagonista ativo nas *lutas concorrenciais* (Bourdieu, 1979) em torno da educação no nível secundário.

2. Políticas públicas para o ensino secundário universal: fabricar desigualdades?

Assim, as medidas sucederam-se e é possível apreender o seu sentido, se as descrevermos sistematicamente. Em 2012, para além da contenção de inscrições nos Cursos Profissionais, em escolas públicas e privadas, foram agravadas as condições de acesso ao ensino superior, para os diplomados dos CP (e Cursos de Aprendizagem), com a multiplicação de exames obrigatórios em programas dos Cursos Científico-Humanísticos (CCH) não lecionados nos seus cursos (Decreto-Lei n.º 139/2012 de 5 de julho, alterado pela Portaria n.º 165-B/2015 de 3 de junho). Em 2013, procedeu-se à alteração dos currículos dos CP, aumentando o número de horas de formação em contexto de trabalho (Decreto-Lei n.º 91/2013 de 10 de julho).

Por outro lado, mesmo se o conhecimento, o debate e os dados estatísticos oficiais se mostram insuficientemente elucidativos ou contraditórios, é possível colocar a hipótese de que em 2012 se iniciou uma trajetória de canalização, para fora da escola, de jovens academicamente mais frágeis e/ou socioeconomicamente desfavorecidos, com consequências expectáveis de segregação social e académica de instituições e dos percursos escolares. É essa a leitura sugerida pelos dados de seguida apresentados.

Ainda em linha com políticas europeias — mas agora do chamado *ajustamento estrutural* na sequência do pedido de resgate financeiro de Abril de 2011 e da assinatura do Memorando de Entendimento (ME) de Maio seguinte, no quadro do que alguns cientistas sociais designam como “a economia política do retrocesso” (Reis, 2014) — o governo português assumiu uma

⁴ O exame externo final nacional continua a ser obrigatório em certas disciplinas para o acesso ao ensino superior, por parte dos estudantes de qualquer fileira, e para a conclusão do ensino secundário, para os estudantes dos Cursos Científico-Humanísticos (CCH), uma fileira *geral*, isto é, que apenas dá acesso a certificação escolar, não incluindo educação ou certificação profissional.

⁵ No momento em que escrevemos (meados de 2017), é ainda cedo para analisar as opções para o ensino secundário do XXI governo constitucional, em exercício desde novembro de 2015.

política de cortes orçamentais em educação que, logo a partir de 2011 e no ensino secundário, se traduziu também pela contenção de abertura de CP nas escolas públicas e pela ampliação das vagas no Sistema de Aprendizagem (SA).

Assim, o SA cresceu 58,5%, entre 2012 e 2013, de 21 056 para 33 366 inscritos, uma evolução sem paralelo em qualquer outra modalidade de nível secundário: dos 13 398 novos frequentadores do nível de educação secundária em 2013, 91,8% correspondem ao crescimento do Sistema de Aprendizagem, cerca de 5.8 vezes mais do que o aumento do número de inscritos nos CP, que mostram a segunda maior progressão com 2 136 alunos mais do que em 2012.

E se analisarmos o período entre 2010/11 e 2014/15 observamos que o SA cresceu de 18.669 para 33.030 (tendo chegado no ano anterior a 35.400) inscritos e terá passado de 5.455 jovens diplomados no primeiro ano referido para 11.389 certificados com o ensino secundário no último ano mencionado (DGEEC, 2016: 4)⁶; nos anos apontados, a educação de nível secundário em todas as modalidades registava 344.764 e 360.787 efetivos respetivamente, isto é aumentou 16.023 inscritos, dos quais os Cursos Profissionais acolheram mais 4.386 jovens, enquanto os Cursos Científico-Humanísticos registaram mais cerca de 5.872 frequentadores. Estes dados não permitem compreender a natureza e a dimensão dos processos em curso, mas sinalizam o facto de que, nos quatro anos entre 2010/11 e 2014/15, o crescimento dos inscritos nos Cursos de Aprendizagem (CA) (16.731) é maior do que o aumento global de matriculados em todas as modalidades de ensino secundário (16.023) e que o número de certificados na mesma fileira disparou no mesmo período (cf. DGEEC/DSEE/DEEBS, 2016; DGEEC, 2016).

Os dados que a esse respeito se conhecem incluem aqueles divulgados mensalmente pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) acerca da execução física e financeira das políticas e em que se regista por exemplo que, em 2014, para um total de 31 860 inscritos em CA, 19 586 (61.5%) seriam acolhidos por entidades externas àquele organismo (IEFP, 2014). Ainda segundo notícias divulgadas pela própria, a ATEC– Associação de Formação para a Indústria e o IEFP teriam celebrado um contrato de meio milhão (500 000) de euros relativo ao desenvolvimento pela primeira de CA durante 2014-2015⁷. Estes dados também reforçam a sugestão veiculada por testemunhos orais de responsáveis e professores de escolas públicas e

⁶ Os dados relativos aos inscritos referem-se a Portugal, enquanto aqueles referentes aos diplomados dizem respeito apenas ao Continente (DGEEC, 2016b:4).

⁷ Cf. <http://www.jornaldasoficinas.com/pt/mercado/item/1664-iefp-e-atec-reforcam-parceria-para-o-sistema-dual> ou <https://www.atec.pt/en/academia-formacao-atec/quem-somos.html>, consultado a 6 de Outubro de 2014. Segundo a última página eletrónica, a ATEC tem como promotores a Volkswagen Autoeuropa, a Siemens, a Bosch e a C.C.I.L.A. (ou AHK - Câmara de Comércio e Indústria Luso - Alemã).

de escolas profissionais privadas, mesmo que não seja possível a sua confirmação estatística direta, de que vários milhares de jovens após a conclusão do ensino básico foram canalizados, através da política pública de oferta de educação secundária, para um contexto institucional exterior à escola pública (e mesmo à escola como instituição), que deixou de ser responsável pela sua educação. Fica, a nosso ver, fundamentada pelos dados estatísticos evocados a plausibilidade da hipótese de, na sequência da concretização da escolaridade obrigatória de 12 anos a partir de 2012/13, ter sido desenvolvida uma política de oferta que tendeu a conter as vagas disponíveis em outras opções e a encaminhar fluxos significativos de jovens para os Cursos de Aprendizagem de nível secundário, uma modalidade extra-escolar e muito frequentemente executada por entidades externas ao organismo público (IEFP) que a tutela.

3. Uma democratização quantitativa? Uma democratização segregativa?

Por sua vez, as taxas de retenção e desistência no ensino secundário têm vindo a baixar desde 2011/12, sendo que a taxa de conclusão subiu na última década para os CCH (de 52,1% em 2005/06 para 70,1%, em 2015/16), Cursos Tecnológicos (de 43% para 87,8%) e, apenas muito recentemente, para os CP (de 72,5% em 2005/06 para 74,4% em 2015/16) (DGEEC/DSEE/DEEBS, 2017: 50). Assim, os dados e estudos vêm confirmando regularmente que, desde 2005: a permanência dos estudantes no sistema de ensino aumenta e o abandono sem a conclusão do ensino secundário reduziu muitíssimo, para 13,7% em 2015⁸; tem aumentado a percentagem daqueles que frequentam os vários ciclos de estudos na idade esperada, isto é, *sem atraso*; no entanto, nos Cursos Profissionais e no Continente, esta percentagem é quase um terço da que se observa nos Cursos Científico-Humanísticos (24,6% de estudantes sem atraso nos CP e 70,2% nos CCH) (CNE, 2015: 74, 79).

Alain Prost argumenta que “Quando os efetivos do sistema escolar aumentam massivamente num dado nível, constata-se uma melhoria da representação dos grupos sociais que até aí não tinham acesso a esse nível. Deste ponto de vista massificação e democratização estão ligadas (...) Mas, trata-se da democratização «quantitativa»” (Prost, 1999: 7). A democratização *qualitativa*, que consistiria na diminuição das desigualdades sociais entre percursos escolares, apresenta relações mais complexas e contraditórias com a expansão da escolarização (Merle, 2000). Este último autor observa três modalidades de democratização, *igualizadora*, *segregativa* e *uniforme*, em que o aumento das taxas de escolarização é acompanhado respetivamente por:

⁸ Conferir <http://w3.dgeec.mec.pt/DireitoaEducacao/i3%5CI32.htm>, acesso em 13 maio 2016.

aproximação da presença das diversas categorias sociais nas diferentes fileiras; *concentração* em certas vias ou *manutenção* da composição de cada fileira (*ibidem*). O que conhecemos sobre o ensino secundário em Portugal sugere que a democratização *quantitativa* que vivemos tem vindo a traduzir-se por uma forte concentração de segmentos populacionais recém-chegados ao ensino secundário nas fileiras profissionalizantes (Antunes & Sá, 2013; DGEEC, 2015b), porventura, como atrás se procurou mostrar, mais recentemente naquelas desescolarizadas e externalizadas, como os Cursos de Aprendizagem. Por sua vez, os Cursos Científico-Humanísticos têm-se mantido caracteristicamente com uma taxa de ocupação pelos filhos dos diplomados do ensino superior (e secundário) claramente desproporcionada face à sua representação na sociedade portuguesa (Antunes & Sá, 2013; DGEEC, 2015b: 8). Nesse sentido, a opção política do XIX governo (2011-2015) pela canalização para os Cursos de Aprendizagem dos aspirantes recém-chegados ao ensino secundário poderá muito bem vir a revelar-se também a escolha pela universalização do ensino secundário vincando um processo de *democratização segregativa* (Merle, 2000: 23).

Ensaando um passo mais na discussão desta hipótese e mobilizando alguns dados oficiais recentes a título de exercício exploratório, é possível observar (para 2013/2014):

- uma *concentração* acrescida nos CCH de alunos cujo nível de escolaridade dominante na família é pelo menos o ensino secundário (66.3% face a 49.7% em 2007/08) (DGEEC, 2015a: 16);
- uma *concentração* nos CCH dos estudantes sem reprovações anteriores (85.3% face a 81.3% em 2007/08) (*ibidem*: 20);
- a *sobrerepresentação* nos CCH de jovens cujos núcleos familiares de origem integram grupos profissionais do topo da escala socioprofissional e subrepresentação relativa a grupos profissionais da base da mesma escala (DGEEC, 2015b: 8);
- uma *aproximação* (face a 2007/08) entre o peso percentual de inscritos nos CP cujo nível de escolaridade dominante na família é pelo menos o ensino secundário (43.7%) e aqueles em que o nível de escolaridade dominante na família não excede o ensino básico (56.3%) (DGEEC, 2015a: 16);
- a *sobrerepresentação* nos CP de jovens cujos núcleos familiares de origem integram grupos profissionais de posição intermédia na escala socioprofissional e subrepresentação relativa a grupos profissionais quer do topo quer da base da mesma escala (DGEEC, 2015b: 8);

- o fosso entre o peso percentual dos diplomados dos CCH e dos CP que prosseguiram estudos, em 2014/15, após a conclusão dos cursos (84% vs 18%) (DGEEC, 2016b: 10);
- o aumento surpreendente dos inscritos (260% entre 2008/09 e 2013/2014) nos Cursos de Aprendizagem (DGEEC, 2016a: 44), onde provavelmente se concentrarão jovens com taxas de reprovação mais elevadas, de famílias menos escolarizadas que se inscreverão em grupos profissionais da base da escala socioprofissional.

Tendo em conta estes dados, que podem apenas ser considerados indicativos, mantém-se em aberto a questão sobre se, na perspetiva proposta por Prost (1999) e Merle (2000), a democratização do ensino secundário observada na última década em Portugal e traduzida pela elevação das taxas e do nível de escolarização da população relevante (democratização *quantitativa*), ocorre segundo uma modalidade *segregativa* (que verifica e mantém diferenciais significativos, com concentração e representação distorcida nas várias fileiras, quanto à presença dos diversos segmentos da população relevante). Cabe, ainda, perguntar em que medida as fileiras profissionais: se constituem como redutos que acolhem aspirações, lutas e tensões em torno de *uma outra educação* (Sá & Antunes, 2012), se revelam *desvios institucionais* (Charlot, 1999) que permitem realizar percursos académicos de outra forma inalcançáveis, se tornam às vezes *desvãos* onde acabam acantonados jovens *excluídos do interior* (Bourdieu & Champagne, 2008)?

Como antes se sugeriu, a discussão prosseguida indica que o Estado, através das políticas públicas de construção da oferta, do currículo, da avaliação, se constitui neste processo de universalização, no período analisado, como um protagonista ativo das *lutas concorrenciais* (Bourdieu, 1979) em torno da educação no ensino secundário.

Bibliografia

- Antunes, Fátima (2013). A via sinuosa: formar uma elite ou educar um povo? Políticas educativas e desenvolvimentos recentes no ensino secundário. *Revista Diversidades*, nº 40, pp. 8-13 (ISSN 1646-1819).
- Antunes, Fátima & Sá, Virgínio (2013). Perfis sociológicos e trajetórias escolares nas fileiras do ensino secundário. In Bento Silva, Leandro Almeida, Alfonso Barca, Amanda Franco & Rita Monginho (Orgs.), *Atas XIII Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia* (pp. 747-762). Braga: CIE/UM (ISBN: 978-989-8525-22-2).
- Azevedo, Joaquim (2014). Ensino profissional em Portugal, 1989-2014: viagem da periferia para o centro das políticas educativas. In M^a de Lurdes Rodrigues (org.), *40 Anos de Políticas*

- de Educação em Portugal (vol. I). A Construção do Sistema Democrático de Ensino* (pp. 411-468). Coimbra: Almedina.
- Bourdieu, Pierre & Champagne, Patrick (1998). Os excluídos do interior. In P. Bourdieu, *Escritos de Educação* (antologia organizada por Maria Alice Nogueira & Afrânio Catani) (pp. 217-227). Petrópolis: Vozes.
- Bourdieu, Pierre (1979). *La Distinction. Critique Sociale du Jugement*. Paris: Minuit.
- Charlot, Bernard (1999). *Le Rapport au Savoir en Milieu Populaire. Une Recherche dans le Lycées Professionnels de Banlieue*. Paris: Anthropos.
- Conselho da União Europeia (2003). Conclusões do Conselho de 5 de Maio de 2003 sobre os níveis de referência dos resultados médios na educação e formação (*benchmarks*) (2003/C 134/02). *Jornal Oficial da União Europeia* de 7 de junho de 2003. In http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2003.134.01.0003.01.ENG&toc=OJ:C:2003:134:TOC, acesso em 6 novembro 2015.
- Conselho Europeu (2009). Conclusões do Conselho de 12 de Maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação («EF 2020») (2009/C 119/02). *Jornal Oficial da União Europeia* de 28 de Maio de 2009, pp. 119/2-119/10. In <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:PT:PDF>, consultado em 1 de Julho de 2010.
- Conselho Nacional de Educação/CNE (2015). *Estado da Educação 2014*. Lisboa: CNE.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC/Susana Fernandes) (2015a). *Observatório de Trajetos de Estudantes do Ensino Secundário/OTES*. In <http://www.dgeec.mec.pt/np4/47/>, acesso em 26 novembro 2015.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) (2015b). *OTES – Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário. Inquérito “Estudantes à Entrada do Secundário” em 2013/2014*. In <http://www.dgeec.mec.pt/np4/47/>, acesso em 27 abril 2016.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) (2016). *Transição entre o Secundário e o Superior – Parte I*. Lisboa: DGEEC.

- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE)/Divisão de Estatísticas do Ensino Básico e Secundário (DEEBS) (2016). *Estatísticas da Educação 2014/2015 – Jovens*. Lisboa: DGEEC.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)/Direção de Serviços de Estatísticas da Educação (DSEE)/Divisão de Estatísticas do Ensino Básico e Secundário (DEEBS) (2017). *Educação em Números - Portugal 2017*. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC).
- IEFP/Instituto de Emprego e Formação Profissional (2014). *Relatório mensal. Execução Física e Financeira. Valores acumulados a 30 de setembro de 2014*. In: <https://www.iefp.pt/estatisticas>, consultado em 27 de novembro de 2014.
- Merle, Philippe (2000). Le concept de démocratisation de l'institution scolaire: une typologie et sa mise à l'épreuve . *Population*, 55 (1), pp. 15–50.
- Prost, Antoine (1999). L'enseignement s'est-il démocratisé ? *Mille Ans d'École. Les Collections de L'Histoire*, 6, p. 76. In <http://www.histoire.presse.fr/collections/mille-ans-d-ecole/l-enseignement-s-est-il-democratise-07-10-1999-9648>, consultado a 20 de outubro de 2015.
- Reis, José (coord) (2014). *A Economia Política do Retrocesso. Crise, Causas e Objectivos*. Coimbra: Almedina/CES.
- Sá, Virgínio & Antunes, Fátima (2012). Uma outra educação? Um lugar de exclusão? Sobre os Cursos de Educação e Formação na voz de alunos e professores. In Nilson Thomé & Maria de Lourdes P. de Almeida (orgs.), *Educação: História e Política. Uma Discussão sobre Processos Formativos e Socioculturais* (pp. 57-99). Campinas, SP: Mercado de Letras.

digital

EQUIDADE E JUSTIÇA EM EDUCAÇÃO

DESAFIOS DA ESCOLA
BEM-SUCEDIDA COM TODOS

JOAQUIM MACHADO · JOSÉ MATIAS ALVES

[orgs.]



PORTO



EQUIDADE E JUSTIÇA EM EDUCAÇÃO:

Desafios de uma escola bem-sucedida com todos

JOAQUIM MACHADO E JOSÉ MATIAS ALVES [ORGANIZAÇÃO]
ANA PAULA CAETANO, ANTONIO BOLÍVAR, FÁTIMA ANTUNES,
ISABEL FIALHO, ISABEL P. FREIRE, JOÃO FORMOSINHO,
JOAQUIM MACHADO, JOSÉ MATIAS ALVES

© Universidade Católica Editora . Porto
Rua Diogo Botelho, 1327 | 4169-005 Porto | Portugal
+ 351 22 6196200 | uce@porto.ucp.pt
www.porto.ucp.pt | www.uceditora.ucp.pt

Coleção · e-book
Coordenação gráfica da coleção · Olinda Martins
Capa · Olinda Martins
Revisão de texto · Joaquim Machado

Data da edição · dezembro de 2017
Tipografia da capa · Prelo Slab / Prelo
ISBN · 978-989-8835-37-6



CATÓLICA
CEDH · CENTRO DE ESTUDOS
EM DESENVOLVIMENTO HUMANO

PORTO



CATÓLICA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
E PSICOLOGIA

PORTO

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MEMBRO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

SAME
SERVIÇO DE APOIO À MELHORIA DA EDUCAÇÃO

<i>Introdução</i>	· 04 ·
<i>A organização da escola e a promoção do sucesso escolar</i> Isabel Fialho	· 07 ·
<i>Conflito e mediação em educação escolar</i> Isabel P. Freire e Ana Paula Caetano	· 24 ·
<i>Políticas públicas e ensino secundário: Caminhos de democratização</i> Fátima Antunes	· 43 ·
<i>Igualdade em educação, uniformidade escolar e desafios da diferenciação</i> Joaquim Machado e João Formosinho	· 51 ·
<i>Equidade educativa: Desafios pedagógicos, profissionais e organizacionais</i> José Matias Alves	· 65 ·
<i>Justicia social y equidade escolar. Una revisión actual</i> António Bolívar	· 79 ·