

Educação. 30 anos de Lei de Bases

Maria de Lurdes Rodrigues
João Sebastião, João Trocado da Mata, Luís Capucha,
Luísa Araújo, Mariana Vieira da Silva, Susana da Cruz
Martins e Valter Lemos

Educação

30 Anos de Lei de Bases



LISBOA, 2016

© Maria de Lurdes Rodrigues, João Sebastião, João Trocado da Mata, Luís Capucha, Luísa Araújo, Mariana Vieira da Silva, Susana da Cruz Martins e Valter Lemos, 2016

Maria de Lurdes Rodrigues, João Sebastião, João Trocado da Mata, Luís Capucha, Luísa Araújo, Mariana Vieira da Silva, Susana da Cruz Martins e Valter Lemos

Educação. 30 anos de Lei de Bases

Primeira edição: outubro de 2016

Tiragem: 300 exemplares

ISBN: 978-989-8536-55-1

Depósito legal:

Compilação da legislação de educação: Sofia Rocha

Composição em caracteres Palatino, corpo 10

Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso

Capa: Lina Cardoso

Revisão de texto: Ana Valentim

Impressão e acabamentos: Realbase, Ld.^a

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL, Av. das Forças Armadas,
1649-026 Lisboa

Tel.: (+351) 217 903 238

Fax: (+351) 217 940 074

E-mail: editora.cies@iscte.pt

Site: <http://mundossociais.com>

Índice

Sobre os autores	vii
Prefácio	1
Introdução	7
1. Os antecedentes da democratização (1955 a 1974)	11
2. A rutura e a institucionalização de novas regras (1974 a 1986).....	17
3. O desenvolvimento do sistema democrático de ensino (1986 a 2015)	35
4. Notas finais sobre o futuro das políticas de educação	71
Anexo I Legislação da educação 1950-2014	79
Anexo II Indicadores estatísticos educacionais	89
Anexo III Lei de Bases do Sistema Educativo	99
Referências bibliográficas	139

Sobre os autores

João Trocado da Mata, investigador do CIES-IUL e doutor em Sociologia pelo ISCTE-IUL. Foi Secretário de Estado da Educação (2009-2011).

João Sebastião, diretor do CIES-IUL e professor da Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE-IUL.

Luis Capucha, investigador do CIES-IUL e professor da Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE-IUL. Foi Presidente da Agência Nacional para a Qualificação. É Coordenador Científico do Mestrado em Administração Escolar do ISCTE-IUL.

Luísa Araújo, doutora em Políticas Públicas pelo ISCTE-IUL.

Maria de Lurdes Rodrigues, coordenadora científica do Mestrado em Políticas Públicas e professora da Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE-IUL. Foi Ministra da Educação (2005-2009).

Mariana Vieira da Silva, secretária de Estado Adjunta do Primeiro-ministro. Investigadora do CIES-IUL e doutoranda em Políticas Públicas no ISCTE-IUL.

Susana da Cruz Martins, professora auxiliar da Escola de Sociologia e Políticas Públicas no ISCTE-IUL, investigadora no CIES-IUL, Gulbenkian Professorship, e colaboradora do Observatório das Desigualdades (CIES-IUL, Instituto de Sociologia-FLUP, CES-UA).

Valter Lemos, doutor em Políticas Públicas pelo ISCTE-IUL. É professor coordenador da Escola Superior de Educação de Castelo Branco. Foi Secretário de Estado da Educação (2005-2009) e Secretário de Estado do Trabalho (2009-2011).

Prefácio

A obra que o leitor tem entre mãos — ou eventualmente sobre a mesa — constitui uma ferramenta poderosa para conhecer o passado recente do sistema educativo português e, desta forma, perspetivar as políticas educativas para as próximas décadas.

Efetivamente, a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, cujos 30 anos celebramos hoje, institucionalizou um longo e decisivo processo de transformação socio-histórica e tornou-se, apenas com revisões de detalhe, a trave mestra de um novo edifício educativo que se tem vindo a erigir. É, portanto, um documento que merece ser conhecido, interpretado e discutido.

Além de incluir a própria Lei de Bases, este livro reconstitui o complexo processo social e político que, a montante, deu origem a este ato legislativo fundamental e que, a jusante, lhe deu corpo, através de um largo conjunto de políticas públicas. E fá-lo, de uma forma sucinta, clara e pedagógica, sem perder o rigor científico, mas sistematizando e articulando grande parte do conhecimento incluído na mais volumosa e detalhada obra *40 Anos de Políticas Educativas em Portugal*.

Este conjunto de publicações reflete igualmente a consolidação de uma equipa de trabalho e de uma linha de estudos sobre as políticas educativas, no nosso país, que alarga, atualiza e problematiza os contributos fundadores de autores como Stephen Stoer, Ana Benavente, António Nóvoa, João Barroso, entre outros, através de uma combinação de perspetivas e modelos provenientes de diferentes áreas do saber, incluindo as ciências da educação, a sociologia, a ciência política, a economia ou a história contemporânea, em linha com a investigação sobre políticas públicas que tem vindo a consolidar-se a nível internacional. De facto, aprofundar continuamente o nosso conhecimento público sobre os sistemas educativos

afigura-se um passo fundamental para promover a transparência do próprio sistema, a participação cívica e a eficácia das políticas.

Uma linha argumentativa fundamental que atravessa todo o texto é a noção de uma certa unidade e estabilidade dos grandes objetivos na área das políticas educativas, pelo menos, desde meados dos anos 1960. A própria revolução é apresentada como um momento de rutura, mas que *à la longue* permitiu institucionalizar, acelerar e alargar um conjunto de transformações educativas que estavam já a ser projetadas no ocaso do Estado Novo, ainda que em clara tensão (ou mesmo contradição) com outras estruturas centrais do regime.

Mais do que entrar numa discussão acerca da história recente do país, o que gostaria de destacar aqui é a importância desta noção face a um sentimento bastante difundido na sociedade portuguesa e, em particular, nas instituições educativas, de que as políticas neste setor estariam em constante mudança, o que aliás seria um dos motivos principais do seu insucesso. É possível que a sucessão, por vezes vertiginosa, dos governantes da educação, bem como um certo centralismo que permanece nas mentes, quer dos legisladores quer dos legislados, contribua para essa percepção, bem como para desperdícios e frustrações significativos. E para isso contribuirá também uma comunicação social com escasso conhecimento sócio-histórico do sistema educativo português, mas que conhece bem o potencial das parangonas dramáticas e sensacionalistas sobre educação.

Contudo, mergulhando mais além da espuma dos dias, a estabilidade criada entre a Constituição da República Portuguesa, a Lei de Bases do Sistema Educativo e sucessivos programas políticos, na área da educação, cuja presente obra evidencia, é notável e, aliás, tem constituído um motor fundamental dos enormes avanços educativos, em Portugal, tanto quantitativos como qualitativos, reconhecidos nos mais recentes relatórios da OCDE, da União Europeia ou da UNESCO. Tal estabilidade, tão mais notá-

vel se pensarmos, precisamente, no ambiente de efervescência social e política em que foram produzidos esses documentos, faz-nos, aliás, questionar se um eventual pacto da educação, cuja necessidade é repetidamente referida por alguns agentes políticos, não está, na verdade, já plasmado, em termos talvez incómodos para esses agentes, na Constituição e na Lei de Bases.

Além disso, o mapeamento oferecido pela presente obra permite-nos também identificar e debater áreas que merecem maior desenvolvimento futuro, seja ao nível da investigação científica seja ao nível da intervenção política. Esta linha de raciocínio poderá inclusive levar-nos a refletir sobre até quando a Lei de Bases irá sobreviver, à luz das transformações políticas, sociais, culturais e económicas, e em que sentidos poderá ser modificada.

No primeiro caso, pensamos que uma área que merece aprofundamento em futuras investigações, em linha com estudos que se têm realizado a nível internacional, consiste na análise dos conflitos, tensões e jogos de forças entre diferentes grupos sociais nos processos de elaboração legislativa e de definição das políticas. Em particular, seria importante explorar a influência dos diversos setores da sociedade civil, mais ou menos organizados, bem como dos próprios agentes e dinâmicas institucionais.

Outra questão importante prende-se com o modo como os grandes ideais são interpretados, em contextos sócio-históricos específicos, dando origem à definição de prioridades e de linhas de ação nem sempre coincidentes. Por exemplo, em que medida as necessidades de formação profissional têm obtido prevalência sobre todas as outras, aspeto exacerbado pela ação governativa entre 2011 e 2015, ao ponto de ofuscar e colocar em causa um conjunto de outros princípios consagrados do sistema educativo português, como são a igualdade de oportunidades, o respeito pela diferença, a educação para a cidadania, a gestão democrática, a realização pessoal e comunitária, entre outros. São aspetos que merecem, hoje em dia, todo o nosso esforço e imaginação, no senti-

do de colocá-los novamente na ordem do dia, como objetivos centrais da ação educativa, seja em que ciclo e modalidade de ensino.

Quanto ao conteúdo da Lei de Bases, arriscamo-nos a dizer que uma grande parte dos artigos permanecem mais atuais do que nunca, revestindo-se, aliás, alguns deles, de um carácter visionário face ao contexto sócio-histórico em que foram produzidos. Contudo, há questões que suscitem dúvidas, à luz do conhecimento atual. Salientamos aqui três.

A segmentação da escolaridade obrigatória em quatro ciclos, três no ensino básico e um no ensino secundário, precedidos pelo pré-escolar e sucedidos pelo ensino superior, constitui certamente uma das questões mais polémicas e que sempre se tem afluído quando se debate uma revisão da Lei de Bases. Se é verdade que este figurino é quase único no mundo, gerando problemas acrescidos de gestão do sistema, bem como dificuldades de transição dos alunos, também devemos reconhecer que assentou nas estruturas educativas pré-existentes e permitiu a expansão dos padrões de escolaridade, ao longo das últimas décadas, a um ritmo que poucos países alcançaram. Por seu lado, a solução de um ensino básico de apenas 6 anos e um ensino secundário de outros 6, manteria provavelmente uma estrutura de quatro ciclos e colocaria uma pressão adicional sobre o atual 3.º ciclo do ensino básico, no sentido da diferenciação e da profissionalização precoces, o que poderia ser contraproducente relativamente aos objetivos de igualdade de oportunidades, redução das assimetrias e formação integral dos indivíduos. Aliás, a mudança neste sentido realizada por Espanha, há cerca de 15 anos, e os seus polémicos resultados educativos aconselham muita prudência. Por seu lado, a partir das experiências inovadoras em alguns agrupamentos de escolas, pensamos que os agentes educativos portugueses estão em condições de discutir um novo figurino do ensino básico de 9 anos, com apenas dois ciclos, mais adaptado inclusivamente às mudanças demográficas.

Outro aspeto da Lei de Bases que será importante refletir é a negligência relativamente aos mecanismos de educação não formal e informal. No caso da educação de adultos, apenas existem referências ao ensino recorrente e à educação extraescolar, em termos claramente dados, tendo em conta os avanços que se têm observado, a nível nacional e internacional. Por um lado, é importante que se reconheça que a educação não formal e informal é um direito de todos os cidadãos, desde a primeira infância, devendo a educação formal encontrar formas de se articular com esses mecanismos, segundo um princípio de educação permanente e integral. Por outro lado, seria um progresso significativo consagrar como dever do Estado a promoção de mecanismos que permitam reconhecer as competências, conhecimentos e valores desenvolvidos pelos adultos, em processos educativos informais e não formais.

Uma terceira questão prende-se com o facto de a Lei de Bases estabelecer uma ligação direta entre o sistema educativo e a promoção da cultura, no singular, por vezes também referida como “cultura portuguesa” ou “cultura moderna”. Se é verdade que a ligação da educação à economia e ao trabalho tem sido muito enfatizada nos últimos anos, esta vinculação ao desenvolvimento cultural é uma dimensão que merece reflexão, investigação e intervenção. Contudo, ao vincular-se a uma matriz única, seja de base nacional ou de orientação modernista, produz uma reificação notável do nosso património simbólico e não providencia uma resposta capaz aos desafios que se colocam hoje a uma vivência e a uma cidadania, em sociedades plurais, culturalmente diversas e em tensão, num espaço que alguns autores têm designado como “pós-nacional” ou “transnacional”. Seria possível equacionar um sistema educativo que, por um lado, reconhecesse, respeitasse e promovesse a diversidade cultural e, por outro lado, assumisse uma orientação tendencialmente humanista, cosmopolita e universalista.

São apenas algumas notas para um debate mais amplo acerca da Lei de Bases e acerca do próprio sistema

educativo português. Um debate necessário e para o qual a presente obra é, sem dúvida, um tónico e um mapa de viagem.

Pedro Abrantes