

**Condições de formulação das políticas públicas: o caso da  
generalização do ensino profissional, 2004-2009**

**Alexandra Isabel Francisco Duarte**

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

**Doutor em Políticas Públicas**

**Júri:**

**Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Professora Auxiliar, ISCTE-IUL**

**Doutor Domingos Manuel Barros Fernandes, Professor Associado com Agregação, Instituto  
de Educação da Universidade de Lisboa**

**Doutora Maria de Fátima Magalhães Antunes, Professora Associada, Universidade do Minho**

**Doutor Pedro António da Silva Abrantes, Professor Auxiliar, Universidade Aberta**

**Doutor Luís Manuel Antunes Capucha, Professor Auxiliar, ISCTE-IUL**

**Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, Professora Associada com Agregação,  
ISCTE – IUL**

**Setembro, 2015**



## **AGRADECIMENTOS**

O culminar de um doutoramento resulta sempre de um conjunto relevante de pessoas que, direta ou indiretamente, apoiam e influenciam neste percurso da nossa vida.

Começo por agradecer à orientadora, professora doutora Maria de Lurdes Rodrigues, que me tem acompanhado durante o meu percurso académico e profissional, desde a licenciatura até esta fase do doutoramento. As suas palavras, ideias, pensamentos e ações têm sido um estímulo e uma motivação extras para o meu trajeto. O entusiasmo com que me tem acompanhado tem tido um papel fundamental na minha vida.

Quero agradecer igualmente aos meus pais, Justina e João Duarte. Sem eles não teria sido possível chegar a este momento. Têm sido a força, a inspiração e a motivação que preciso para continuar sempre em frente. Desde cedo me ensinaram que o saber não ocupa lugar, tendo acompanhado o meu percurso com um orgulho e atenção inesgotáveis. Também à minha avó que, apesar dos seus 86 anos, tem sido uma das mais sinceras e melhores amigas, ao longo da vida.

Ao meu irmão e sobrinha, Rui e Bruna Duarte, que têm seguido de perto o meu percurso, sempre com imenso orgulho e satisfação. E à minha cunhada, sempre amiga e atenta ao meu trabalho.

Ao meu companheiro, Bruno Santos, que nunca me deixou só nos momentos de desorientação e desalento e sempre me incentivou a continuar, demonstrando orgulho e dedicação.

Aos meus amigos e colegas que apoiaram o meu percurso, colocando dúvidas e questionando pensamentos e ideias: Sílvia Reis, Bruno Gordinho, Cátia Dias, Ricardo Conceição, Sandra Mulambo, Diana Farcas, Patrícia Mateus, Catarina Igreja, Joana Marques, Elisabete Rodrigues, Frederico Cantante, Ricardo Góis, Magda Nico, Sofia Santos, Liliana Pacheco, Margarida Carvalho, Vera Sampaio, Mariana Vieira da Silva, Catarina Igreja, Joana Maia e tantos outros.

A todas as pessoas que me ajudaram a concretizar este projeto de vida, designadamente aos ex-dirigentes políticos que disponibilizaram o seu tempo para colaborar nesta tese, mas também aos professores de doutoramento e outros, com quem tenho colaborado em investigações, publicações e docência. Refiro-me aos professores João Sebastião, a Pedro Adão e Silva, entre outros. Um agradecimento especial à professora Helena Carvalho, pela

disponibilidade que mostrou em ir tirando dúvidas e pela leitura atenta de um capítulo da tese. Também à professora Madalena Ramos, pela mesma razão.

Agradeço e dedico esta tese à pessoa que mais solicitou a minha presença nos dois primeiros anos do doutoramento e que, infelizmente, não conseguiu permanecer comigo até este momento. À minha madrinha. Também tu foste e és parte fundamental deste trabalho. Sei a alegria e orgulho que sentirias neste momento.

## RESUMO

A presente tese de doutoramento em Políticas Públicas visa compreender o processo político de “generalização do ensino profissional nas escolas secundárias”, identificando os fatores que subjazem à decisão política. Para tal são identificados os antecedentes e analisado o processo de agendamento da medida.

A hipótese central da investigação é que esta medida é o instrumento político de resposta aos bloqueios do ensino secundário, como o elevado abandono escolar precoce e o insucesso escolar.

Em termos metodológicos nesta investigação utilizam-se diferentes técnicas de pesquisa empírica.

Primeiramente procede-se a uma recolha bibliográfica sobre o tema das políticas de educação, com especial ênfase no ensino secundário profissionalizante.

Em seguida faz-se uma análise documental da legislação e de outros documentos, para traçar as principais alterações no ensino secundário.

Numa fase seguinte analisam-se indicadores estatísticos sobre o sistema de ensino português e sobre a evolução das qualificações da população portuguesa. Analisam-se também dados estatísticos relativos ao ensino secundário e profissional.

Posteriormente realiza-se uma análise de conteúdo temática dos programas dos governos, sendo elaborado um quadro de intenções de política dos últimos governos e feita a análise do processo de agendamento da medida em estudo.

Numa última fase desenvolvem-se entrevistas a decisores políticos que estiveram diretamente relacionados com as alterações no ensino secundário.

A análise permite identificar e compreender qual a perspetiva dos decisores relativamente à medida em estudo e as soluções propostas, bem como definir uma tipologia de decisões políticas de promoção do ensino profissional ao longo do período analisado.

**Palavras-chave:** políticas públicas, decisão política, agendamento, formulação, políticas educativas, ensino secundário, ensino profissional.



## ABSTRACT

This PhD thesis in Public Policy aims to understand the political process of “generalization of professional education in secondary schools”, identifying the factors that underlie the decision-making. For this, they are identified the background and they are analysed the measure scheduling process.

The central hypothesis of the research is that the policy is the political instrument of response to the secondary problems, such as the high rates of early school leavers and school failure.

In terms of methodology, this research uses different empirical research techniques.

First, carried out a bibliographic collection on the policies education theme, with special emphasis on secondary vocational education.

Then, it is performed a documental analyses of legislation and other documents, to trace the major changes in secondary education.

After, it is analysed statistical indicators on the Portuguese education system and the evolution of the qualifications of the Portuguese population. It is also analysed statistical data on secondary and professional education.

Then, it is held a thematic content analysis to government programs, establishing a policy intentions board over the past governments and the analysis of the scheduling process of the policy under consideration.

In a final phase interviews were developed with policy makers who were directly related to the changes in secondary education.

The analysis allows us to identify and understand what are the perspectives of decision-makers regarding the policy in study and the solutions developed, and it allows us to define a typology of policy decisions of vocational education over the analysed period.

**Key words:** public policy, decision-making, agenda-setting, formulation, education policy, secondary education, professional/vocational education.



# ÍNDICE

Agradecimentos .....	iii
Resumo .....	v
Abstract .....	vii
Índice .....	ix
Índice de quadros .....	xiii
Índice de figuras .....	xv
Glossário de siglas e acrónimos .....	xvii
INTRODUÇÃO .....	1
Questões, objetivos e hipóteses da investigação .....	5
Estratégia metodológica .....	8
Estrutura da tese .....	12
I PARTE	
ENQUADRAMENTO TEÓRICO	
1.    EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO	
As perspetivas da Economia e da Sociologia .....	17
1.1. A abordagem da economia da educação: a teoria do capital humano .....	17
1.2. Diferentes perspetivas sobre o papel e a missão da escola .....	22
1.2.1. Desenvolvimento pessoal, cognitivo e social .....	25
1.2.2. Paradigmas de atuação do Estado .....	27
1.3. A abordagem sociológica: as desigualdades escolares e a reprodução social .....	31
2.    POLÍTICAS PÚBLICAS	
Revisão das principais conceções teóricas .....	37
2.1. Abordagem da análise do processo político .....	37
2.2. Campo disciplinar das políticas públicas .....	38
2.3. O Estado moderno .....	39
2.4. O Estado de bem-estar .....	40
2.5. As políticas públicas como campo de estudos e de aplicação .....	42
2.6. O conceito de política pública .....	43
2.7. História e perspetiva da análise de políticas públicas .....	46
2.7.1. Análise de políticas públicas .....	47
2.8. Modelos e perspetivas teóricas das políticas públicas .....	48
2.8.1. A política pública enquanto ciclo ou processo: modelo das etapas e teoria do sistema político .....	49
2.8.2. O papel das instituições nas políticas públicas: teorias (neo)institucionalistas .....	58
2.8.2.1. A teoria da escolha racional .....	59
2.8.2.2. O institucionalismo histórico .....	61
2.8.3. O incrementalismo .....	62
2.8.4. A teoria do equilíbrio pontuado .....	63
2.8.5. O modelo “caixote do lixo” .....	65
2.8.6. O modelo cognitivo / abordagem das ideias .....	65
2.8.6.1. A perspetiva da coligação de interesses (defesa) .....	66
2.8.7. O modelo dos múltiplos fluxos .....	67

2.9. Notas conclusivas .....	74
<b>II PARTE</b>	
<b>POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO EM PORTUGAL NUMA PERSPETIVA COMPARADA</b>	
3. EVOLUÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS	
Políticas públicas de promoção do ensino profissional em Portugal numa perspetiva comparada .....	79
3.1. Da institucionalização do ensino secundário em Portugal à reforma Veiga Simão .....	79
3.1.1. A institucionalização do ensino secundário em Portugal .....	79
3.1.2. A formulação dos estatutos do ensino liceal e técnico: a reforma de 1947/48 .....	83
3.1.3. A aproximação entre o ensino liceal e o ensino técnico: a reforma de 1967 e a institucionalização do ensino preparatório .....	86
3.1.4. A reforma Veiga Simão .....	88
3.2. Da unificação iniciada em 1974 à diversificação implementada pela reforma Seabra ....	90
3.2.1. O processo de unificação do ensino preparatório e secundário .....	91
3.2.2. A tentativa de diversificação do ensino secundário: a (re)introdução dos cursos técnico-profissionais da reforma Seabra .....	95
3.3. Da Lei de Bases à reforma educativa de 1989 .....	99
3.3.1. A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 .....	99
3.3.2. As escolas profissionais: criação de um (sub)sistema de ensino .....	102
3.4. O ensino secundário em destaque: da revisão curricular de 2001 à introdução e posterior generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias .....	107
3.4.1. A reforma curricular do ensino secundário desenvolvida entre 1997 e 2001 .....	107
3.4.2. O diagnóstico fundamental e a reforma do ensino secundário de 2004 .....	110
3.4.3. A generalização do ensino profissional nas escolas secundárias .....	114
3.5. Modelo de financiamento do ensino profissional .....	116
3.6. Europeização das políticas educativas: o ensino e a formação profissional .....	119
3.6.1. Os modelos de educação e formação profissional na Europa .....	119
3.6.2. A influência das instituições internacionais e o desenvolvimento do ensino profissionalizante na Europa .....	129
3.7. Notas conclusivas .....	135
4. ANÁLISE ESTATÍSTICA	
Os impactos das políticas de promoção do ensino secundário e dos cursos profissionais.....	139
4.1. A missão da escola secundária .....	139
4.2. Evolução das qualificações da população portuguesa .....	140
4.2.1. Acesso à educação e formação .....	145
4.2.2. Sucesso escolar .....	153
4.3. A introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias e a diversificação de públicos escolares .....	159
4.3.1. Caracterização geral dos alunos do ensino profissional nas estatísticas oficiais .....	160
4.3.2. Trajetória social dos alunos dos cursos profissionais: análise dos dados do OTES..	164
4.3.3. Trajetória escolar dos alunos dos cursos profissionais: análise dos dados do OTES	166
4.3.4. Caracterização dos alunos dos estudos de caso .....	169
4.3.5. Trajetórias sociais dos alunos dos estudos de caso .....	172
4.3.6. Trajetórias escolares dos alunos dos estudos de caso .....	173
4.3.7. Origem social e trajetória escolar .....	175
4.4. Notas conclusivas .....	176

### III PARTE

#### DAS INTENÇÕES ÀS DECISÕES

##### O ensino profissional como resposta aos bloqueios do ensino secundário

5.	ANÁLISE DOS PROGRAMAS DOS GOVERNOS	
	As intenções de política .....	181
5.1.	A análise de conteúdo dos programas dos governos: aspetos metodológicos .....	181
5.1.1.	A técnica de análise de conteúdo .....	181
5.1.2.	Âmbito da análise temática dos programas dos governos .....	183
5.2.	Os programas dos governos: análise dos processos e dinâmicas políticas .....	184
5.2.1.	A questão da educação e formação nos programas dos governos entre 1986 e 2009 .....	184
5.2.2.	O tema do ensino secundário nos programas dos governos .....	190
5.2.3.	A reforma educativa nos programas dos governos .....	193
5.2.4.	O tema das qualificações nos programas dos governos .....	194
5.2.5.	O tema da igualdade de oportunidades nos programas dos governos .....	197
5.2.6.	Os temas da escola e do ensino públicos nos programas dos governos .....	199
5.2.7.	O tema do insucesso e abandono escolares nos programas dos governos .....	203
5.2.8.	O tema do ensino profissional nos programas dos governos .....	207
5.3.	Índice de relevância temática dos programas dos governos .....	210
5.4.	Premissas essenciais dos governos explicitadas nos seus programas .....	216
5.5.	O ensino profissional no contexto da diversificação da oferta educativa do ensino secundário .....	218
5.6.	Notas conclusivas .....	230
6.	ANÁLISE DAS DECISÕES A PARTIR DAS PERCEÇÕES DOS AGENTES POLÍTICOS .....	233
6.1.	A análise de conteúdo das entrevistas: aspetos metodológicos .....	233
6.2.	Etapas do processo de diversificação do ensino secundário: fatores explicativos das opções de política .....	235
6.2.1.	A dualização do ensino secundário: a reforma de 1947/48 .....	235
6.2.2.	A unificação do ensino iniciada em 1974 .....	238
6.2.3.	A reforma do ensino secundário: criação das escolas e dos cursos profissionais de 1989 .....	242
6.2.4.	O processo de revisão curricular do ensino secundário entre 1997 e 2001 .....	246
6.2.5.	Primeira solução: o ensino profissional em escolas de referência .....	250
6.2.6.	Segunda alternativa: o ensino profissional na generalidade das escolas secundárias .....	258
6.3.	Os três momentos chave do processo de diversificação do ensino secundário em Portugal: uma tipologia das decisões políticas .....	268
6.4.	Notas conclusivas .....	278
	CONCLUSÃO .....	281
	BIBLIOGRAFIA .....	293
	Referências bibliográficas .....	293
	Outras fontes .....	306
	Legislação .....	306
	Relatórios .....	308
	Outros documentos .....	310
	ANEXOS .....	I
	Anexo A – Coeficientes de correlação .....	I
	Anexo B – Correlações .....	I
	Anexo C – Medidas de discriminação .....	II

Anexo D – Correlações entre as categorias temáticas nos programas dos governos .....	II
Anexo E – Quadro de entrevista .....	III
Anexo F – Guião de entrevista .....	IV

## ÍNDICE DE QUADROS

0.1. Modelo de análise .....	7
3.1. Alterações no ensino liceal e técnico nas reformas de 1947 e 1967 .....	87
3.2. Matriz dos cursos secundários entre 1989 e 1992 .....	106
3.3. Indicadores relativos ao acesso à educação .....	111
3.4. Evolução do número de alunos matriculados no ensino secundário, segundo a modalidade de ensino .....	114
3.5. Cronologia das medidas de política do ensino secundário .....	117
3.6. Modelos de formação e educação profissional .....	127
4.1. Conceitos de abandono escolar e abandono escolar precoce .....	141
4.2. Taxa real de escolarização (1970-2013) .....	146
4.3. Evolução da taxa bruta de escolarização, segundo o nível de ensino .....	148
4.4. Distribuição dos alunos matriculados em cursos profissionais do ensino secundário, segundo a natureza institucional e o ano letivo, em Portugal .....	151
4.5. Distribuição dos alunos matriculados no ensino profissional, segundo o sexo, no ano letivo de 2012/2013 .....	161
4.6. Número de anos de desvio anual no trajeto pelo secundário, segundo o nível de escolaridade dominante na família (2012-2013) .....	168
4.7. Número de anos de desvio anual no trajeto pelo secundário, segundo a categoria socioprofissional da família de origem (2012-2013) .....	168
4.8. Distribuição dos alunos, segundo a modalidade frequentada .....	169
4.9. Distribuição dos alunos, segundo o ano de escolaridade frequentado .....	170
4.10. Distribuição dos alunos por tipo de curso frequentado, segundo a nacionalidade.....	171
4.11. Medidas descritivas da idade dos alunos, segundo o curso frequentado .....	172
5.1. Caracterização dos governos em análise .....	184
5.2. Expressão representativa do tema da educação nos vários programas dos governos .....	186
5.3. Sistematização das variáveis em análise para a construção do índice de relevância temática .....	212
5.4. Índice de relevância temática segundo o programa do governo .....	215
6.1. Entrevistados .....	233
6.2. Modelos de decisão política de promoção do ensino profissional em Portugal.....	279
6.3. Características e objetivos políticos dos modelos de decisão política de promoção do ensino profissional .....	280



## ÍNDICE DE FIGURAS

2.1. Processo de formação das políticas públicas de acordo com a perspetiva das etapas .....	50
2.2. Processo de formação das políticas públicas .....	54
2.3. Modelo do sistema político .....	54
2.4. Modelo sistémico do processo político .....	55
2.5. Convergência dos três fluxos.....	70
3.1. Evolução dos alunos matriculados no ensino secundário público: ensino técnico e liceal ..	85
3.2. Distribuição dos alunos (jovens) matriculados no ensino secundário (%), segundo a modalidade de ensino .....	99
3.3. Número de alunos matriculados no ensino secundário público, cursos gerais e cursos tecnológicos .....	107
3.4. <i>Input</i> e <i>output</i> do ensino secundário na reforma de 2004 .....	113
4.1. População entre os 25 e os 64 anos que completou pelo menos o ensino secundário (%) ..	142
4.2. População residente com 15 ou mais anos, segundo o nível de escolaridade completo (%)	143
4.3. Evolução da população residente dos 25 aos 64 anos de idade, segundo o grau de escolaridade, em 2001 e 2011 (%) .....	144
4.4. População residente dos 25 aos 29 anos de idade, segundo o grau de escolaridade, em 2001 e 2011 (%) .....	144
4.5. Variação percentual da população residente, segundo o escalão etário e o grau de escolaridade, em 2001 e 2011 .....	145
4.6. Evolução da taxa real de escolarização do ensino secundário .....	147
4.7. Taxa de variação da população residente entre os 25 e os 64 anos a frequentar o ensino secundário (2001-2011) .....	149
4.8. Evolução do número de alunos matriculados no ensino secundário público .....	150
4.9. Evolução do número de alunos matriculados no ensino secundário público, segundo a modalidade de ensino (1983-2013) .....	151
4.10. Número alunos matriculados no ensino secundário e nos cursos profissionais .....	152
4.11. Evolução do número de alunos matriculados no ensino secundário público, segundo a modalidade de ensino (1995-2013) .....	153
4.12. Evolução da taxa de abandono precoce de educação e formação em Portugal e na União Europeia (1992-2014) .....	154
4.13. Evolução da taxa de abandono precoce de educação e formação e da taxa de retenção e desistência no ensino secundário (Portugal) .....	154
4.14. Relação entre a percentagem de alunos matriculados em cursos profissionalizantes e as taxas de abandono precoce de educação e formação, em 2002 .....	155
4.15. Taxa de abandono precoce de educação e formação e peso dos alunos matriculados em cursos profissionais no total do ensino secundário .....	156
4.16. Relação entre a taxa de abandono precoce de educação e formação e o peso dos alunos matriculados em cursos profissionais no total do ensino secundário .....	157
4.17. Taxa de abandono precoce de educação e formação e taxa de desemprego jovem .....	157
4.18. Relação entre a taxa de abandono precoce de educação e formação e taxa de desemprego jovem .....	158
4.19. Alunos matriculados nos cursos profissionais do ensino secundário, segundo o sexo, por idade .....	161
4.20. Evolução da distribuição percentual dos alunos matriculados em cursos profissionais, segundo o tipo / natureza institucional do estabelecimento .....	162
4.21. Número de alunos matriculados e número de alunos que concluem o ensino secundário, segundo a modalidade de ensino .....	163

4.22. Taxa de retenção e desistência no ensino secundário (%), segundo a orientação curricular e o sexo, por ano de escolaridade .....	163
4.23. Taxa de conclusão dos alunos do ensino secundário, segundo a modalidade de ensino e o sexo, ano letivo 2012/2013.....	164
4.24. Tipo de curso frequentado, segundo o nível de escolaridade dominante na família (%) .....	165
4.25. Tipo de curso frequentado, segundo a origem socioprofissional .....	166
4.26. Número de anos de desvio anual no trajeto pelo secundário, segundo a modalidade frequentada (%) .....	167
4.27. Distribuição dos alunos inquiridos, segundo o sexo (%) .....	169
4.28. Distribuição dos alunos por tipo de curso frequentado, segundo o sexo (%) .....	171
4.29. Percentagem de alunos por tipo de curso frequentado, segundo a escolaridade da mãe .....	172
4.30. Percentagem de alunos por tipo de curso frequentado, segundo o grupo socioprofissional dos pais .....	173
4.31. Percentagem de alunos, segundo a existência de reprovações até ao 9.º ano, por tipo de curso frequentado .....	174
4.32. Distribuição dos alunos que reprovaram ou não no ensino secundário, segundo o curso frequentado .....	175
4.33. Perfis das trajetórias escolares e sociais dos alunos do ensino secundário dos estudos de caso .....	176
5.1. Análise de relevância temática dos programas dos governos .....	187
5.2. Nuvem de temas mais ocorrentes nos programas dos governos .....	187
5.3. Frequência dos termos “educação” e “formação” nos programas dos governos.....	187
5.4. Análise de relevância temática dos programas dos governos segundo a orientação político-partidária.....	188
5.5. Análise de relevância do tema “educação” .....	189
5.6. Análise de relevância do tema “formação” .....	189
5.7. Análise de relevância do tema “ensino secundário” .....	190
5.8. Associação entre os temas “educação” e “ensino secundário” .....	192
5.9. Análise de relevância do tema “reforma educativa” .....	193
5.10. Análise de relevância do tema “qualificações” .....	195
5.11. Associação entre os temas “qualificações” e “formação” .....	197
5.12. Análise de relevância do tema “igualdade de oportunidades” .....	198
5.13. Análise de relevância do tema “escola e ensino públicos” .....	200
5.14. Associação entre os temas “educação” e “ensino público” .....	201
5.15. Associação entre os temas “formação” e “ensino público” .....	201
5.16. Análise de relevância do tema “insucesso e abandono escolares” .....	204
5.17. Associação entre os temas “ensino secundário” e “insucesso e abandono escolares” .....	205
5.18. Análise de relevância do tema “ensino profissional” .....	208
5.19. Associação entre os temas “insucesso e abandono escolares” e “ensino profissional” .....	210
5.20. Índice de relevância temática .....	211
6.1. Tipologia das decisões políticas de promoção do ensino profissional .....	270
6.2. Plano dos modelos de decisão política de promoção do ensino profissional em Portugal .....	278

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

BM – Banco Mundial

CCH – cursos científico-humanísticos

CDS-PP – Partido Popular

Cedefop – European Centre for the Development of Vocational Training

CEE – Comunidade Económica Europeia

CNE – Conselho Nacional de Educação

CP – cursos profissionais

DL – decreto-lei

DN – despacho normativo

DGEEC – Direção-Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

EEA – espaço económico europeu

EFP – educação e formação profissional

EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre

EQF – European Qualifications Framework

FMI – Fundo Comunitário Internacional

INE – Instituto Nacional de Estatística

INO – Iniciativa Novas Oportunidades

ME – Ministério da Educação / ministro da Educação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OTES – Observatório de Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário

PIB – produto interno bruto

PP – pontos percentuais

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social-Democrata

MEC – Ministério da Educação e Ciência

QEQ – Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida

SEE – secretário de Estado da Educação

TIR – taxa interna de retorno

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

USD – dólares dos Estados Unidos

VET – Vocational Education Training



## INTRODUÇÃO

A presente tese insere-se no contexto de uma investigação conducente ao grau de doutor em Políticas Públicas e foi realizada no âmbito do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, do Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE-IUL<sup>1</sup>.

Este trabalho em Políticas Públicas centra a sua abordagem no setor das políticas educativas.

O estudo das Políticas Públicas em Portugal desenvolve-se tardiamente e sem autonomia disciplinar, enquadrando-se na Ciência Política, na Economia, na Sociologia e no Direito.

Existe um défice de conhecimento acumulado nesta área em Portugal, sendo que apenas recentemente começaram a surgir alguns estudos de avaliação de medidas de política e de análise do impacto das mesmas, com o intuito de desenvolver recomendações, propostas de boas práticas, *benchmarking*, muito por influência dos estudos comparativos internacionais desenvolvidos por instituições como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) ou a CE (Comissão Europeia).

As Políticas Públicas enquanto campo disciplinar têm vindo a ganhar relevância e legitimidade científicas. Isto deve-se ao aumento do número de cursos e disciplinas relacionados com a área. Exemplo disso é a criação do presente programa doutoral, que vem introduzir no ISCTE-IUL uma área disciplinar até há algum tempo sem autonomia ou estatuto próprio.

A pertinência atual da análise de Políticas Públicas é incontestável. Nas últimas décadas e especialmente nos últimos anos, muito se tem debatido sobre o papel do Estado na sociedade e sobre os impactos que as suas políticas têm numa época em que as restrições orçamentais e as preocupações com a redução do défice estão na ordem do dia.

Assim, se por um lado parece cada vez mais inoportuno falar em sistemas públicos, devido ao aumento dos cortes e restrições à implementação de medidas públicas, por outro nunca foi tão relevante refletir sobre o papel do Estado, tanto na economia como no bem-estar das sociedades e dos cidadãos.

Estudar políticas públicas revela-se assim, numa fase em que a adoção de medidas restritivas é cada vez mais premente, uma necessidade e um desafio inesgotáveis.

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia, no âmbito da bolsa de doutoramento SFRH / BD / 75903 / 2011.

A presente dissertação de doutoramento enquadra-se no âmbito da área disciplinar das Políticas Públicas, tendo como problemática central o estudo da medida de política – introdução e generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias, 2004-2009.

Esta tese em Políticas Públicas pretende analisar o processo político de uma medida que se considera ter importantes implicações sociais e individuais, devido à crescente importância que o conhecimento, as qualificações e as competências têm nas sociedades e economias atuais. Considera-se por isso que a integração do ensino profissional nas escolas secundárias é um tema de investigação atual e pertinente. A relevância do estudo também se revela através da originalidade do tema, uma vez que se trata de um assunto ainda pouco estudado, sobretudo na perspetiva da decisão política subjacente.

A hipótese que guia a investigação baseia-se na ideia segundo a qual a introdução e generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias, a partir de 2004, é o instrumento político de resposta aos problemas do ensino secundário, como o insucesso e o abandono escolares. Esses fenómenos resultam, por sua vez, de o ensino secundário ter sido, até essa data, excessivamente orientado para o ensino superior, devido à criação do regime de exames nacionais como modelo de avaliação para a conclusão desse nível de ensino, ao predomínio das vias gerais e a uma deficitária oferta educativa de índole profissionalizante.

Estudar a introdução e posterior generalização do ensino profissional nas escolas secundárias, na perspetiva das políticas públicas, implica compreender e analisar os processos de governação e de ação pública, bem como a apropriação por parte de um conjunto de agentes, sejam públicos e/ou privados, envolvidos no processo de formulação da medida (Antunes, 1998).

Importa, por isso, estudar o agendamento, bem como as razões políticas subjacentes à escolha desta medida, como alternativa para a resolução de um conjunto de problemas há muito identificados no ensino secundário português.

Apesar de o tema ser profuso em perspetivas de análise, podendo originar um conjunto de estudos relevantes para as políticas públicas, neste estudo concreto pretende-se centrar a investigação em duas dimensões essenciais relacionadas entre si: primeiramente no processo de agendamento da medida e em seguida no processo político de decisão e formulação da mesma.

A problemática do ensino profissional em Portugal deve ser historicamente contextualizada num conjunto de transformações que o ensino secundário sofreu ao longo do tempo, considerando também a evolução do papel e da missão da escola na sociedade.

As políticas públicas na área da educação têm centrando a sua ação na resolução de um dos maiores problemas históricos do país – o défice de qualificações de jovens e adultos.

Os baixos níveis educativos da população portuguesa têm sido considerados, ao longo do tempo, um dos constrangimentos fundamentais para o desenvolvimento económico e social do país. Esta realidade é referida pelas instituições internacionais que, de alguma forma, têm um papel importante na difusão, transferência e convergência de políticas públicas. São exemplos, a OCDE, mas também a União Europeia (UE), o Banco Mundial (BM), a Comissão Europeia (CE) e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura).

Apesar da melhoria verificada, designadamente a partir de 2000, Portugal enfrenta ainda uma situação desfavorável, sobretudo para fazer face às exigências da sociedade do conhecimento, de uma economia global e dos objetivos da Europa 2020.

Deste modo, e no que respeita aos jovens inseridos no sistema de ensino, a missão da escola deve ser garantir a escolaridade obrigatória, promovendo a diversidade e heterogeneidade de públicos escolares, pelas diferentes origens sociais, pelos ritmos e processos de aprendizagem desiguais ou pelas expectativas e interesses diferenciados que os jovens têm em relação à educação.

No entanto, o desafio das qualificações no país não reside unicamente no aumento do número de jovens a frequentar o sistema de ensino. Passa igualmente por assegurar que os adultos ativos, inseridos ou não no mercado de trabalho, possam ver as suas habilitações e qualificações escolares melhoradas. Isto é, os sistemas educativos têm de ser capazes de responder a adultos que, apesar de integrados no mercado de trabalho, não tiveram a possibilidade de concretizar percursos longos de escolarização, o que resultou num défice das suas qualificações.

É num contexto como este que devem ser enquadradas as preocupações e as opções políticas de criação de programas de qualificação de jovens e de população ativa, assente numa lógica sistémica e articulada de promoção do ensino secundário como patamar mínimo de qualificação da população e de alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade.

As transformações de política educativa em Portugal têm oscilado, em grande medida, entre duas perspetivas diferenciadas sobre qual deve ser o papel do Estado na educação.

Por um lado, uma visão em que se considera que o Estado deve ter um papel relevante na estruturação dos sistemas de ensino, sendo o financiador e promotor principal, garantindo um acesso equitativo aos mesmos. Segundo esta perspetiva, a missão da escola é educar, mas não unicamente no seu propósito mais tradicional, de exposição de conteúdos por parte do professor, mas antes de promover o desenvolvimento cívico e crítico dos alunos, a abertura social, a diversidade e heterogeneidade e a igualdade de oportunidades (Capucha, Duarte e Estevão, 2013). Esta visão da educação consubstancia-se num conjunto de ações, como o

reforço do financiamento, por parte do Estado, das escolas da rede pública, dos seus recursos físicos e humanos; o maior apoio aos alunos de famílias carenciadas; a maior diversificação das vias de ensino, promovendo uma maior diversidade de públicos escolares e garantido uma maior igualdade de oportunidades no acesso, mas também no sucesso escolar.

Por outro lado, uma perspetiva mais elitista em que, as funções da escola são mais restritivas e centradas na transmissão de conteúdos e conhecimentos, tendo esta o papel de formar e seleccionar os indivíduos para as suas diferentes funções sociais. Esta perspetiva foi especialmente defendida pela doutrina do Estado Novo, mas tem tido algumas manifestações em outros momentos históricos das políticas educativas mais recentes. Na atual conjuntura política algumas das características essenciais deste paradigma são evidentes. Por um lado, algum desinvestimento orçamental em educação, que impede que o serviço público mantenha níveis de qualidade. Por outro, a promoção e expansão do ensino privado, designadamente através do seu financiamento. Mas também a promoção de um ensino segmentado – dual – que se consubstancia numa seleção precoce entre os alunos com aproveitamento escolar e aqueles que têm problemas de insucesso, remetendo estes últimos para vias profissionalizantes, estigmatizando-as e deslegitimando-as, aproximando-se assim do modelo de dualização anterior a 1974 e afastando-se do modelo defendido a partir da unificação de 1975.

Deste modo, tem sido evidente que as diferentes visões do papel do ensino e da escola se associam a diferentes iniciativas de política, sendo em parte por isso que muitas das políticas públicas implementadas por um governo, tendem a não permanecer no governo seguinte.

A opção por introduzir cursos profissionais em escolas secundárias, cursos já existentes desde 1989 em escolas profissionais, pretendeu responder a um conjunto de problemas identificados pelos diversos governos, sobretudo desde a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro).

Por um lado, a criação das escolas e cursos profissionais foi a alternativa de política desenvolvida, em 1989 para: (i) resolver questões da economia, designadamente da procura, por parte do mercado de trabalho, de qualificações profissionais intermédias, (ii) diversificar o ensino secundário, de forma a responder às expectativas das famílias e dos alunos. Mas, por outro lado, a partir de 2004-2005 o que se verifica é uma transposição da medida para o ensino secundário público, como instrumento de resposta aos problemas de abandono e insucesso escolares existentes neste nível de ensino.

A este respeito, há muito que várias instituições internacionais referiam a necessidade de apostar politicamente no ensino profissionalizante, de forma a responder aos vários bloqueios que o ensino secundário enfrenta (OECD, 1998). Para além dos problemas referidos e que a

implementação da medida pretendeu solucionar, era necessário encontrar uma alternativa para a elevada procura dos cursos ministrados nas escolas profissionais, que acontecia sobretudo devido à escassa oferta de vias profissionalizantes nas escolas secundárias e ao sucesso dos cursos que aquelas escolas demonstravam em termos de empregabilidade (Pereira, 2011). Por tal, cerca de 50% dos alunos inscritos anualmente ficavam sem vaga para frequentar um curso profissional (Azevedo, 2003).

Se, por um lado, existia uma elevada procura destes cursos nas escolas profissionais, por outro, era necessário ultrapassar o bloqueio financeiro dessas escolas, por força do término do financiamento comunitário em algumas zonas do país, o que se revelou um constrangimento formal ao aumento de cursos e escolas profissionais (Justino *et al.*, 2006; Castro, 2014).

Deste modo, com a implementação da medida em estudo pretendeu-se responder de forma sucinta a três problemas centrais: (i) ao elevado insucesso e abandono escolares no ensino secundário; (ii) ao nível reduzido de qualificações escolares e profissionais da população portuguesa; (iii) às diferentes expetativas e aspirações dos alunos e suas famílias relativamente à escola e ao ensino secundário (Rodrigues, 2010b; Neves, 2011).

Perante este *puzzle*, o estudo aprofundado do tema parece revelar-se pertinente. Trata-se de uma medida que integra uma política mais ampla de valorização da escola pública, com o objetivo explícito de uma maior igualdade de oportunidades, colocando a escola ao serviço de um conjunto diversificado e alargado de estudantes, com aspirações e expetativas diferenciadas (Rodrigues, 2010b).

Perante um contexto de um ensino secundário com vários problemas identificados, importa perceber qual o contributo da medida de política em causa para a solução desses problemas. Interessa igualmente compreender quais os desafios que se colocam no contexto de uma medida de política já implementada e concretizada num conjunto alargado de escolas, a nível nacional.

### **Questões, objetivos e hipóteses da investigação**

O sucesso ou insucesso da implementação de determinada medida de política depende fortemente do contexto sociopolítico, dos atores envolvidos e do reconhecimento e perceção de legitimidade de ação.

Nesta investigação pretende-se analisar criticamente a introdução do ensino profissional nas escolas secundárias, bem como a sua generalização mais recente, enquanto medida de política pública no setor da educação.

Uma vez que o estudo das Políticas Públicas é muito recente em Portugal, considera-se que todas as investigações que possam dar contributos, nas mais variadas políticas setoriais, serão uma mais-valia para o desenvolvimento deste campo científico e disciplinar. Assim, pretende-se, não só contribuir para o estudo das Políticas Públicas enquanto área disciplinar autónoma, mas também para a compreensão da relação entre esta área e outras ciências próximas, como a Sociologia, a Ciência Política e a Economia.

O objetivo fundamental da investigação é compreender quais os fatores que desencadearam, em 2004, a oportunidade de introduzir os cursos profissionais num conjunto de escolas do ensino secundário e, posteriormente, em 2006, generalizar esses cursos à sua quase totalidade, promovendo uma mudança no que respeita o ensino secundário, deixando este de ser apenas um ciclo propedêutico do superior, atribuindo-lhe um caráter e identidade próprios, fomentando a igualdade de oportunidades e promovendo a mudança social.

Uma das questões essenciais a que esta investigação pretende responder é: quais os fatores/variáveis/ condições que estão subjacentes à introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias, em 2004, e à sua generalização em 2007/2008, num contexto em que as perceções públicas e políticas acerca do ensino profissional se tinham deslocado de um persistente estigma social, herdeiro do período de dualização do ensino secundário, para uma preocupação crescente com os bloqueios deste nível de ensino, com o insucesso e o abandono escolares e a reduzida diversidade da oferta educativa.

Pretende-se assim não só analisar o processo de agendamento da medida de política e analisar os antecedentes que estiveram na sua origem, mas também compreender o processo político que desencadeia a sua formulação.

A opção de integração dos cursos profissionais nas escolas secundárias é uma medida que, antecipando a conclusão do estudo, parece resultar da conjunção de vários fatores, sendo ela própria fortemente impulsionadora de outras medidas, articulando-se particularmente com as políticas de emprego e de apoio à transição para o mercado de trabalho.

A formulação da medida em estudo tem dois momentos distintos, sendo protagonizada por diferentes ministros da Educação, de diferentes quadrantes políticos.

O primeiro momento inicia-se em 2002 e culmina em 2004 com a formulação da reforma do ensino secundário, que contempla a hipótese de os cursos profissionais serem lecionados em escolas secundárias. O segundo momento desenvolve-se em 2007/2008, expande e generaliza estes cursos a um número elevado de escolas secundárias, sem alterações legislativas.

No quadro 0.1 é apresentado o modelo de análise, onde se identificam os eixos que guiam a investigação e as variáveis consideradas para responder às questões de investigação.

A tese tem duas preocupações principais que estão definidas no modelo. Primeiramente pretende-se analisar o processo de agendamento da medida de política. Em seguida o objetivo passa por compreender o processo político que desencadeou a formulação da medida. Para tal, é necessário identificar:

- o contexto em que se operacionalizou a mudança e que desembocou na decisão (mudança de governo, atores, instituições, debate público e político, influência e pressões internacionais);
- os recursos (humanos, financeiros, outros) que estiveram envolvidos e o papel que tiveram na formulação da medida;
- os quadros de valores/ideias/perceção acerca da missão e papel do ensino secundário que estão subjacentes a essa decisão (orientação político-partidária, interesses, conhecimento e informação sobre o problema) (quadro 0.1).

#### **Quadro 0.1** Modelo de análise

Eixos de análise	Variáveis independentes	Agendamento e formulação
Contexto →	Atores Mudança de governo Pressão internacional Instituições Discussão / debate público / político	Introdução e generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias
Recursos →	Financeiros Humanos	
Valores/ideias →	Orientação político-partidária Interesses Informação e conhecimento cognitivo sobre a questão/problema	

Assim, perante um contexto específico de perceção pública do problema – no caso em concreto de preconceito social adverso à formulação desta medida de política –, quais os fatores que explicam que, em 2004, se tenha considerado esta solução e se tenha implementado esta medida? E que em 2006, a mesma tenha sido generalizada para um conjunto alargado de escolas?

A *hipótese central* da tese é que a introdução dos cursos profissionais e a sua posterior generalização foram os instrumentos de política utilizados para responder aos problemas do ensino secundário, como o insucesso e o abandono escolares, num contexto caracterizado pela existência de informação e conhecimento partilhados sobre esses mesmos problemas, originando uma discussão pública e política alargada.

Num contexto de debate sobre a escola pública e sobre o ensino secundário em particular, desencadeado pelo conhecimento e informação factuais e pela influência das organizações internacionais, a solução política encontrada foi introduzir e generalizar os cursos profissionais nas escolas secundárias. A formulação da medida, em termos de orientação ideológica, foi no sentido da expansão na escola pública e não do alargamento do subsistema das escolas profissionais.

Assim, como hipótese secundária considera-se que terão existido um conjunto de condições / variáveis / fatores que, copulados, desencadearam o processo de decisão e formulação da medida naqueles dois momentos. A este respeito consideram-se fatores de *contexto*, de *recursos* e de *ideias*.

A análise de uma ideia pressupõe:

[...] a análise dos processos de discussão sobre o assunto, os discursos, as audiências e as proposições de projetos de lei, assim como a interferência dos resultados das eleições, das mudanças no governo, da pressão de grupos de interesse, das oscilações do sentimento nacional, da opinião pública e da mídia. O momento crítico que explica a proeminência de um item na agenda não é a sua fonte, mas o ambiente do governo e a receptividade da ideia, aliados à combinação de atores envolvidos na decisão, elaboração e implementação de uma política pública. A chave, portanto, para se entender as mudanças nas políticas públicas, não está na origem da ideia, mas no entendimento do processo de crescimento dessa ideia. Assim torna-se necessário estudar o efeito da conexão de vários fatores que, juntos, favorecem a aprovação de políticas, identificando as contribuições dos diferentes atores para o processo de determinação da agenda [...] (Pinto, 2008: 31).

### **Estratégia metodológica**

A estratégia metodológica adotada neste estudo combina diferentes metodologias de investigação e técnicas de recolha de informação, de acordo com os diferentes objetivos do estudo.

O primeiro e segundo capítulos são constituídos pela revisão da literatura, do estado da arte e dos debates sobre o tema em diferentes disciplinas, como a Economia, a Sociologia e a Ciência Política.

O terceiro capítulo resulta de uma exploração de informação de fontes secundárias sobre a evolução do sistema educativo e das políticas de educação do ensino secundário, designadamente de promoção do ensino profissional, bem como de uma análise documental de legislação, passando em revista os principais normativos que foram sendo introduzidos relativamente a este nível de ensino. Assim, foi possível traçar uma cronologia das principais alterações de política educativa até à formulação da medida, e descrever o processo de unificação e diversificação do ensino secundário. Neste capítulo identificam-se os antecedentes da medida de política e o processo de agendamento, desde a dualização do ensino (liceus / escolas técnicas), passando pela reforma Veiga Simão, até à unificação do ensino secundário, à aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, à criação das escolas profissionais, em 1989, seguindo até 2004, data em que é introduzida a reforma do ensino secundário, e 2007/2008, quando os cursos profissionais são generalizados às escolas secundárias.

A análise cronológica destes processos permitiu identificar e compreender as diferentes alterações do sistema de ensino português, com especial ênfase no ensino secundário.

No capítulo 4 procede-se a uma abordagem de índole quantitativa. Para tal, recolhem-se dados estatísticos oficiais. Os indicadores selecionados permitem fazer uma caracterização geral do sistema de ensino português, muitos deles de forma longitudinal. Outros são analisados de forma circunscrita num período mais recente, comparando com os valores da média da União Europeia.

Com a observação de dados estatísticos mencionada é possível:

- traçar o quadro de diagnóstico que desencadeia o agendamento e a decisão política de introduzir os cursos profissionais nas escolas secundárias;
- fazer uma caracterização do sistema de ensino a vários níveis – as qualificações da população portuguesa (jovem e adulta); o acesso ao ensino por parte dos jovens; o desempenho escolar dos que frequentam o sistema de ensino.

As principais fontes estatísticas utilizadas são os dados da educação disponibilizados pelo Ministério da Educação (ME) através da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), permitindo a obtenção de dados comparativos para diferentes anos letivos, e o recenseamento geral da população (Censos do INE). Esta revela-se uma fonte nacional privilegiada para traçar a evolução das qualificações da população num período mais dilatado de tempo (neste caso opta-se pela década de 2001 a 2011).

A nível internacional, apesar de muitos dos dados necessários serem encontrados na base de dados Pordata, consultaram-se, em alguns casos, os dados originais disponibilizados no *site* do Eurostat (autoridade estatística da União Europeia) e da OCDE.

A título de exemplo, alguns dos indicadores estatísticos analisados são, entre outros: a população segundo as habilitações literárias; a população com o ensino secundário ou superior; o abandono precoce de educação e formação; as taxas de repetência.

À parte esta caracterização mais geral do sistema de ensino e da escolarização da população portuguesa, é efetuada uma análise estatística especificamente centrada no ensino profissionalizante. A este respeito analisam-se dados referentes à evolução dos cursos profissionais em Portugal, bem como de outras vias profissionalizantes, designadamente a evolução do número de alunos matriculados nas diferentes modalidades e o seu peso percentual no total do ensino secundário.

É também objetivo traçar uma caracterização dos alunos que frequentam os cursos profissionais em Portugal. Para tal, procedeu-se primeiramente à recolha de dados oficiais da DGEEC (2013; 2014a) e da DGEEC/OTES (2014), o que permite caracterizar estes alunos a nível nacional. E em simultâneo analisam-se os dados resultantes da aplicação de um questionário realizado a jovens do 10.º e do 12.º ano, de um conjunto de 11 escolas do ensino secundário, com cursos científico-humanísticos e profissionais,<sup>2</sup> considerando para o efeito o *case studies method* (Yin, 2009).

O perfil dos alunos que frequenta o ensino profissional foi então constituído a partir de:

- um questionário aplicado a uma amostra representativa de alunos de um conjunto de 11 escolas, no que respeita a trajetória escolar e origem social da família;
- comparação desses dados com o perfil de alunos que frequentam o ensino profissional, a nível nacional. Os dados estatísticos oficiais foram consultados na DGEEC, designadamente através dos resultados da aplicação do questionário do Observatório dos Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário (OTES).

---

2 A aplicação do questionário realizou-se no âmbito de um projeto de investigação que decorreu no ano letivo de 2010/2011, no qual foi possível colaborar. Através dessa participação tive a possibilidade de, juntamente com a equipa, criar o instrumento de pesquisa, elaborando as suas perguntas e aplicando os questionários nas escolas a alunos selecionados para o estudo. Tendo a base de dados pude, através de dados de caracterização geral dos alunos e suas famílias, analisar a sua trajetória social. Também foi possível integrar questões relativas ao trajeto escolar dos jovens e assim analisar o seu percurso escolar. De referir ainda que todos os alunos que foram inquiridos, não só tiveram de ter uma autorização dos seus familiares para preencherem o questionário, como foram informados que os dados iriam servir também no âmbito de uma tese de doutoramento.

De referir que os alunos inquiridos no âmbito das 11 escolas foram selecionados através de uma amostra probabilística estratificada, sendo os estratos construídos a partir da listagem das turmas disponibilizadas pelas direções das escolas. Em cada escola foi disponibilizada uma listagem dos alunos do universo, segundo a turma, o curso e o sexo, o que permitiu a constituição de uma amostra estratificada representativa em cada escola, cuja vantagem principal reside na garantia de que os grupos criados nos estratos ficam representados em termos proporcionais com o número existente na população (Bryman e Cramer, 2003).

Com o objetivo de analisar o agendamento da medida – *agenda setting* (Kingdon, 1996) – e as intenções políticas dos vários governos, no capítulo 5 realiza-se uma análise de conteúdo temática dos programas dos X ao XVII Governos Constitucionais. A opção por este período resulta do facto de se considerar a Lei de Bases como o marco fundamental do sistema educativo português, em geral, e do ensino secundário em particular, iniciando-se o estudo a partir desse normativo e terminando no período de governação em que foi generalizada a medida ao conjunto das escolas secundárias.

Com esta observação pretende-se compreender a forma como os diferentes governos identificaram e consideraram na agenda política os bloqueios do ensino secundário, referidos insistentemente pelas instituições internacionais como um dos principais problemas a ultrapassar em Portugal, com impactos significativos na economia e na coesão social. Esta estratégia metodológica permitiu identificar as alternativas que foram sendo definidas e as circunstâncias que desencadearam a opção política para solucionar os problemas identificados, enquadrando a medida de política num conjunto alargado de intenções e decisões diferenciadas.

De referir que a análise de conteúdo temática dos programas dos governos é desenvolvida através do *software* informático MaxQda. Este programa permite sistematizar informação de cariz qualitativo, como é caso dos programas dos governos, e criar um conjunto de categorias analíticas temáticas. Entre outros aspetos possibilita a verificação de quais os temas relativos à educação em geral, e ao ensino secundário em particular, que têm sido mais referidos nos vários programas dos governos.

Para essa observação opta-se por examinar apenas o setor da educação dos programas dos governos. A análise de conteúdo temática compõe-se por duas etapas diferenciadas:

- uma de carácter qualitativo, através da constituição de categoriais e de uma pesquisa dos temas abordados pelos diferentes governos e do sentido atribuído aos mesmos;

- uma de carácter quantitativo, de contabilização dos temas nos respetivos programas governamentais.

Na análise de conteúdo de cariz quantitativo é contabilizado o número de vezes que determinado tema surge no programa do governo. As únicas exceções são os termos *educação* e *formação* que são contabilizados de per si, enquanto em todas as outras categorias não são contabilizadas as palavras, mas antes a frequência com que surgem os temas.

Com esta abordagem desenvolve-se um estudo quantitativo dos dados, nomeadamente apresenta-se a frequência de alguns temas nos diferentes programas dos governos e realizam-se algumas correlações entre eles.

Com a utilização deste *software* e com o recurso a este tipo de instrumento, é possível realizar um conjunto de análises diferenciadas e que se complementam entre si, o que se revela uma mais-valia para a investigação. À parte uma pesquisa mais “quantitativa”, a partir da contagem dos temas que surgem nos vários programas dos governos, o MaxQda permite a criação de categorias e a combinação da informação constituinte dos programas em cada uma delas, possibilitando uma observação mais qualitativa, típica da análise de conteúdo e das técnicas de pesquisa intensivas.

Em seguida, realizam-se entrevistas semiestruturadas com os protagonistas ou decisores políticos<sup>3</sup> dos governos supramencionados, responsáveis pelas várias transformações do ensino secundário, bem como com alguns elementos dirigentes do Ministério da Educação com conhecimento privilegiado sobre o tema.

Com estas entrevistas é possível examinar o processo de decisão política a partir da perceção dos seus protagonistas. A realização destas entrevistas, juntamente com a análise da restante informação recolhida, permite definir uma tipologia de decisões políticas de promoção do ensino profissional ao longo do período em estudo.

### **Estrutura da tese**

Em síntese, a tese tem seis capítulos distintos, para além desta introdução e da conclusão.

---

3 A este nível, importa referir que foram entrevistados um ou mais elementos dirigentes do XI ao XVII Governo Constitucional. A opção foi o contacto com todos os dirigentes supramencionados e entrevistar aqueles que se mostraram disponíveis para o efeito. Para além dos ministros da Educação e secretários de Estado disponíveis para colaborar com a investigação, entrevistaram-se também outros elementos dirigentes do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

No primeiro capítulo – “Educação e formação: as perspetivas da Economia e da Sociologia” – desenvolve-se uma reflexão mais teórica sobre o papel da educação e as missões da escola numa perspetiva da teoria do capital humano e na lógica da Sociologia, enquadrando-se as visões do papel do Estado e as teorias da reprodução social.

Para compreender o processo político subjacente à introdução da medida de política, importa analisar a influência que os debates na Economia e na Sociologia tiveram na formulação da medida. Isto é, tanto a Economia, nomeadamente através da teoria do capital humano, como a Sociologia da Educação, com diferentes perspetivas de análise (por exemplo as teorias da reprodução social que demonstravam que o sucesso escolar estava fortemente dependente da estrutura social de origem), contribuem para compreender a formulação da medida de política.

No capítulo 2 – “Políticas públicas: revisão das principais conceções teóricas” – são sintetizadas as principais perspetivas teóricas do campo das Políticas Públicas, as quais permitem analisar o processo político e decisional da medida em estudo e revelar quais as orientações que predominaram nas opções que foram tomadas.

Em seguida, no capítulo 3 – “Evolução do sistema educativo português: políticas públicas de promoção do ensino profissional em Portugal numa perspetiva comparada” – é analisado o processo de unificação e diversificação do ensino, caracterizando-se as principais alterações ocorridas no ensino secundário desde a sua formação até ao momento em que a medida é implementada. Neste capítulo é fortemente enfatizado o aspeto da diversificação das vias do ensino secundário ao longo do período em estudo e as principais transformações ocorridas nesse sentido.

No quarto capítulo – “Análise estatística dos impactos das políticas de promoção do ensino secundário e dos cursos profissionais” – são enfatizados e analisados indicadores referentes ao sistema de ensino, no que respeita o acesso e ao sucesso escolar, centrando-se depois a análise ao nível mais micro do ensino secundário profissional. Neste capítulo é apresentado, entre outros aspetos, o perfil socioeducativo dos alunos que frequentam esta modalidade educativa, por comparação com os seus colegas dos cursos científico-humanísticos.

No capítulo 5 – “Análise dos programas dos governos: as intenções de política” – é apresentado o resultado de uma análise de conteúdo aos programas dos governos, sendo explicitadas as temáticas mais relevantes para os diferentes governos e as intenções e decisões tomadas por estes entre 1986 e 2009.

Por fim, no capítulo 6 – “Análise das decisões a partir das percepções dos agentes políticos” – é desenvolvido o estudo das entrevistas realizadas aos decisores políticos e apresentada uma tipologia de visões/orientações presentes nas diferentes decisões que foram sendo implementadas relativamente ao ensino secundário profissionalizante.



I PARTE

**ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

CAPÍTULO 1  
**EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO**  
**As perspectivas da Economia e da Sociologia**

**1.1. A abordagem da economia da educação: a teoria do capital humano**

Uma primeira perspectiva de análise do tema do ensino profissionalizante tem origem na Economia e é visível nas recomendações proferidas pelas instituições internacionais, onde é debatido o impacto da educação no desempenho económico dos países.

Estas conceções baseiam-se na teoria do capital humano, que sustenta a existência de uma relação fundamental entre educação e crescimento económico (OECD, 1998).

Na sequência de estudos sobre o valor económico da educação, Théodore Schultz (1961) criou o conceito de capital humano durante a década de 50 do século XX. Professor de Economia na Universidade de Chicago, é a Schultz que é atribuída a origem da teoria do capital humano. Esta surgiu de uma preocupação em explicar a produtividade a partir do fator humano.

Apesar de ser considerado o criador desta teoria, a mesma é difundida e desenvolvida posteriormente por Becker, durante toda a década de 1960. O seu livro mais célebre foi *Human Capital* (1964), onde foi desenvolvido o conceito de capital humano e demonstrado que aspetos como a saúde, a capacidade de aplicar o conhecimento na resolução de problemas no quotidiano, assim como o desempenho de comportamentos positivos e a motivação para a realização de funções laborais eram fatores preponderantes para a produção de valor económico pelo trabalho e para o crescimento económico e a criação de bem-estar, de uma maneira geral (Becker, 1993 [1964]).

Segundo a teoria do capital humano, a educação, o conhecimento e a qualificação de recursos humanos têm uma relação linear direta e positiva com o crescimento e desenvolvimento económicos (Becker, 1993 [1964]). Na ótica destes autores para ocorrer um maior crescimento económico dos países e maior rendimento individual é necessário que mais indivíduos obtenham melhores níveis de escolaridade. Assim: “O tempo e o dinheiro investido em educação constroem capital humano, portanto deve ser possível estimar a taxa de retorno sobre tais investimentos, de uma forma semelhante ao investimento em capital físico” (Psacharopoulos e Patrinos, 2004: 1).<sup>4</sup>

---

4 “Time and money spent on education builds human capital, hence one should be able to estimate the rate of return on such investment, in a way similar to investment in physical capital”.

Um dos principais fatores de crescimento económico é o nível de educação e qualificação das pessoas. Como consequência, o rendimento dos indivíduos com maiores habilitações literárias é, quase sempre, acima da média, comparando com aqueles que têm menores qualificações escolares. Assim, uma maior escolarização contribui diretamente para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, devido ao aumento dos rendimentos, e isso, por sua vez, deriva da sua melhor qualificação para o desempenho no mercado de trabalho.

A educação-formação é um fator transversal para a competitividade. E hoje, mais do que nunca, uma característica da competitividade moderna é a de que, para além dos bens e serviços, as nações competem com *cérebros* e, por isso, o conhecimento passou a ser no mundo moderno o fator competitivo mais decisivo para a prosperidade duma nação (Simão, 2003: 156).

A teoria do capital humano tornou-se assim o “paradigma dominante na economia da educação dos anos sessenta” (Teodoro, 1994: 49), colocando o foco de “[...] atenção ‘no papel económico do ensino’, por oposição ao ‘papel social’ que lhe era tradicionalmente atribuído” (Cerqueira e Martins, 2011: 127-128). A questão de fundo é recolocada uns anos mais tarde, aquando da emergência de um paradigma de sociedade e economia baseado no conhecimento e na informação, em que a educação é considerada vital para a formação de quadros qualificados, dos quais dependem a inovação, o crescimento e a produtividade do trabalho e da tecnologia avançada (Janmaat *et al.*, 2013).

No que concerne a esta teoria, o conceito de capital humano tem um significado que diz respeito a um conjunto de atributos como a escolarização, os cursos de formação ou outras formas de conhecimento que potenciam a riqueza e o crescimento económico (Becker, 1993). “A educação é concebida, principalmente, como um agente de transformação económica e, consequentemente, social. Ela providencia o capital humano” (Stoer, 1982: 35).

Apesar desta relação direta entre educação e desenvolvimento económico, Becker considera que existem outros benefícios não económicos que a educação produz. São exemplos: a saúde; a propensão para exercício da cidadania e do voto; o controlo da natalidade; entre outros (Becker, 1993 [1964]).

A formação da OCDE acontece no período de desenvolvimento da teoria do capital humano. Por essa razão e, apesar da preocupação de índole economicista da instituição, a “adoção do conceito de capital humano [...] torna a questão educativa, não só incontornável, mas até central na análise das políticas do desenvolvimento económico e portanto nas preocupações e no trabalho da OCDE” (Lemos, 2014: 51).

Se os objetivos da OCDE se centravam, numa fase inicial, fundamentalmente na política económica, “com a influência das teorias do capital humano, a intervenção no âmbito da política social, e designadamente das políticas de educação, assume papel relevante no contexto dos seus objetivos” (Lemos, 2014: 74).

A OCDE é assim uma das instituições internacionais que adota a perspetiva da teoria do capital humano e que, por isso, considera que o crescimento económico está intimamente relacionado com o nível das habilitações escolares dos indivíduos e as qualificações da mão de obra dos países.

Assim, como outras instituições, continua a demonstrar durante vários anos que, em todo o mundo, as habilitações literárias têm forte impacto, não apenas nos rendimentos, mas também em aspetos como a empregabilidade, a produtividade, a poupança, o bem-estar, a saúde, a literacia, a aprendizagem ao longo da vida, a confiança nas instituições, a participação cívica, a prevenção da criminalidade (OECD, 2011).

No entanto não é a única instituição que adota os princípios da teoria do capital humano. Também a UNESCO, já na década de 1970, atribuía à educação um carácter extremamente economicista. O desenvolvimento económico era a base que norteava todas as políticas difundidas por esta organização. Nesta perspetiva, a educação era também perspetivada como criadora de capital humano. No relatório desenvolvido por Jacques Delors (1996) para a UNESCO é também referida a importância que as instituições internacionais têm atribuído ao capital humano e ao investimento em educação para efeitos de produtividade.

De acordo com um estudo desenvolvido pela OCDE, em 2004, concluiu-se que, em termos gerais, o efeito a longo prazo de um ano de escolaridade era estimado entre 3 a 6% de acréscimo de produção (OCDE, 2004: 196).<sup>5</sup>

Em 2012 continuava a registar-se um impacto positivo entre a educação e a produção dos países. As receitas provenientes do trabalho dos diplomados do ensino superior contribuía em mais de 1% para o crescimento anual do PIB. Mesmo durante a crise económica, este segmento da população continuava a colaborar para o crescimento do PIB na ordem de 0,5% por ano, entre 2008 e 2012 (OCDE, 2012: 191).<sup>6</sup>

---

5 “Dans les pays de l’OCDE, l’effet à long terme d’une année d’études supplémentaire sur la production économique est estimé à 3 à 6% environ”.

6 “La croissance des revenus du travail des diplômés de l’enseignement tertiaire a contribué à hauteur de plus de 1 point de pourcentage à la croissance annuelle du PIB ces dix dernières années. Même durant la crise économique récente, la croissance des revenus du travail de cette catégorie d’individus a eu un impact positif sur le PIB, de l’ordre de plus de 0.5 point de pourcentage par an (entre 2008 et 2010)”.

Uma das formas que a instituição encontrou para medir este impacto foi através do cálculo da taxa de rendimento interna social do investimento na educação (TRISIE).<sup>7</sup>

Segundo o relatório *Education at a Glance 2012*, em Portugal, em termos privados, o custo de obtenção do ensino secundário é de 23.456 USD (dólares dos Estados Unidos), sendo o benefício de 133.074 USD, o que representa uma diferença de 109.618 USD e uma TIR (taxa interna de retorno) de 11,5% (OECD, 2012: 174). Em termos públicos, o valor de custo é 23.791 USD e o de benefício de 76.420 USD, o que representa, uma vez mais, um acréscimo de 52.629 USD e uma taxa interna de retorno de 7,7% (OECD, 2012: 176).

No que respeita o ensino superior os valores são ainda mais expressivos. Relativamente a benefício privado, a relação é de 30.050 USD de custo e 403.901 USD de benefício (diferença de 373.851 USD e a uma TIR de 18,5%) (OCDE, 2012: 178). Em relação ao público, o custo é de 16.553 USD e o benefício de 106.018 USD (diferença de 89.464 USD e uma TIR de 18,1%) (OCDE, 2012: 181).

Os anos 60 foram caracterizados, na maioria dos países, pela explosão da educação. Em Portugal verificou-se o aumento da escolaridade obrigatória para seis anos, em 1964.

Apesar de se ter verificado um crescimento da população escolar (Canário, 2005; Teodoro, 1982), o mesmo não foi tão evidente como noutros países.

Contribuiu para isso, o facto de o regime político não ser favorável à promoção da educação, o que se revelou por se manter o número de anos de escolaridade obrigatória relativamente reduzido e os níveis da escolaridade da população também (Lemos, 2014), sendo que apenas com a aprovação do Projeto Regional do Mediterrâneo:

[...] o regime foi confrontado com as novas orientações enquadradoras da política educativa, adotadas pela OCDE e em difusão generalizada na Europa, baseadas nas teorias do capital humano, centradas nas relações da educação com o desenvolvimento económico e na promoção da igualdade de oportunidades e conduzindo a uma enorme expansão dos sistemas educativos e a uma democratização do acesso aos níveis de ensino pós-primários (Lemos, 2014: 119).

Assim, durante várias décadas, a OCDE foi desenvolvendo recomendações a Portugal no sentido de aumentar as qualificações como forma de fomentar a competitividade do país. A mesma instituição promovia a diversificação da oferta educativa do ensino secundário e a expansão do ensino profissionalizante como instrumentos de (i) combate ao insucesso e

---

7 A TRISIE permite medir os custos e benefícios para o país (aumento da produção) do investimento que realiza em educação.

abandono escolares, (ii) melhoria das qualificações e (iii) resposta às expectativas de um conjunto de alunos e famílias, com aspirações diferenciadas (Rodrigues, 2010b; Neves, 2011).

A procura da educação, nomeadamente de características técnico-profissionais, torna-se mais intensa a partir dos anos 60 – é a fase em que a teoria do capital humano se torna o modelo dominante nos sistemas educativos internacionais, privilegiando a correlação entre o investimento no ensino e a expansão da economia, com grandes reflexos em Portugal, o que se materializa, em 1973, com a reforma Veiga Simão (Cerqueira e Martins, 2011: 123).

Apesar do aumento crescente de alunos no ensino profissionalizante, onde se enquadram os cursos profissionais, a percentagem de alunos a frequentar estas vias era, até há alguns anos, muito residual, sobretudo quando comparada com a realidade da maioria dos países da UE e da OCDE, onde cerca de 50% dos alunos matriculados no ensino secundário o faziam através de vias profissionalizantes (OECD, 2010). Em 2005, a nível nacional, a percentagem de alunos inscritos nos cursos profissionalizantes representava 31% do total de inscritos neste nível de ensino.<sup>8</sup> De acordo com as estatísticas do Eurostat, na Europa dos 27 esta percentagem representava 60,5% do total de inscritos, o que significava que mais de metade dos que frequentavam o ensino secundário o faziam por esta via, representando os cursos gerais uma menor parte. O mesmo se verificava com os países da OCDE, em que Portugal, a par da Irlanda, eram os países europeus com o peso mais diminuto de alunos a frequentar o ensino profissionalizante (European Training Foundation, 2007). Em 2008, a realidade descrita pela OCDE (OECD, 2010) era que Portugal continuava a ter cerca de 69% dos alunos matriculados nos cursos científico-humanísticos, representando as vias profissionalizantes cerca de 31%. A média da União Europeia era 52,9% e, no caso da OCDE, 47%.

Mais recentemente, Portugal apresentava cerca de 160 mil alunos inscritos em modalidades profissionalizantes, tendo um peso percentual de mais de 40% dos total dos matriculados do ensino secundário (Pordata).<sup>9</sup>

Não era apenas a OCDE que fazia recomendações a Portugal no sentido de diversificação do ensino secundário. Nos anos 80, a teoria do capital humano teve uma forte influência nos estudos internacionais, promovendo o desenvolvimento e investimento no ensino profissionalizante, por parte de instituições como o FMI ou o Banco Mundial.

Em 2010 a Comissão Europeia referiu a necessidade de incentivar e promover a opção pelo ensino profissional no ensino secundário (Comissão Europeia, 2010). O próprio processo de

---

8 Os inscritos em cursos profissionais representavam 10% dos alunos inscritos no ensino secundário.

9 Ano de 2013 – ensino público e privado.

Copenhaga explicita a necessidade de diversificação do ensino, sendo um exemplo concreto de uma preocupação em desenhar uma estratégia europeia para a melhoria da educação e formação dos indivíduos, tal como ficou especificado e objetivado na Estratégia de Lisboa, em 2000. Assim, as sucessivas recomendações internacionais que vinham sendo proferidas a Portugal, no sentido de tornar o ensino secundário mais diversificado e atrativo respondiam ao objetivo definido na Estratégia de Lisboa, de em 2010, no espaço europeu, 85% da população com 22 anos ter o ensino secundário completo.

## **1.2. Diferentes perspetivas sobre o papel e a missão da escola**

Nas últimas décadas e nas sociedades ocidentais, a missão da escola mudou. Hoje não se pretende apenas que os alunos adquiram conhecimentos, conteúdos disciplinares, aprendizagem formal. É exigido à escola um conjunto de outras funções que outrora não desempenhava.

A educação tem vindo a estar predominantemente dominada pela preocupação de transmitir o património de aquisições acumulado pela humanidade e por cada cultura de referência. Assim, resulta claro que o paradigma prevaiente tem sido o do ensino do conhecido, ou seja, do estado da arte em matéria de conhecimentos e sabedoria convencional que sobre ele vem sendo construída (Carneiro, 2001: 122).

Apesar da maior exigência relativamente à escola e às funções que deve desempenhar no quadro mais amplo da sociedade, tal não significa que os objetivos tradicionais não se mantenham ou reforcem. A escola é uma instância socializadora por excelência, que contribui para a mudança social, refletindo as transformações que ocorrem a nível societal. À escola exige-se a transmissão de conhecimentos, mas também a inculcação de valores e normas sociais; no entanto, esta instituição parece ser, cada vez menos, o pilar da ordem, justamente pela influência que sofre de outras instituições sociais que com ela se relacionam e da sociedade em geral.

A ideia de crise das instituições, particularmente do caso da escola, não é uma tese recente, nem tão-pouco partilhada por todos os sociólogos que tratam as questões da modernidade. É aliás uma tese contrariada e refutada por muitos deles. Para alguns, não se assiste a uma crise da escola. O que está a acontecer com esta, assim como com outras instituições tradicionais, é um processo de transformação (Dubet, 2002). Esta mudança ou reformulação de valores resulta no facto de as instituições deixarem de ser o pilar sólido de referência, tornando-se fluidas e dinâmicas.

Para Dubet, o processo de desinstitucionalização é inevitável e irreversível. Para o autor francês, o modelo de instituição, tal qual estava implementado tradicionalmente está esgotado. Deste modo, e no que se refere à escola, não considera que se observe uma crise. A instituição em si e a sua ação socializadora é que parece estar a sofrer mutações, que estão elas mesmas ligadas à ideia de modernidade,<sup>10</sup> tal como foi referido anteriormente. Este processo de desinstitucionalização a que Dubet se refere, pode ter algum paralelismo com o conceito de reflexividade e individualização que Giddens e Beck expõem nas suas obras (Giddens, 1992; Beck, 1992), acerca da pós-modernidade ou modernidade tardia.

Um dos pilares fundamentais dos sistemas de ensino das sociedades contemporâneas reside na institucionalização do princípio da escolaridade obrigatória, que se consubstancia numa maior frequência escolar. Assim, “poucos são os países onde não existe um número mínimo de anos de escolaridade obrigatória para todos e em alguns deles essa formação básica prolonga-se mesmo por dez ou doze anos” (Almeida *et al.*, 1994: 118), como é o caso de Portugal.

No entanto, no século XXI não se pode assegurar apenas percursos longos de escolarização a um maior número de estudantes, é igualmente exigido que acresça qualidade das aprendizagens e percursos escolares bem-sucedidos. Isto significa que, além de garantir a igualdade de oportunidades no acesso, os sistemas de ensino devem viabilizar a equidade no sucesso escolar (Gomes e Duarte, 2012).

Gradualmente, a escola passou de uma instituição fechada sobre si própria e destinada apenas a alguns para uma instituição aberta ao exterior, procurando integrar e escolarizar todos os alunos, desenvolvendo estratégias pedagógicas e ofertas formativas diferenciadas para responder à heterogeneidade desses alunos e à diversidade das suas expectativas; renovando os conteúdos de ensino para responder às novas exigências sociais como a da educação para a cidadania e a preparação dos jovens como cidadãos num mundo globalizado e mais cosmopolita (Rodrigues *et al.*, 2014: 38).

Com o advento do Estado-providência e o acesso à educação de forma mais generalizada, uma das funções sociais da escola passou a ser a promoção de uma maior igualdade de oportunidades, tendo como objetivo último “[...] o equilíbrio da equidade com a qualidade” (Carneiro, 2001: 45). Todavia, é perceptível que,

---

10 A ideia de modernidade trás consigo a crença de que são os homens que fazem a história, ou seja, que são as suas ações que determinam a vida social.

[...] a distribuição da riqueza e as assimetrias sociais não se alteraram significativamente por via do acesso de toda a população ao sistema de ensino. Pelo contrário, a desigualdade de condições sociais familiares no momento do começo traduz-se em desigualdade crescente no acesso aos sucessivos graus de ensino [...] (Aurélio, 2004: 46).

As políticas públicas na área da educação têm centrando a sua ação na resolução de um dos maiores problemas do país – o défice de qualificações de jovens e adultos.

O reduzido nível de habilitações literárias da população portuguesa é considerado um dos constrangimentos essenciais para o desenvolvimento do país.

Apesar da melhoria verificada, designadamente a partir do ano 2000, Portugal enfrenta ainda uma situação desfavorável, sobretudo para fazer face às exigências da sociedade do conhecimento e a uma economia globalizada.

Deste modo, e no que respeita aos jovens inseridos no sistema de ensino, a missão da escola deve ser garantir a escolaridade obrigatória, viabilizando e promovendo a diversidade e heterogeneidade de públicos escolares, seja ela resultado das diferentes origens sociais, dos ritmos e processos de ensino e aprendizagem desiguais ou das expectativas e interesses diferenciados que aqueles têm em relação à escola. No fundo trata-se de pensar a escola enquanto espaço democrático por excelência.

Mas algumas das questões mais colocadas ao sistema de ensino atual são:

A escola de massas prepara convenientemente os alunos para os amplos desafios (cognitivos, laborais, funcionais, cívicos, morais, etc.) da modernidade tardia? A escola tem sido justa para os alunos socialmente mais desfavorecidos, conferindo-lhes habilitações seguras nos mais diversos domínios, de modo a suprir as suas dificuldades iniciais? (Resende e Vieira, 1998: 78).

No entanto, o desafio das qualificações no país, não reside unicamente em aumentar o número de jovens a frequentar o sistema de ensino. Passa igualmente por assegurar que adultos ativos, inseridos ou não no mercado de trabalho, possam ver melhoradas as suas qualificações, que em muitos casos não vão além dos primeiros anos do ensino básico. Isto é, o sistema de ensino tem de ser capaz de responder a adultos que, apesar de integrados no mercado de trabalho, não puderam ter percursos longos de escolarização, o que originou um défice das suas qualificações.

É num contexto como este que devem ser enquadradas as preocupações e as decisões políticas de criação de programas de qualificação de jovens e de população ativa, assentes

numa lógica de promoção do ensino secundário como patamar mínimo de qualificação e de alargamento da escolaridade obrigatória até ao 12.º ano para jovens com idade até 18 anos.

Sendo o ensino secundário o nível mínimo exigido para um conjunto de países, e concretamente no caso português, os governos têm seguido uma abordagem de reforço das políticas neste nível de ensino, tentando alterar as ineficiências que ele apresenta (Capucha, Duarte e Estevão, 2013).

Deste modo, é fácil compreender que as questões do abandono e insucesso escolares entraram na agenda política e que são problemas que persistem governo após governo, sendo objeto de várias intervenções políticas.

### **1.2.1. Desenvolvimento pessoal, cognitivo e social**

A escola está “[...] destinada a tarefas cada vez mais vastas, cada vez mais complexas, sem paralelo com as que lhe incumbiam no passado” (Carreira, 2008: 134).

Das várias missões que a escola tem na atualidade, uma das principais continua a residir “[...] no objetivo específico de promoção de aquisição de conhecimento” (Young, 2011: 146).<sup>11</sup>

A escola é a instituição por excelência para receber e transmitir conhecimentos, de forma diferente do que acontece noutras instâncias socializadoras, como a família.

Assim, o desenvolvimento cognitivo dos alunos continua a representar uma missão da escola, sendo o desenvolvimento “[...] afetivo, de valores pessoais e sociais” (Valente, 2008: 31) uma das suas vertentes principais. Trata-se de tornar “conscientes aspetos importantes do comportamento a que alguns chamam de inteligência emocional, a autoestima, a gestão do *stress*, a empatia, o controlo da impulsividade” (Valente, 2008: 31).

A missão de desenvolvimento pessoal e cognitivo revela-se através do desenvolvimento e estruturação das informações, observações, experiências e vivências, o que permitirá a criação de quadros de referência. Isto significa, não só a transmissão de conhecimentos e o desenvolvimento da cognição e da inteligência, mas também o ensinar a pensar, o “[...] desenvolvimento da matriz cultural dos indivíduos [...] desenvolver o espírito crítico [...]” (Carreira, 2008: 152-153), a formação da (auto)reflexão, criando cidadãos em sentido pleno.

Com esta maior abrangência de missões da escola na contemporaneidade não se trata

[...] de reduzir ou encerrar a missão das instituições de ensino e de formação, mas de a alargar e recentrar, aceitando responder a uma pluralidade de mandatos sociais (de instrução, de socialização,

---

11 “[...] the very specific purpose of promoting the acquisition of knowledge”.

de subjetivação, de profissionalização, de participação cívica), subordinando-os não já ao referente económico (formar ‘recursos humanos’, fatores de produção), mas ao primado do desenvolvimento das pessoas que moram nos alunos, qualquer que seja a sua idade, qualquer que seja o momento em que procuram o ensino e a formação, e da recriação de comunidade social (Carneiro, 2001: 32).

Apesar das exigências permanentes relativamente à escola no que respeita novos papéis, as sociedades não deixaram de lhe exigir as funções mais tradicionais, como a transmissão de valores para o estabelecimento da ordem social. A dimensão da escola e a sua relação com a cidadania é disso exemplo (Aurélio, 2004).

A cidadania é aqui entendida como:

[...] capacidades de escolha de cidadãos portadores de direitos e deveres. Essa relação começa desde logo por a própria escolarização ser considerada, hoje em dia, um direito elementar para todos e prolonga-se no facto de ela constituir, ao mesmo tempo, condição indispensável para o exercício de outros direitos e deveres e potenciar formas de participação social e política (Almeida *et al.*, 1994: 119).

Assim, um dos aspetos essenciais da educação e da escola é a promoção e formação de jovens livres, isto é, de cidadãos.

Para Roberto Carneiro os grandes objetivos da educação são:

[...] promover a diversidade e a unidade; comunicar aptidões específicas, graças à formação e à livre inovação; desenvolver a ambição individual e a capacidade de viver harmoniosamente com os outros; garantir a continuidade e a herança ao lançar os fundamentos para a inovação societal (Carneiro, 2001: 45).

Marçal Grilo considera que

[...] os objetivos da escola devem ser definidos num quadro que inclua: o ensino dos conhecimentos e saberes essenciais; a aquisição de atitudes e comportamentos que permitam aos jovens enfrentar um mundo competitivo; e o respeito e prática de valores que contribuam para a formação de cidadãos livres e autónomos (Grilo, 2010: 7).

De uma forma geral, pode dizer-se que as atitudes e os comportamentos de qualquer cidadão são o resultado da formação e da educação adquiridas ao longo da sua vida, desde o ambiente familiar

que o acolhe inicialmente enquanto criança, até à idade adulta com família constituída, sendo certo que a escola e a família constituem o enquadramento e os elementos que maior influência exercem sobre a formação das crianças e dos adolescentes. Esta formação, que deve ser adquirida durante a escolaridade, visa essencialmente o exercício da cidadania como um conceito extensivo que abrange as esferas pessoal e profissional, a vida privada e a atividade pública, a participação política e institucional e o quotidiano, na perspetiva da democracia, do desenvolvimento humano, da mobilidade, da co-responsabilidade e da inter-solidariedade do espaço planetário, que alguns especialistas na matéria designam por “cidadania global” (Grilo, 2010: 136-137).

Assim, a educação é sobretudo composta por dois tipos de aprendizagens:

Um, uma espécie de modo de pensar que leve a que raciocine por si próprio, que seja de iniciação à crítica [...] e de manifestação das nossas potencialidades. O outro tipo é uma aprendizagem social onde se aprende a compreender o outro e a viver em conjunto e a comportar-se, não apenas com delicadeza e civilidade, mas a descobrir e a compreender o outro (Valente, 2008: 34).

É deste modo visível que cada vez mais são exigidas à escola diferentes missões: escolar, cognitiva, pessoal, social e vocacional (Valente, 2008).

### **1.2.2. Paradigmas de atuação do Estado**

As opções de política educativa têm variado, de forma mais ou menos evidente, de acordo com a perspetiva que os decisores políticos têm acerca do papel da escola e da sua missão. Ainda que no discurso político surja, de uma forma retórica, a ambição e convicção de que a escola deve debater-se com o objetivo de uma maior igualdade de oportunidades e equidade, seguindo por isso uma orientação menos seletiva e segregadora, existem opções de política que claramente contrariam esse discurso. Deste modo, distinguem-se diferentes abordagens relativas à educação, identificando-se dois paradigmas ou tipos ideais<sup>12</sup> quanto à maneira de perspetivar o papel da escola. “Apesar da simplificação desta dicotomia das políticas educativas, ela constitui um instrumento de leitura das decisões políticas com grande utilidade” (Capucha, Duarte e Estevão, 2013: 279).

---

12 À maneira weberiana. Nenhum dos paradigmas existe em sentido puro na realidade. Em determinadas opções políticas podem encontrar-se características dos dois modelos. Ainda assim, existem ações e medidas de política onde se torna evidente o predomínio de uma perspetiva em detrimento da outra.

Por um lado, temos um paradigma baseado na ideia segundo a qual o Estado deve ter um papel relevante na estruturação dos sistemas de ensino, sendo não só financiador, mas também regulador e prestador do serviço educativo. Aquilo que Barroso (2003) designou “Estado educador”.

Segundo este paradigma a missão da escola é educar, em sentido amplo, promovendo um conjunto diversificado de missões. Não se restringe à lecionação de conteúdos programáticos e à aquisição de conhecimentos por parte dos alunos, mas também incide no desenvolvimento cívico e crítico, na abertura social, na diversidade e heterogeneidade, na igualdade de oportunidades e na aquisição de competências de diversas ordens, tendo como objetivo último o sucesso escolar.

[...] Quando se fala de escola como agência de socialização, este aspeto tem igualmente importância para se perceber as relações que se estabelecem nos espaços educativos. Para além de um espaço formal de transmissão de saberes e de inculcação de normas e valores, subordinado a uma lógica de autoridade formal e de disciplina, a escola é um espaço de sociabilidade infantil e juvenil tão mais importante quanto mais tempo ocupa na vida quotidiana (Almeida *et al.*, 1994: 118).

Há outra função fundamental do Estado no que respeita a educação. Deve competir-lhe a orientação curricular, para que se promovam não só as aprendizagens e os conteúdos, mas também sejam estabelecidos os princípios de formação dos indivíduos e da cultura, isto é, da cidadania (Aurélio, 2004).

Esta preocupação central com a educação, em sentido amplo, consubstancia-se num conjunto de ações, como o reforço do financiamento das escolas da rede pública, dos seus recursos físicos e humanos, o maior apoio aos alunos de famílias desfavorecidas, a maior diversificação da oferta educativa e das modalidades de ensino, promovendo uma maior diversidade de públicos escolares no seio das escolas. Esta perspetiva resulta na promoção e no reforço da escola pública, de responsabilidade do Estado, por forma a promover a igualdade nos procedimentos e a equidade nos resultados (Aurélio, 2004).

Uma segunda perspetiva sobre a missão da educação e da escola apresenta uma abordagem mais conservadora e elitista, considerando sobretudo as funções da escola num sentido mais restrito, centradas sobretudo na transmissão de conteúdos e conhecimentos, tendo a escola o papel de doutrinar e seleccionar os indivíduos para as suas diferentes funções sociais. Aquilo que Barroso denomina “primado das ‘aprendizagens fundamentais’ (*back to basic*)” (2003: 74).

As opções políticas que se baseiam nesta visão tendem a perpetuar a missão da escola no passado, isto é, a considerar a sua função segregadora e seletora, permitindo o acesso à escola, e sobretudo o sucesso, a uma pequena elite. Neste paradigma existe uma concentração de esforços e de medidas para os alunos com melhor desempenho escolar, deixando para segundo plano um perfil de alunos com maiores dificuldades. Esta premissa contraria fortemente a noção democrática da educação em que,

[...] todos os que lá vão recebem uma educação de tão grande qualidade que seja indiferente qual a escola que frequentamos. Uma educação democrática deve capacitar todos para descobrirem quem são, quais as suas paixões, os seus talentos, sobre o que se importam e como querem contribuir para si e para a comunidade, a nação e o mundo (Valente, 2008: 35).

De uma forma geral é possível identificar três características fundamentais deste paradigma. Um desinvestimento orçamental em educação para níveis que dificilmente garantem um sistema de ensino público de qualidade. A promoção de um sistema que se consubstancia numa seleção e separação prematura e discriminada de alunos com aproveitamento escolar daqueles que apresentam maiores taxas de insucesso, sendo estes últimos remetidos para as vias profissionalizantes, reforçando a imagem estigmatizada associada a estas modalidades de ensino. Um terceiro eixo no qual esta orientação baseia a sua ação prende-se com um reforço do ensino privado, refletido em medidas como a retração da oferta de escolas públicas e a promoção dos cheques-ensino, possibilitando a escolha dos estabelecimentos de ensino por parte dos estudantes e encarregados de educação. Esta visão é muitas vezes designada como o paradigma da livre escolha por parte dos alunos e suas famílias. É a tese defendida por um conjunto de decisores que consideram que os atores devem deter o poder de escolher a escola onde educar os seus filhos. Trata-se de uma perspetiva que encara a educação e a escola segundo uma lógica de mercado, sendo as famílias e os alunos clientes de estabelecimentos de ensino que são prestadores de serviços (Aurélio, 2004).

Esta abordagem incorpora a ideia de que compete à escola transmitir “[...] conhecimentos disciplinares a partir de cujo domínio se realiza a seleção social, ao mesmo tempo que o ‘currículo implícito’ inculca valores e sistemas de regras adequadas à posição social que o desempenho escolar determina” (Capucha, Duarte e Estevão, 2013: 279).

Segundo Barroso (2003), neste paradigma configura-se uma “regulação mercantil”, típica dos governos de maioria de centro-direita. O que significa aquilo que o autor denomina crise do Estado educador, resultando numa estratégia de redução da intervenção do Estado na

regulação e prestação do serviço educativo e promovendo em simultâneo um mercado de educação. Neste contexto surge “[...] uma certa fragilidade, omissão ou cumplicidade do Estado, enquanto autoridade pública, face ao crescente poder de [determinados] segmentos sociais e cursos de ação para modelar a cooptar o sistema de ensino e certos processos de *regulação* em seu favor” (Antunes e Sá, 2010: 205).

Outra perspetiva dicotomizada é a diferenciação entre o processo educativo com primado na ordem ou de cariz conservador e o modelo que defende a liberdade e que apela a uma atitude mais progressista (Carneiro, 2001). Caso se quisesse encontrar algum paralelismo com a tipologia anterior podia dizer-se que:

[...] uma atitude conservadora – essencialmente tributária de uma lógica de ensino – propende a privilegiar a disciplina, a autoridade do educador, a comunidade de valores [...]. Inversamente, uma atitude progressiva – inspirada predominantemente numa filosofia de estimulação da aprendizagem pessoal e grupal – sublinhará a espontaneidade, a transferência horizontal de conhecimentos, os valores da diferença e da individualidade, a participação e a criatividade [...] (Carneiro, 2001: 124).

Quanto aos dois paradigmas explicitados nas duas tipologias anteriores existe um conjunto de debates e controvérsias relativamente às visões polarizadas. Por um lado, a ideia segundo a qual, o primeiro modelo, que desemboca numa massificação do acesso, tal como é concebido apresenta dificuldades de sustentabilidade financeira. Por outro lado, o modelo mais elitista parece colocar em causa premissas como a igualdade de oportunidades, a equidade e a escola democrática. Se, por um lado, existem problemas de ineficiência e ineficácia do sistema, por outro, não existem estudos científicos validados que demonstrem que um desinvestimento na escola pública ou o reforço do mercado em matéria de educação, sem qualquer regulação por parte do Estado, resolva os problemas identificados.

Todavia, existem estudos que demonstram que as opções políticas relacionadas com o paradigma mais elitista tendem a excluir e segregar os estudantes, reproduzindo as desigualdades sociais de partida dos alunos e condenando um conjunto de jovens ao insucesso e abandono escolares. Daí a importância de o Estado permanecer com a função de prestador, financiador e regulador do sistema, pois, tal como na saúde ou em outros setores de atividade, existem interesses que transcendem a esfera privada e que se encontram no domínio dos cidadãos. Isto significa que “[...] de uma maneira ou de outra, a educação não é uma empresa onde concorrem *privados* e *públicos* a fim de ver quem tira maiores proveitos [...]” (Rodrigues, 2010a: 193). E que, por isso, o Estado deve ter “[...] uma certa capacidade para regular, isto é,

para estabelecer ou condicionar significativamente o contexto em que as estratégias e cursos de ação dos diversos protagonistas [...]” (Antunes e Sá, 2010: 205) se desenvolvem.

### **1.3. A abordagem sociológica: as desigualdades escolares e a reprodução social**

Não obstante, o aumento do investimento público e individual em educação, designadamente a partir dos anos 50 e 60, com base na aceitação do paradigma dominante da economia da educação, ou seja, pelas teses sobre o investimento em capital humano (Teodoro, 1994), pelas representações sobre a democratização e igualdade de oportunidades e pela crença na promoção social através da escola, coube aos teóricos da Sociologia da Educação o papel de refutar este cenário otimista e demonstrar o peso da estrutura social nos resultados escolares (Diogo e Silva, 2010).

Reconhecem-se à escola papéis cada vez mais diversos. Com a generalização e democratização do acesso à educação considera-se ter dado um passo importante no que respeita a igualdade de oportunidades. Não obstante a importância crescente da educação na definição dos trajetos sociais e individuais e na mobilidade social ascendente, a escola é ainda muitas vezes referenciada como uma instituição reprodutora, estruturadora e intensificadora das desigualdades sociais (classe social, etnia, género, etc.).

Esta ideia subjaz a uma perspetiva da Sociologia da Educação que teve uma importância fulcral no estudo das desigualdades escolares, desde logo por ter demonstrado empiricamente que o sucesso escolar dependia fortemente da estrutura social de origem, gerando os estudos da reprodução social.

Numa perspetiva conflitivista uma nova estrutura da sociologia começa a desenvolver-se entre os anos 70 e 90. Uma sociologia com uma posição objetivista que centra o seu estudo no problema do insucesso e relação escolar, abordando as funções sociais da escola em relação à reprodução e à legitimação ideológica da desigualdade estrutural (Silva, 2013a: 28).

Em Portugal a expansão do ensino instituiu-se apenas nos anos 70, com a reforma Veiga Simão.

No caso português o debate sobre a democratização do ensino, abafado durante as várias décadas que durou um Estado Novo avesso a controvérsias que questionassem a sua posição fortemente retrógrada em termos educativos, regressou com as transformações políticas da chamada “primavera marcelista” e a discussão pública da reforma do sistema de ensino impulsionada por Veiga Simão a partir de 1971 (Sebastião e Correia, s/d.: 8).

O aumento de alunos a frequentar o sistema educativo a partir de então desenvolve-se num quadro de acentuada desigualdade escolar. Por essa razão, começam a realizar-se vários estudos empíricos que apontam a escola como uma instituição social que, ao contrário de esbater as desigualdades sociais, as reforça.

Deste modo, a influência das teorias da reprodução social ocorreu sobretudo no período após a unificação do ensino secundário, aquando da constatação de que, apesar de um acesso mais generalizado à educação (igualdade no acesso), isso não significava um aumento considerável de jovens a concluir níveis elevados de escolaridade (equidade no sucesso escolar).

Com o aparecimento dos estudos e das teorias sobre a “reprodução social” (Bourdieu e Passeron, 1970) e sobre o “handicap sociocultural” (Bernstein, 1975) há uma alteração significativa na abordagem científica, que passa a estar centrada na questão social, o que, em conjunto com a aceitação generalizada da teoria do capital humano, e num contexto de forte explosão da procura, conduz o problema para o cerne das políticas públicas de educação (Lemos, 2014: 178).

Estas teorias, com forte impacto em Portugal nos anos 80 e 90, debruçaram-se sobre a relação entre a origem social, nas suas múltiplas dimensões, e as desigualdades escolares, designadamente as questões do (in)sucesso escolar.

Se o insucesso e o abandono escolar, por um lado, e o acesso a níveis superiores de ensino, por outro, têm uma correlação clara com a origem de classe, a correlação é ainda mais nítida quando os fazemos variar em função da escolaridade dos pais e mães dos alunos [...] Para a instituição escolar parece ser mais fácil transmitir saberes e competências aos meios sociais onde esses saberes já existem, sob a forma de capital escolar e cultural, do que aos meios sociais deles desprovidos. É por tender a privilegiar os favorecidos e a excluir os desfavorecidos que se diz que a escola contribui ela própria para a reprodução das desigualdades escolares (Almeida *et al.*, 1994: 124).

Vários teóricos se têm debruçado sobre a explicação sociológica das desigualdades sociais em contexto escolar. Os principais e mais emblemáticos são Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron com as obras *Les Héritiers* (1964) e *La Reproduction* (1970). E Basil Bernstein, com vários estudos (entre 1971 e 1990), designadamente *Class, Codes, and Control* (1975). Estes autores centram-se nas teorias da reprodução cultural (Sebastião, 2009).

Bourdieu (1983, 1992) e Bernstein (1996) entendem o funcionalismo do próprio sistema educativo como a forma que exerce a transmissão cultural. A escola não é uma instituição para dar

oportunidades aos jovens, mas sim um espaço de lutas entre grupos que proporciona status, poder e diferenciação social (Silva, 2013a: 30-31).

Mas outros autores centraram a sua investigação na reprodução das desigualdades sociais, como Baudelot e Establet (1971), neomarxistas, que consideram o sistema de ensino como um instrumento de inculcação ideológica capitalista (Sebastião, 2008). Estabelecem, por isso, uma articulação/correspondência entre o sistema educativo e o sistema reprodutivo. O processo educativo desenvolvido na escola é perspectivado como servindo os interesses da classe dominante, sendo uma arena de luta de classes.

Para Baudelot e Establet a escola funciona como a forma mais evidente de as classes altas assegurarem o domínio e a reprodução da sua classe, por isso, “[...] identificam a escola com o aparelho ideológico e as classes dominantes, e relacionam as divisões e desigualdades escolares com as classes sociais [...]” (Carreira, 2008: 107), “centrando-se principalmente nos mecanismos pelos quais a estrutura social condiciona e diferencia os percursos escolares” (Sebastião, 2009: 51).

Os autores franceses analisam o sistema de ensino francês e a sua diferenciação entre duas vias principais, reveladoras de desigualdades sociais “caracterizadas não apenas pela composição social, mas igualmente pelo tipo de instalações e pela utilização de um tipo de pedagogia específico para cada uma delas. Os alunos provenientes da burguesia seriam orientados para a via que leva à universidade, enquanto os filhos de operários seriam ‘empurrados’, através do abandono ou da eliminação, para uma via profissionalizante curta. Este processo caracterizava-se pela precocidade pois o seu início dá-se logo nos primeiros anos da escola primária e constitui um elemento decisivo na determinação posterior da carreira escolar” (Sebastião, 2009: 53).

Para Bourdieu e Passeron e para Bernstein há sobretudo uma incidência nas questões da reprodução cultural ou *handicap* (Capucha, 2010).

A tese principal é que o insucesso escolar está relacionado com a origem social, através da descoincidência existente entre a cultura familiar e a cultura escolar. Assim, se os alunos provenientes de classes médias percebem na escola uma continuidade com a vivência e o meio cultural familiar, os alunos das classes desfavorecidas tendem a encontrar na escola uma rutura com o capital cultural<sup>13</sup> da família, tornando aquela um lugar estranho e distante do ponto de vista simbólico. Assim, para Bourdieu e Passeron “os alunos entram na escola com

---

13 Capital cultural: escolaridade dos pais, hábitos de leitura e outras práticas culturais.

um capital cultural desigual, em função da sua origem social. A escola distribui o capital cultural em forma desigual, com o objetivo de reproduzir a estratificação social conduzindo a um habitus” (Silva, 2013a: 30).

Bernstein (1964, 1975) complementa o estudo anterior centrando-se nas questões do capital linguístico como forma de proximidade ou distanciamento entre a instituição familiar e a escolar. Distingue dois tipos de códigos linguísticos: códigos restritos e códigos elaborados. Enquanto as crianças das classes médias apresentam um código linguístico elaborado, expressando ideias mais gerais e conseguindo expressar abstração, aproximando-se do código mais formal e abstrato do ensino lecionado nas escolas, os alunos das classes populares, por sua vez, tendem a ter um discurso mais específico sobre contextos particulares ligados ao meio familiar, tendo dificuldade em estabelecer articulações e relações de índole mais abstrata.

Apesar da evidência empírica que as teses das desigualdades escolares possam continuar a deter, na atualidade estas perspetivas devem ser lidas à luz dos desafios e dos processos complexos que os sistemas de ensino enfrentam.

Isto é, apesar de as teorias tradicionais da reprodução social representarem um ponto de partida do estudo das desigualdades escolares, na atualidade é necessário ir para além de uma perspetiva macroestrutural das desigualdades sociais em meio escolar, sendo para isso necessário desenvolver uma reflexão onde se identifiquem outros mecanismos e processos responsáveis pelas desigualdades escolares de nível meso e macro.

Primeiramente pode inscrever-se a teoria de Lahire e a sua Sociologia à escala individual, onde é introduzida a ideia de que as desigualdades educativas e sociais devem ser observadas nos “[...] ‘contextos sociais da ação’ e [na] lógica das escolhas orientadas pelas expectativas sociais e pelo sistema de oportunidades” (Justino, 2013: 16).

Lahire (2008), ao analisar os casos de sucesso escolar dos alunos provenientes de classes sociais populares, deteta algumas razões promotoras do sucesso escolar para além da condição de classe. Isto é, o autor considera que existem diferenças no interior das famílias de classes populares que explicam que alguns alunos dessas famílias tenham trajetórias escolares bem-sucedidas, ainda que, à luz da teoria da reprodução social, esses percursos sejam improváveis. Existem fatores que fazem a diferença: (i) a valorização, por parte da família, da escrita e da leitura e o desenvolvimento destas capacidades em seio familiar; (ii) condições económicas para que essa cultura da escrita e outros hábitos culturais possam ser promovidos; (iii) a socialização na família de valores como o cumprimento das regras, o bom comportamento e conduta e a perseverança; (iv) o investimento por parte da família na educação, desde que não

seja levado ao extremo, para não ter o efeito contrário. Estes são alguns dos aspetos que podem ser cultivados no seio familiar e que promovem melhor ligação às regras da escola.

De forma resumida, o investimento feito pela família em relação à educação, o estímulo da escrita e de outras atividades culturais, bem como um meio familiar ordenado e organizado podem fazer a diferença no que respeita ao sucesso escolar dos alunos de classes sociais desfavorecidas. Para Lahire, é importante centrar a atenção “na pluralidade disposicional, decorrente da pertença a uma multiplicidade de contextos e da heterogeneidade da rede de relações, desde logo no interior da própria família” (Diogo e Silva, 2010: 56).

Outras conceções foram sendo desenvolvidas. Os estudos mais recentes sobre o insucesso escolar centram a pesquisa noutras variáveis, relativas ao funcionamento da instituição escolar e dos agentes educativos. Como tal, a abordagem deixa de residir unicamente na origem social da família, demonstrando “[...] que o insucesso escolar é também o insucesso da [própria] escola em lidar com a diferenciação social e cultural dos seus públicos” (Almeida *et al.*, 1994: 124).

Deste modo, passa a destacar-se a própria instituição escolar em termos de estrutura, organização, ação dos seus protagonistas e seus efeitos sobre o desempenho dos alunos.

Estas abordagens das questões das desigualdades escolares baseiam-se na premissa de que “a escola pode fazer a diferença” (Rodrigues, 2010b; Lemos, 2014).

De acordo com Justino (2013), pretende-se abandonar a ideia simplista que relaciona o insucesso com o *background* social e económico dos alunos e desenvolver uma visão compreensiva que supere a linearidade da teoria da reprodução social e que demonstre que a escola, enquanto instituição, e as interações que se estabelecem no seu interior podem ter um papel determinante na questão dos resultados escolares.

Nesta análise importa assinalar o conceito de “lógicas de ação das escolas” (Maroy, 2004), como as ações, práticas e estratégias levadas a efeito pelos principais agentes educativos. Isto é, pelos professores e pelos elementos dirigentes.

As transformações operadas nos modos de regulação e as combinações entre os vários níveis de regulação no nível local (políticas centrais, controlo de instâncias intermédias, modelos diferenciados de gestão das escolas, práticas de atratividade, escolhas das escolas por parte dos pais e outras lógicas de “quase-mercado”) parecem explicar o reforço das desigualdades escolares.

Com efeito, os fenómenos de desigualdade e segregação escolar parecem acontecer devido à existência de níveis de regulação pública mais fracos, onde a lógica de escolha e de mercado é mais premente, e também pela presença de várias instâncias e níveis reguladores

que, não estando coerentemente articulados, acabam por dar azo a um aumento de lógicas próximas do mercado.

Alguns exemplos de práticas que podem estar relacionadas com aspetos de segregação e desigualdade escolar são: a constituição de turmas segundo o aproveitamento escolar; o direcionamento de determinados alunos e professores para determinadas turmas e turnos; o encaminhamento dos alunos para diferentes vias/modalidades, pela única razão do seu desempenho escolar; as estratégias de seleção de escolas por parte das famílias dos alunos.

No âmbito do ensino secundário, de entre as diferentes estratégias suscetíveis de serem mobilizadas pelas famílias para assegurar *distinção*, destacam-se as várias modalidades de *escolha*, legalmente contempladas ou informalmente admitidas, com destaque para a *escolha do ‘bom’ curso*, a escolha das *‘boas’ opções*, a escolha da *“boa” escola* e, não menos importante (embora menos visível), a escolha da *‘boa’ turma* (Antunes e Sá, 2010: 23).

Aquilo que Diogo e Silva convocam: “[as] interações, as experiências e sentidos construídos pelos atores, o currículo escolar, a cultura dos estabelecimentos escolares, as dinâmicas familiares” (Diogo e Silva, 2010: 55).

Neste contexto, parece observável que, a escola pública e o ensino secundário público em Portugal, constituem um desafio, tendo como missão imprescindível concretizar o direito à igualdade de oportunidades e à equidade.

[...] conferir prioridade à equidade ou privilegiar a excelência faz toda a diferença. Soluções que se revelam produtivas quando o critério de sucesso é a excelência tendem frequentemente a revelar-se perniciosas para a consecução da equidade. Por isso alguns autores considerarem que, no quadro de uma sociedade democrática, dividir os alunos com base nas suas capacidades de aprendizagem é insustentável (Antunes e Sá, 2010: 25).

### **2.1. Abordagem da análise do processo político**

A partir dos contributos anteriores, tanto da Economia como da Sociologia, as abordagens teóricas das políticas públicas podem revelar quais as orientações, visões, paradigmas ou perspectivas que predominaram nas opções ou medidas de política.

Assim, assume-se que as diferentes visões do papel e missão do ensino e da escola se associam a diferentes iniciativas de política, sendo por essa razão que muitas das políticas públicas implementadas por um governo tendem a não permanecer no governo subsequente.

Neste contexto pretende-se refletir e analisar as condições em que se produzem e concretizam as políticas públicas, tendo em vista a resolução de problemas identificados. Para tal importa compreender o contexto social que subjaz à decisão política, ou seja, em que contexto ou conjuntura se promoveu a mudança de paradigma de políticas públicas.

No caso concreto da medida de política em estudo, mobiliza-se o modelo das etapas do processo político, desenvolvido primeiramente por Lasswell (Lasswell, 1951; Jenkins, 1993) na observação do processo de produção de políticas públicas. Considera-se também a perspectiva teórica *multiple streams framework* (Kingdon, 2003 [1996]), cujo contributo é muito importante sobretudo no estudo do *agenda-setting*, ou seja, do procedimento de definição de problemas e identificação de soluções e alternativas que explica o processo de agendamento e formulação de políticas públicas.

Assim, ainda que nesta pesquisa não se recuse o modelo das etapas e se utilize este como forma de aproximação à temática, uma das teorias centrais de análise é a perspectiva teórica desenvolvida por Kingdon. Esta abordagem teórica parece inspirar-se de alguma forma no modelo “*garbage can*” e, a partir dele, expandir uma concepção teórica de desenvolvimento da agenda e da decisão política que considera três fluxos: (i) *definição do problema*; (ii) *identificação da solução*; (iii) *contexto político em que ocorre*. A confluência desses três *streams* possibilita a abertura de uma janela de oportunidades, aumentando assim a probabilidade de agendamento e de formulação das políticas públicas (Kraft e Furlong, 2010; Jenkins, 1993).

Considera-se que através desta perspectiva teórica se pode compreender o processo da formação da medida de política em estudo, desde a identificação dos problemas, à integração dos mesmos na agenda política, e às soluções de resposta que foram sendo apresentados ao

longo dos anos para a sua resolução (Kraft e Furlong, 2010), ou seja, os fatores que desencadearam a abertura de uma janela de oportunidades para a formulação da medida.

Para analisar a política pública em estudo e no decorrer da investigação considera-se pertinente enquadrar outros contributos teóricos da análise das políticas públicas. É o caso das teses do incrementalismo, que nos permitirá compreender que a introdução do ensino profissional nas escolas públicas – apesar de representar uma rutura com o paradigma instituído, que considerava o ensino secundário como um ensino de elites para ingresso no ensino superior – também parece ter resultado de um contexto de pequenas transformações que foram acontecendo no ensino secundário, desde a aprovação da Lei de Bases até 2004, data em que foi criada a reforma do ensino secundário e contemplada a possibilidade de o ensino profissional ser alargado às escolas da rede pública (Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março).

Tal como mencionado anteriormente, as diferentes visões e perspetivas acerca do papel da educação e da escola correspondem diferentes medidas e opções de política educativa.

Deste modo, e tendo em conta que a presente tese se inscreve no campo das políticas públicas, importa abordar as principais conceções e perspetivas teóricas na área, para que seja possível compreender e analisar o processo de decisão da medida em estudo e identificar as orientações subjacentes a essa opção.

Para tal, neste capítulo serão analisados conceitos como o de políticas públicas, as principais correntes que permitem analisar o processo de agendamento e a formulação da introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias.

## **2.2. Campo disciplinar das políticas públicas**

O campo disciplinar das políticas públicas é ainda um espaço de reflexão recente e incipiente em Portugal, tributário de um conjunto de áreas científicas diferenciadas, como a Sociologia, a Economia, o Direito e a Ciência Política (Souza, 2006). Refletir teoricamente na área das políticas públicas implica mobilizar os contributos das teorias da Sociologia, da Economia e da Ciência Política, entre outras (Souza, 2006; Dunn, 2012).

As abordagens e os estudos teórico-empíricos que se centram sobre as políticas públicas têm surgido quase sempre no âmbito de outras ciências sociais e, por isso, o campo disciplinar nunca se autonomizou e institucionalizou como área de saber e conhecimento relevantes. Esta realidade parece acontecer em Portugal, mas também em outros países, como é o caso do Brasil (Faria, 2003).

Em Portugal, apenas nos últimos anos surgiram um maior número de pesquisas e estudos neste campo. No entanto têm sido privilegiados os temas da implementação de medidas e da avaliação dos impactos das mesmas nos principais beneficiários, e menos a identificação dos antecedentes e o processo de agendamento e formulação de políticas. O enfoque na avaliação de políticas implementadas justifica-se pelo facto de permitir que as medidas introduzidas no futuro possam apresentar maiores níveis de eficiência e eficácia, resolvendo os problemas se propõem resolver. Assim “o processo de formulação e implementação de novas políticas será mais efetivo e apropriado” (Theodoulou, 1995: 3).<sup>14</sup>

Apesar da prevalência do estudo de impactos das políticas, estes têm sido relativamente incipientes no nosso país. Esta insuficiência de estudos de avaliação e impacto das políticas públicas em Portugal deve-se à fraca tradição dos governos de monitorizar e avaliar os resultados que decorrem da ação pública e política (Faria, 2003).

### **2.3. O Estado moderno**

O estudo das políticas públicas implica uma abordagem sobre as funções do Estado na sociedade e como estas têm vindo a mudar ao longo da história. Esta reflexão tem especial importância na atualidade, quando as funções e o papel do Estado na nossa sociedade são especialmente discutidos e problematizados, devido às políticas de austeridade e contenção de despesa pública levadas a efeito pelo governo. Inevitavelmente importa mencionar as origens, as características e as funções do Estado de bem-estar.

Mas do que se fala quando mencionamos o termo Estado? As definições existentes são imensas e têm-se desenvolvido em volta de três aspetos essenciais: as suas funções, finalidades e natureza (Caeiro, 2008).

Independentemente da definição aceite, é possível definir o Estado como “[...] uma comunidade política organizada com ou sem território [...]” (Caeiro, 2008: 191).

As políticas públicas desenhadas pelos Estados centrais são um acontecimento histórico recente. Mais recente ainda é a constituição dos Estados modernos. Os primeiros Estados modernos constituíram-se, na maioria dos casos, no século XX, sobretudo no período do pós-guerra.

Se há alguns séculos o papel do Estado se cingia, de uma maneira geral e no que se refere às sociedades ocidentais, à segurança e defesa externa, no sentido de manutenção da ordem,

---

14 “[...] so that the process of formulating and implementing new policies will be more effective and appropriate”.

com a formação dos Estados democráticos, o advento da industrialização, o desenvolvimento do capitalismo, a crescente urbanização das sociedades, a expansão demográfica e a consequente melhoria de performance económica e disponibilização de mais recursos financeiros, o seu papel não só aumentou, como se diversificou e se tornou crescentemente importante nas sociedades e na vida dos cidadãos.

Nas últimas décadas é comum falar e discutir acerca do Estado-providência, ou Estado de bem-estar. A nova conceção de Estado que se vai generalizar no final do século XIX e inícios do século XX tem a sua origem nos Estados-nação preexistentes, estes intimamente relacionados com a expansão do capitalismo (Silva, 2013b).

É com a institucionalização dos Estados modernos que se introduz a proteção social, através do seguro social obrigatório, havendo uma transferência das preocupações com a ordem e controlo para o bem-estar da classe trabalhadora. É também nesta altura que a percentagem da despesa social em percentagem do PIB começa a crescer. “Em 1930 praticamente todos os países europeus mais desenvolvidos gastavam mais do que esse valor, com alguns a ultrapassar a fasquia dos 5%” (Silva, 2013b: 18).

#### **2.4. O Estado de bem-estar**

O termo *Welfare State* é utilizado pelos ingleses para designar o Estado de bem-estar.

Trata-se de um modelo político e económico em que o Estado é o agente da organização económica e social.

Esta definição do Estado pressupõe algumas alterações estruturantes da sociedade, designadamente a transferência para o Estado da responsabilidade pelo bem-estar da sociedade e dos indivíduos que a compõem, originando um partilha dessas responsabilidades.

Se, por um lado, a formação deste modelo é muitas vezes associada às reformas introduzidas por Bismarck em 1883 na Alemanha, cuja ideia se centrava na transformação das funções do Estado moderno no sentido de uma maior responsabilização com a provisão do bem-estar ou *welfare* dos cidadãos, por outro, a sua expansão acontece, segundo alguns autores, no período imediatamente a seguir à Segunda Guerra Mundial (Pierson, 1998; Castles *et al.*, 2010).

Falar em Estado de bem-estar significa referir que o Estado desempenha um papel central e fundamental no que respeita às principais áreas sociais: saúde, educação, prestações sociais. Trata-se de

[...] um processo de estruturação da sociedade pelo Estado, orientado essencialmente por um conjunto de valores e fins que o determinaram. Assim, os seus valores, para além daqueles que eram considerados tradicionais no âmbito do Estado Liberal, a liberdade, a propriedade individual, a igualdade, a segurança jurídica e a participação dos cidadãos na formação da vontade geral do Estado através do processo eleitoral, pretendiam o seu aprofundamento com um conteúdo material mais alargado e considerando que o indivíduo e a sociedade não são realidades separadas (Caeiro, 2008: 207-208).

Embora mantendo-se a propriedade privada e a liberdade de iniciativa, numa economia de mercado, o Estado passa a ter um papel corretor das disfunções, isto é, as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado têm uma função crescentemente de caráter corretivo e um objetivo último de justiça social. Trata-se, por isso, de um modelo de Estado com uma maior capacidade de intervenção na distribuição de riqueza e no combate às desigualdades sociais (Caeiro, 2008).

Em termos políticos, o surgimento do Estado-providência remete para dois aspetos essenciais: o culminar de um processo de expansão dos direitos sociais e a gestão política dos problemas associados às desigualdades de classe social. Os fatores económicos e sociais que explicam o surgimento do Estado-providência são sobretudo o crescimento demográfico (período do *baby-boom* do pós-guerra) e o crescimento económico e do emprego (situação de quase pleno emprego), sendo oferecida uma resposta aos riscos sociais clássicos, como a velhice, a doença, o desemprego, a invalidez, desempenhando as prestações sociais um mecanismo de estímulo ao consumo.

O novo modelo de Estado viria a ser, a seguir à Segunda Guerra Mundial, fundamental nas conceções político-sociais europeias.

[...] Caracterizado pelo conjunto das atuações públicas, tendentes à garantia de bem-estar a todos os cidadãos de uma nação, e apenas pelo simples facto de o ser, ao acesso de um conjunto de serviços mínimos que permitiam garantir a sua sobrevivência, sistematizados em quatro principais, a saber: saúde, educação, pensões sociais e subsídio de desemprego (Caeiro, 2008: 212-213).

Mais recentemente Esping-Andersen (1990) tem centrado os seus estudos no Estado-providência e tem dado um contributo importante para a sua redefinição

Este autor compara os padrões de proteção social de 18 países desenvolvidos e a partir dessa caracterização distingue três modelos distintos de distribuição de bem-estar: o regime liberal, o conservador e o social-democrata.<sup>15</sup>

Nos anos 70 do século XX, quando na maioria dos países europeus se começou a questionar as bases e a sustentabilidade do Estado-providência criado no pós-guerra, foi quando se desenvolveu e expandiu o papel social do Estado em Portugal.

A partir dos anos 90, o papel do Estado e as suas funções sociais começaram a ser (re)consideradas, designadamente pelo seu crescente custo fiscal e orçamental, voltando-se “[...] a pregar, através da justificativa da racionalidade económica, o princípio básico da doutrina liberal, o individualismo, em que o Estado deve fornecer o mínimo, ficando o resto para o mercado” (Lobato, 2006: 308).

Apesar de tal, o Estado continua a ter um conjunto de responsabilidades e funções sociais, devido a problemas e alterações estruturais que as sociedades foram desenvolvendo nos últimos anos (Bonoli e Natali, 2012; Mozzicafredo, 1997).

Com a entrada do memorando de entendimento da *troika* em 2011 e com uma crise orçamental de difícil resolução, estas questões estão mais prementes do que nunca e a sustentabilidade do Estado social e das políticas públicas por ele desenvolvidas é cada vez mais alvo de reflexão.

## **2.5. As políticas públicas como campo de estudos e de aplicação**

Um dos contributos fundamentais para a sedimentação do campo das Políticas Públicas reside no aprofundamento conceptual e teórico e no desenvolvimento de pesquisas empíricas que possam fornecer ao campo a legitimidade e a autonomia necessárias.

Esta constatação não significa que o estudo das políticas públicas não continue a ser realizado, em parte, à luz de teorias disponibilizadas por outras ciências sociais; não obstante, o campo deve dispor de um quadro e uma sistematização conceptuais que permitam o estudo das políticas de uma forma mais consistente.

A este respeito, a área da Ciência Política tem sido a que mais tem contribuído para a análise das políticas públicas. Ainda assim, a Sociologia e a Economia Política disponibilizam quadros teóricos de grande valor para o estudo das políticas públicas.

Ainda que alicerçado noutras ciências sociais, pretende-se que o estudo das políticas públicas permita o desenvolvimento de abordagens teóricas e ferramentas metodológicas

---

15 Para aprofundar este tema ver Esping-Andersen (1990, 1999).

próprias, para que os estudantes e investigadores da temática possam dispor de um quadro rigoroso e válido de teorias e estratégias metodológicas para se efetivar e legitimar o estudo das políticas públicas de acordo com o método científico.

Nesse sentido, o capítulo de síntese das principais concepções teóricas sobre as políticas públicas reveste-se de uma importância acrescida, pois serve não só os interesses e objetivos da presente tese, mas é também um contributo válido para aqueles que procuram um primeiro contacto com as principais concepções das políticas públicas.

Importa referir que, se por um lado se pretende contribuir para a compreensão e o estudo da relação das políticas públicas com outras áreas científicas, onde uma vez mais se destacam a Ciência Política, a Sociologia e a Economia, também se pretende contribuir para o estudo das políticas públicas enquanto área disciplinar autónoma.

Para tal, é extremamente relevante, do ponto de vista conceptual, começar por encontrar uma definição de políticas públicas.

## **2.6. O conceito de política pública**

Considera-se relevante iniciar a reflexão teórica a partir da análise do conceito de *política pública*, dada a sua centralidade no trabalho académico desenvolvido no âmbito disciplinar das Políticas Públicas, tomando como objeto de estudo uma política pública concreta. Daí resulta a importância do conceito, ao longo do texto, e em relação aos demais que com ele se relacionam.

De uma forma sintética pode dizer-se que as políticas públicas são ações ou medidas da responsabilidade do Estado e formuladas pelos governos, por oposição ao que é provido aos cidadãos através do mercado, e que habitualmente se associa ao domínio *privado*. Assim, uma das principais particularidades das políticas públicas é o facto de estas serem resultado da ação do governo. “Dito de outra maneira, as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (Caldas, 2008: 5).

Importa distinguir as políticas (públicas) da política, ou seja, aquilo que em inglês se denomina *policies* e *politics*, respetivamente. Enquanto a política (*politics*) pode ser perspectivada como a procura de estabelecer e influenciar as políticas públicas sobre determinados temas, as políticas públicas (*policies*) são um fator comum da política e das decisões dos governos (Lahera Parada, 2004).

Como referem Dye (2011) e Kraft e Furlong (2010), a política pública não se cinge exclusivamente ao que o governo faz, mas também tudo àquilo que o Estado decide não fazer.

Isto significa que, as políticas públicas são a ação dos governos para resolver determinada questão/problema na sociedade que afeta o cotidiano dos cidadãos, mas podem também incluir todas as inações dos governos, ou seja, quando estes decidem não interferir em relação a determinado problema social, deixando essa função, na maioria das vezes, na responsabilidade do mercado.

Não-decisão significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam o código de valores de uma sociedade (e, da mesma forma, ameaçam interesses) encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político – e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental (Rua, 1997: 6).

Também Theodoulou (1995) concorda com os autores anteriores, referindo que as políticas públicas devem ser consideradas como a ação estatal, mas também o que o governo decide não fazer. Para esta autora, a inatividade do governo é tão importante como a atividade.

Deste modo, as políticas públicas são (in)ações dos governos, que se consubstanciam, em muitos casos, em decisões com o intuito de manter o equilíbrio social (Saravia, 2007). As decisões políticas consubstanciadas em ações / políticas específicas podem ser consideradas, por um lado, como estratégias que detêm uma determinada finalidade, mas também são condicionadas por um conjunto de valores, ideias e perspectivas pertencentes aos decisores políticos.

É um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou mais setores da sociedade, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (Saravia, 2007: 29).

Para Jenkins (1993), as políticas públicas têm de ser perspectivadas para além de meros *outputs*. Para este autor, essa é uma versão limitada, em que se perde a dinâmica das próprias políticas.

Já Salisbury (1995) considera as políticas públicas como decisões autoritárias e também sancionatórias levadas a cabo pelos governos. O que demonstra alguma semelhança com a perspectiva das políticas públicas que as considera como *output* do processo governativo. Uma outra perspectiva, segundo este autor, prende-se com o facto de a ação e o comportamento políticos poderem ser desenvolvidos segundo objetivos concretos que guiam todas as decisões políticas.

John Kingdon (2003 [1996]) também apresenta um contributo na definição do conceito de política pública, considerando sobretudo o processo que inclui a formulação da mesma. Para este autor, as políticas públicas são consideradas um processo que inclui a definição de uma agenda, onde se consideram determinados problemas em detrimento de outros e a especificação de alternativas de onde é possível retirar as soluções, terminando com uma escolha que também é autoritária, e que se consubstancia, muitas vezes, na criação de normativos legais, para culminar na implementação dessa decisão. Do ponto de vista instrumental, pode dizer-se que as políticas públicas representam necessariamente algum tipo de simplificação das questões ou problemas, característica que deriva da sua natureza operacional (Lahera Parada, 2004).

A conceção de Theodoulou acerca do conceito em discussão é relevante, sintetizando algumas das ideias fundamentais dos vários autores que se debruçaram sobre o conceito. Assim, a política pública, para Theodoulou (1995):

- Distingue o que o governo faz e o que o governo decide não fazer. A inatividade do governo é tão importante, como a atividade.
- Envolve idealmente todos os níveis de governação e não se restringe apenas aos atores formais, sendo os informais muito importantes.
- É perversiva e não se restringe apenas à legislação. Ação, programas, regras e regulamentos são também meios através dos quais se formalizam as políticas públicas. Considera-se não apenas a decisão de criar determinada lei, mas também as ações subsequentes de implementação e avaliação das medidas concretas.
- É um curso de ação intencional com objetivos e finalidades específicas.
- Pode ser de longo ou curto prazo e sofre avanços e retrocessos (*on-going process*).

Em síntese, as políticas públicas têm algumas características que se descrevem em seguida:

- reconciliam diferentes interesses com base em recursos escassos;
- estabelecem incentivos para ação coletiva e cooperação que seriam irracionais sem a influência do governo;
- proíbem comportamentos inaceitáveis do ponto de vista moral;
- protegem a atividade de um grupo ou indivíduo;
- promovem atividades que são essenciais para o governo;
- proporcionam diretamente benefícios aos cidadãos.

Os investigadores que se interessam pelas questões das políticas públicas pretendem ver respondido um conjunto de questões colocadas por Lasswell há várias décadas. Quem recebe o quê, quando e como? (Theoloudou, 1995) Ou quem ganha o quê, porquê e que diferença faz? (Souza, 2006)

## **2.7. História e perspectiva da análise de políticas públicas**

Caso se pretenda introduzir um marco histórico para o início daquilo que se designa como análise de políticas públicas é necessário retroceder até aos anos 50/60 do século XX. A origem deste campo de observação parece ocorrer justamente nesse período, em simultâneo e decorrente da Ciência Política.

A emergência da disciplina de Políticas Públicas resulta justamente do desenvolvimento do Estado-providência e dos processos socioeconómicos decorrentes dessa transformação, o que despoletou um novo campo disciplinar na área das ciências sociais – análise de políticas públicas (Flexor e Leite, 2006: 1).

A disciplina de Políticas Públicas surge assim como uma subárea da Ciência Política (Souza, 2006). O estudo das políticas públicas tem como principal fundador Lasswell, nos seus trabalhos pioneiros dos anos 40 e 50 do século XX (DeLeon, 2006).

Neste sentido, o estudo das políticas públicas, por parte dos cientistas, sendo exigido rigor e validade científica, é uma atividade recente, com apenas algumas décadas. Apesar de tal, a análise de políticas sempre existiu, desde as sociedades mais tradicionais até à contemporaneidade (Dunn, 2012).

A análise das políticas públicas, tal como supramencionado, surge no âmbito da atividade da Ciência Política. A origem desta ciência remete para os anos 40/50, sendo considerada como a ciência da democracia. Nos primeiros anos de existência da Ciência Política, a investigação no âmbito das políticas públicas era considerada quase exclusivamente como um *output* do sistema político. Posteriormente passou a ter um reconhecimento como subárea da Ciência Política, recaindo os estudos, a partir de então, sobre os processos decisoriais e a formação das políticas (Faria, 2003).

Como é referido por Dye (2011), a Ciência Política, como outras áreas de conhecimento científico, desenvolveu um conjunto de abordagens e conceções teóricas que descrevem e sintetizam o processo político, incidindo quase sempre no processo de decisão das políticas públicas.

Se, por um lado, se pode considerar as Políticas Públicas como um campo que se desenvolveu com a criação da própria Ciência Política, por outro, o seu enfoque, a partir de então e em parte até aos nossos dias, tem atribuído especial atenção aos aspetos mais dinâmicos das políticas públicas, ou seja àquilo que habitualmente se designa como *policy process* e aos atores envolvidos nessa dinâmica (Faria, 2003).

### **2.7.1. Análise de políticas públicas**

Quando se faz referência à análise de políticas públicas é possível que surja uma questão: trata-se de uma abordagem teórica? Ou é antes uma estratégia para estudar as políticas públicas?

Quanto a isto, a resposta parece recair sobretudo na segunda opção, isto é, centra-se no estudo e observação dos elementos constituintes e características fundamentais das políticas e “[...] de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível, dando sentido e entendimento às ambiguidades, incoerências e incertezas presentes em todos os momentos e estágios da ação pública” (Baptista e Rezende, 2011: 156).

Para além de uma abordagem mais direcionada para o processo, a análise das políticas públicas pode centrar-se também na pesquisa das causas e consequências das decisões políticas, identificando as determinantes das políticas públicas, bem como os seus impactos na vida dos cidadãos por elas abrangidos (Kraft e Furlong, 2010; Dye, 2011).

Assim, o estudo das políticas públicas assume um carácter mais descritivo, do que prescritivo (Dye, 2011; Dunn, 2012), pois não pretende apresentar recomendações acerca do que os governos devem ou não fazer, mas antes identificar e explicar causas e efeitos das políticas, encorajando cientistas, peritos, estudantes e cidadãos em geral, a assumirem uma perspectiva crítica em relação às decisões que são tomadas e que afetam diretamente as suas vidas (Dye, 2011; Cochran *et. al.*, 2009).

Pelas suas características, a análise das políticas públicas tem estado associada a um modelo teórico que constitui a formação das políticas públicas como um processo sequencial de fases ou etapas (Jann e Wegrich, 2007).

A abordagem teórica das etapas ou do ciclo de política tem servido de referência para a análise das políticas públicas, sistematizando e comparando os diversos debates e teorizações existentes. Desse ponto de vista é uma abordagem teórica relevante. O seu uso intensivo tem acontecido sobretudo pela simplicidade do modelo e pela capacidade de sistematização que a abordagem permite. Assim, durante anos, o estudo das políticas públicas foi sendo realizado com base neste modelo teórico, ou destacando uma das etapas da teorização. Apesar de tal

constatação, tem sido uma perspetiva criticada, não apenas pelo seu rigor e validade teóricos como pela sua aplicação empírica (Jann e Wegrich, 2007).

A observação mais detalhada desta conceção teórica será realizada no ponto seguinte, aquando da reflexão acerca das várias conceções teóricas, onde serão abordados os aspetos, características, vantagens e críticas ao modelo em causa.

## **2.8. Modelos e perspetivas teóricas das políticas públicas**

Na atualidade, a área das políticas públicas parece estar, de forma gradual, a institucionalizar-se e a legitimar-se como um campo válido, com relevância tanto para a ciência, como para a atividade política. Prova disso é, por um lado, o conjunto de conceções teóricas diversas que se têm constituído para compreender como se desenvolve o processo de formulação de políticas públicas, por outro, o número crescente de estudos e investigações cuja variável dependente é a política pública de per si.

Em termos teóricos, é possível identificar uma panóplia de conceções atualmente legitimadas que se centram na análise do processo de decisão e na formulação das políticas. Diferentes autores, de áreas científicas e disciplinares díspares, apresentam distintas visões no estudo das políticas públicas.

De uma maneira geral pretende-se fazer uma descrição das principais correntes teóricas que recaem sobre o estudo das políticas públicas e explicitar as principais características de cada uma das abordagens.

Primeiramente é objeto de análise a teoria dos sistemas políticos, também designada teoria do processo de políticas públicas que, como mencionado, analisa a formação das políticas de acordo com uma perspetiva sequencial, considerando um conjunto de fases, através das quais é possível criar-se uma política pública.

Apesar de este modelo ser apresentado como uma abordagem teórica de observação das políticas públicas, importa referir que existe um conjunto de críticas apontadas ao modelo e à sua validade enquanto abordagem teórica. Isto é, para alguns autores, mais do que uma abordagem analítica para o estudo das políticas públicas, o modelo das etapas é uma estratégia metodológica de análise da formação das decisões políticas (Boussaguet *et al.*, 2006).

À parte esta conceção, são observadas as seguintes perspetivas: escolha racional; modelo incremental; institucionalismo histórico; *punctuated equilibrium*; *advocacy coalition*; *multiple streams framework*.

De realçar que o modelo privilegiado nesta tese é a perspectiva teórica *multiple streams framework*. Apesar de se apresentar como uma teorização complexa, permite analisar, testar e compreender como se desenvolve a mudança de políticas, desde o processo pré-decisório até à instituição da decisão propriamente dita.

Caso se queira diferenciar as abordagens teóricas das políticas públicas pode dizer-se que, em traços gerais, existem as teorias mais centradas na formulação das políticas públicas como resultado de interesses, e aquelas que dão primazia às ideias como fonte principal de influência na decisão política (Campbell, 2002).

### **2.8.1. A política pública enquanto ciclo ou processo: modelo das etapas e teoria do sistema político**

Tal como foi referido, a análise das políticas públicas pode ser realizada através de um conjunto de modelos teóricos que têm sido desenvolvidos ao longo dos últimos anos. No presente ponto pretende-se fazer uma identificação e descrição das principais conceptualizações, não tendo como objetivo a exaustividade, mas antes alguma síntese e compêndio de ideias-chave.

Uma das abordagens mais utilizadas no estudo das políticas públicas, nomeadamente pelos cientistas políticos, é a designada teoria do processo através do qual aquelas se formam,<sup>16</sup> posteriormente denominada teoria dos sistemas políticos, que conduz os analistas, a partir da identificação dum problema até à formulação e implementação de uma política com vista a solucioná-lo (Theodoulou e Cahn, 1995).

Desde o início do estudo das políticas públicas, nos anos 50/60, que o mesmo tem estado relacionado com uma sequência de etapas e fases que sistematiza e compara os debates e teorizações existentes no campo (Jann e Wegrich, 2007; Jenkins, 1993).

Este modelo de análise das políticas públicas foi criado e desenvolvido por Harold Lasswell (1951), considerando para o efeito as seguintes etapas: (i) inteligência; (ii) promoção; (iii) prescrição; (iv) invocação; (v) aplicação; (vi) conclusão; (vii) avaliação (Theodolou e Cahn, 1995).<sup>17</sup>

Basicamente é assumido que a política surge através de um caminho lógico; uma questão move-se através do sistema político de forma processual, desde o ponto de entrada, através da decisão e

---

16 Também designada como abordagem das fases ou etapas do processo de formação das políticas.

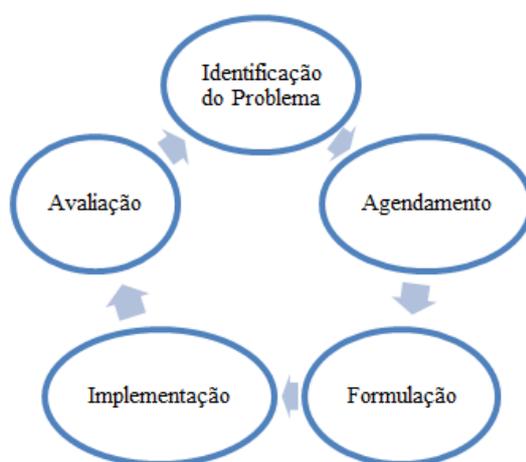
17 (i) intelligence, (ii) promotion, (iii) prescription, (iv) invocation, (v) application, (vi) termination, (vii) appraisal.

implementação, até a escolha final ser feita para continuar ou terminar um curso de ação (Jenkins, 1993: 35).<sup>18</sup>

Apesar de algumas críticas apontadas ao modelo, continua a ser muito utilizado no estudo do *policy-making* (Hill, 2009: 143).

Ainda que a denominação/sequência das etapas possa variar consideravelmente de acordo com o autor, o que se constata é que o modelo serviu de ponto de partida para várias tipologias do processo político. Resultou num modelo básico de sistematização para vários estudos empíricos e foi seguido por vários autores (Jenkins, 1993; Dye, 2011). Como é o caso de Brewer e DeLeon (1983), May e Wildavsky (1978), Anderson (1975), Jenkins (1978).

De forma resumida, esta abordagem propõe a aplicação de uma grelha de análise que considera o processo de formação das políticas públicas segundo as fases seguintes: (i) identificação do problema, (ii) agendamento, (iii) formulação, (iv) implementação e; (v) avaliação da política (figura 2.1).



**Figura 2.1.** Processo de formação das políticas públicas de acordo com a perspectiva das etapas

Fonte: Elaboração com base na literatura.

---

18 “Basically, it assumes that policy emerges via a logical path; an issue moves through the political system in a processual way from point of entry, through decision and implementation, until a final choice is made to proceed with or terminate a course of action”.

A *identificação / reconhecimento do problema* subjacente à medida de política é uma das etapas do processo de definição das políticas públicas mais relevantes. Esta fase é aquela em que o problema é trazido à atenção do governo (Boussaguet *et al.*, 2006). O ponto de partida para a formação de uma política pública são os problemas. É neste contexto que se opera a formação do *agenda-setting* ou o designado agendamento. Esta fase implica responder a questões como: quais os problemas que entram na agenda política e porquê? E qual a razão para outros não serem considerados?

A identificação do problema ou o reconhecimento de que é preciso fazer algo relativamente a determinada questão é desencadeado, na maioria das vezes, por grupos externos ao governo, sobretudo por elementos da opinião pública, grupos de interesse, oposição política, organismos internacionais. É este diagnóstico realizado pelos *think tanks* que permite o agendamento político do problema.

O *agendamento* é assim o estágio da medida de política onde são listados os problemas e questões considerados pelo governo ou outros atores relevantes no processo de decisão.

Por um lado, o governo não pode prestar atenção e considerar todos os problemas de determinada sociedade, por outro, nem todas as ideias ou questões entram na agenda e nem todos os temas da agenda se convertem em medidas de política (Lahera Parada, 2004; Subirats, 2007). Pela existência de constrangimentos financeiros, humanos e materiais, é necessário fazerem-se escolhas, preterindo determinados assuntos ou questões. Assim:

Na formação do programa ou agenda de ação dos poderes públicos num determinado momento se concentra toda a complexa problemática de definição dos problemas, agregação de interesses e sua representação e organização. A agenda mostra-nos qual é a perceção dos poderes públicos, num momento concreto, sobre o que “deve ser resolvido” (Subirats, 2007: 207).<sup>19</sup>

Pinto (2008) refere que esta fase se caracteriza por colocar sobre a mesa interesses e propostas de medidas, definindo-se a partir daí, as soluções preferenciais, seguindo-se a formulação e a implementação propriamente dita. Saravia (2007) define a agenda como o conjunto de processos que conduzem a que determinados temas e assuntos adquiram o estatuto de problema

---

19 “En la formación del programa o agenda de actuación de los poderes públicos en un momento determinado se concentra, pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización. La agenda nos muestra cual es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre ‘lo que se debe resolver’”.

público. Ou seja, é o processo através do qual determinadas temáticas são consideradas para tratar e solucionar e outras terão de cair e não ter resposta por parte do Estado. Para Monteiro

Em sequência à identificação, através das fases de reconhecimento e diagnóstico, chega-se a uma elaboração mais complexa da política: o desenvolvimento de soluções. Boa parcela do tempo e dos recursos humanos e materiais no processo decisório costuma concentrar-se nessa fase (Monteiro, 2007: 277).

O passo essencial do processo do *agenda-setting* é a passagem de uma questão problemática por parte do grupo de interesses ou do público-alvo – agenda sistémica – para a agenda formal do governo – agenda institucional (Birkland, 2007).

O agendamento resulta numa seleção entre diversos problemas e questões. É um processo de estruturação das questões políticas tendo em conta potenciais estratégias e instrumentos que moldam o desenvolvimento de uma política nas fases subsequentes de um ciclo político (Jann e Wegrich, 2007: 46).<sup>20</sup>

A fase final do processo decisório é a etapa da *formulação das políticas*. Este momento ocorre na sequência do agendamento (identificação do problema e desenvolvimento de alternativas de resolução do mesmo) e corporiza-se através da seleção/adoção de uma solução de entre as alternativas previstas, explicitando quais as ações seguintes a adotar.

Esta fase da constituição das políticas públicas é uma das mais críticas mas também mais importantes, pois “projetar as alternativas que os decisores irão considerar irá influenciar diretamente a política final escolhida”<sup>21</sup> (Sidney, 2007: 79). Trata-se por isso de um momento de diálogo entre intenções e ações (Baptista e Resende, 2011).

A *implementação* representa a execução da medida de política, o que exige a definição de um conjunto de objetivos e metas a atingir com a solução encontrada e escolhida, bem como a alocação de recursos para levar a efeito a concretização da mesma. Esses recursos podem ser financeiros, humanos ou de outra natureza, desde que tenham como finalidade a intervenção e resolução do problema identificado. No fundo, esta etapa consubstancia-se na ação do governo

---

20 “Agenda-setting results in a selection between diverse problems and issues. It is a process of structuring the policy issue regarding potential strategies and instruments that shape the development of a policy in the subsequent stages of a policy cycle”.

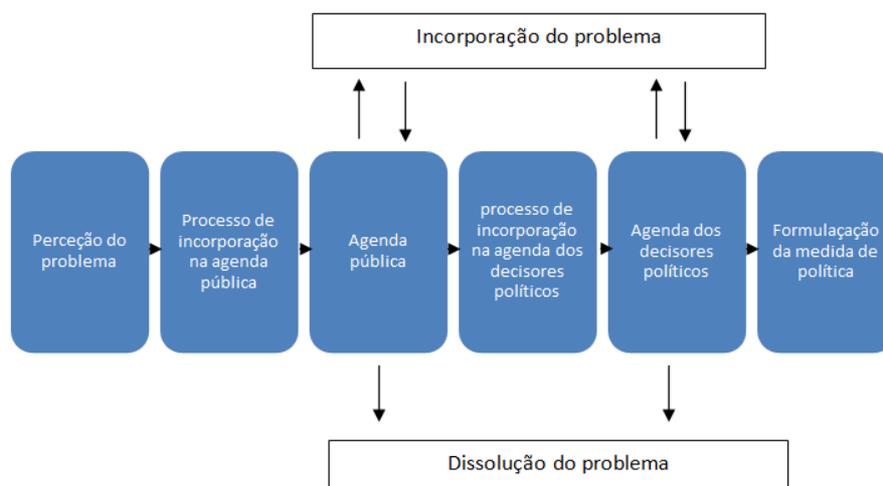
21 “certainly designing the alternatives that decision makers will consider directly influences the ultimate policy choice”.

no sentido de resolver o problema primeiramente identificado, pondo em prática e concretizando a alternativa encontrada/selecionada. Passa pela concretização prática das decisões tomadas pelos decisores políticos nas fases precedentes. Esta visão é considerada como uma implementação de tipo *top-down*, em que os dirigentes governamentais têm o poder de controlar, dividir e delegar responsabilidades nos atores localizados nas organizações ou instituições diretamente ligadas ao terreno. No entanto, alguns analistas políticos consideram que a implementação de uma política pública também pode ser de tipo *bottom-up*, isto é, envolvendo negociação e construção de consenso junto dos públicos-alvos das políticas.

Esta fase passa, na maioria dos casos, pela capacidade do governo de conseguir que os agentes mais próximos do terreno consigam pôr em prática as decisões tomadas.

A última fase do processo de formação de uma política pública acontece quando é feita uma *avaliação*. Quanto a esta etapa, existe alguma controvérsia na literatura das políticas públicas. Primeiro, porque mais do que uma etapa final a avaliação parece estar presente em quase todo o processo de formação das políticas. Em alguns casos são estudos de avaliação que estão na base da decisão e formulação de alternativas políticas, noutros a avaliação acontece sobretudo numa fase final, quando a medida é concretizada, tentando captar o impacto da mesma. Assim, a fase do processo em que a avaliação é realizada determina fortemente o tipo de avaliação que se faz (Baptista e Resende, 2011). Três tipos de avaliação podem ser identificados: *ex-ante*, *on-going* e *ex-post* (Capucha *et al.*, 1996). A primeira consiste no levantamento de informação e realização de estudos para basear determinada decisão política. A segunda é uma metodologia de acompanhamento da formação da própria política. E a terceira avalia a medida após a sua implementação, captando o impacto que a mesma tem junto do seu público-alvo.

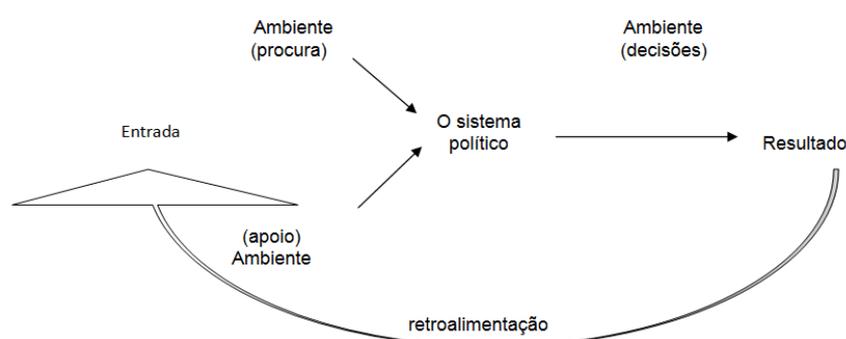
Este modelo teórico tem sido utilizado em muitos estudos de diferentes naturezas, permitindo decompor e desagregar o processo pelo qual as medidas de política decorrem (Hill, 2009). Desse ponto de vista é um modelo útil em termos metodológicos para sistematizar o processo de formação das políticas (figura 2.2).



**Figura 2.2.** Processo de formação das políticas públicas

Fonte: Baseado em Starling (1988).

Se, por um lado, é Lasswell que concebe o modelo das etapas, Easton aplica-o à teoria dos sistemas, o que torna a perspectiva das etapas mais dinâmica e cíclica – teoria do ciclo político (Theodolou e Cahn, 1995; Jenkins, 1993; Hill, 2009). Segundo a perspectiva dos sistemas de Easton (1965), “os sistemas políticos são como sistemas biológicos [...] e existem em um ambiente que contém uma variedade de outros sistemas, incluindo sistemas sociais e sistemas ecológicos” (2009: 141).<sup>22</sup> Assim, o processo político deve ser considerado como um modelo de *input* e *output* (figura 2.3).

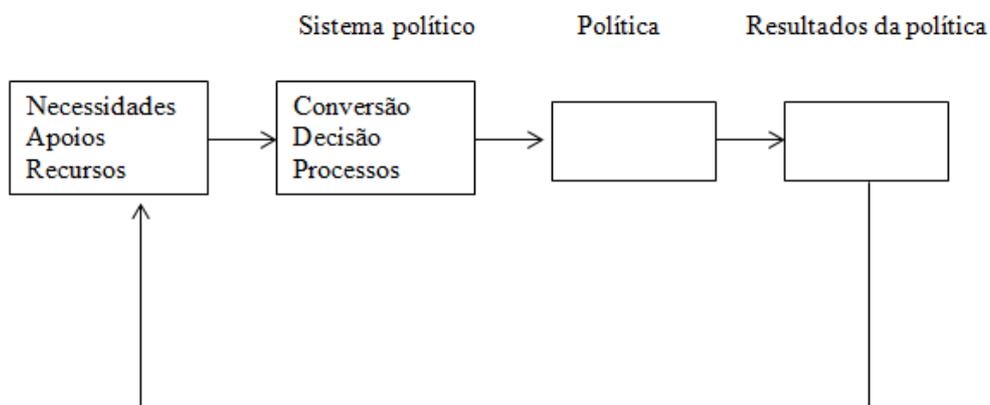


**Figura 2.3.** Modelo do sistema político

Fonte: Theodoulou (1995), baseado em Easton (1965).

<sup>22</sup> “political systems are like biological systems, argues Easton, and exist in an environment which contains a variety of other systems, including social systems and ecological systems”.

A aplicação da teoria dos sistemas à análise das políticas públicas, e ao modelo das etapas em particular, permite compreender o sistema político de forma análoga aos sistemas biológicos, onde se estabelecem relações de *feedback* entre *inputs* e *outputs*, enquanto processo contínuo (Theodoulou e Cahn, 1995). Esta teoria observa as políticas públicas como um sistema político que responde à procura proveniente do ambiente, não terminando com a decisão política adotada mas antes prosseguindo até à sua implementação e concretização no grupo-alvo, podendo ser reequacionada, desencadeando o reinício do processo (figura 2.4).



**Figura 2.4.** Modelo sistémico do processo político

Fonte: Baseado em Jenkins (1993).

Apesar da dificuldade que alguns autores têm na compreensão deste paralelismo, pois esta abordagem e os seus defensores baseiam a sua análise numa hipotética estabilidade do sistema político, aspeto muitas vezes não verificado, isso não invalida alguma utilidade da perspectiva, designadamente pelo facto de permitir compreender a relação entre os vários atores e as instituições no processo político (Theodoulou e Cahn, 1995).

Se, por um lado, a aplicação da conceção teórica das etapas à abordagem sistémica acrescenta alguns aspetos que faltavam à primeira perspectiva, designadamente a consideração do *feedback* que se estabelece entre diferentes elementos num processo político contínuo, não deixa igualmente de representar um modelo simplista da realidade dinâmica da formação das políticas públicas.

A este respeito importa assinalar e sintetizar quais as vantagens e limitações do modelo teórico. Os principais aspetos positivos da abordagem são:

- permite organizar, sistematizar e compilar um conjunto de estudos empíricos em políticas públicas, disponibilizando instrumentos para compreender o processo político, tendo desse ponto de vista uma função heurística (Theodoulou, 1995);
- possibilita a realização de estudos empíricos, ainda que focalizados numa determinada etapa e não no seu mapeamento;
- capta as complexidades, bem como os fatores que determinam os resultados do processo político;
- tem sido uma referência para as políticas públicas em temas mais genéricos;
- tem proporcionado uma orientação para estruturar o material empírico.

Para além de um papel importante, do ponto de vista da pesquisa empírica, é de relevar o papel igualmente marcante em termos teóricos, sendo em muitos casos uma modalidade de compilação das várias concepções teóricas e como forma de comunicação e conexão entre elas.

Apesar dos aspetos mais positivos, não podem ser ignorados os limites e questões que têm sido considerados.

Primeiramente é uma perspetiva que não teve fortes desenvolvimentos, em termos teóricos ou analíticos.

Em seguida, é de assinalar que a linearidade com que é apresentado é alvo de várias críticas. Jenkins refere: “Nenhum problema se move através do sistema político de uma forma processual desde o ponto de entrada, através da decisão e implementação, até uma escolha final ser feita para prosseguir ou terminar um curso de ação” (Jenkins, 1993: 35).<sup>23</sup> Já Monteiro menciona “[...] que a tramitação de uma política em seu processo de formação não é necessariamente linear, ou seja, é frequente a ocorrência de *loops* [...] quando então uma ou mais fases do processo de decisão podem-se alongar indefinidamente” (2007: 278-279).

Deste modo, a perspetiva processual assume-se como uma representação de tipo-ideal,<sup>24</sup> sendo poucas as políticas públicas a prosseguir esta lógica. A mesma crítica é apontada por Jann e Wegrich (2007) que reforça repetidamente que

[...] a tomada de decisão no mundo real geralmente não segue esta sequência de etapas distintas, a perspetiva dos estágios ainda conta como um tipo ideal de planeamento racional e tomada de decisão [...] Uma das principais razões do sucesso e durabilidade da tipologia dos estágios é,

---

23 “No issue moves through the political system in a processual way from point of entry, through decision and implementation, until a final choice is made to proceed with on terminate course of action”.

24 À maneira weberiana, enquanto constructo analítico.

portanto, ser atrativo como modelo normativo para a formação de políticas de tipo-ideal, racional e baseado em evidências (Jann e Wegrich, 2007: 44).<sup>25</sup>

Na formação das políticas públicas ou no *policy-making*, poucas políticas públicas apresentam a linearidade descrita por Lasswell. As políticas públicas iniciam-se, mas poucas seguem uma lógica coerente até serem implementadas. Muitas vezes são reiniciadas, modificadas, adaptadas e raramente terminam na totalidade. As etapas na formação das políticas não são estanques, várias vezes se sobrepõem e tantas outras seguem ordens diferentes, não se observando, por vezes, alguns estádios.

Assim, o esquema das etapas pode variar consideravelmente de acordo com o autor que propõe o modelo, mas sobretudo na aplicação empírica, bem como de acordo com a política setorial em estudo, não seguindo necessariamente etapas causais e consecutivas (Lahera Parada, 2004). Esta variação acontece pelo facto de determinadas políticas não seguirem um esquema tão estático ou sequencial que possa ser descrito de acordo com este modelo. Uma das críticas apontadas é exatamente o facto de existir um conjunto limitado de medidas que possam ser descritas de acordo com esta sequencialidade.

Também Dye (2011) considera que esta perspetiva observa o *policy-making* de uma forma demasiado limitada, enquanto processo político composto por um conjunto de atividades políticas padronizadas. Este autor considera que se trata de uma visão reducionista e simplista de um processo que quase sempre se revela complexo e tortuoso.

Em termos do valor conceptual desta abordagem, ela parece padecer de algumas lacunas, sobretudo no que respeita a ausência de explicações causais na transição entre as diferentes fases. Para além de que assume uma perspetiva da tomada de decisão *top-down*, quando a formação de algumas medidas de política não segue uma lógica deste tipo, mas antes se iniciam pela base (*bottom-up*). A validade conceptual da perspetiva é uma das críticas consensuais à abordagem (Jann e Wegrich, 2007).

Para Sabatier, a maior evidência das limitações da perspetiva é o surgimento de toda uma pluralidade de teorias das políticas públicas. O autor vai mais longe e refere que a abordagem não é uma verdadeira conceção teórica (Thedoulou, 1995). Os modelos analíticos que o autor enumera e que surgem a partir da crítica do modelo das etapas são: *institutional rational*

---

25 “[...] real world decision-making usually does not follow this sequence of discrete stages, the stages perspective still counts as an ideal-type of rational planning and decision-making [...] One of the major reasons of the success and durability of the stages typology is therefore its appeal as a normative model for ideal-type, rational, evidence-based policy making”.

*approach, multiple streams framework, advocacy coalition framework, policy diffusion models e punctuated equilibrium theory.*

### **2.8.2. O papel das instituições nas políticas públicas: teorias (neo)institucionalistas**

O estudo das políticas públicas tem sido desenvolvido com base num conjunto de contribuições teóricas que provêm, quase sempre, da Ciência Política.

Uma das abordagens teóricas da Ciência Política é o neoinstitucionalismo. Apesar de não centrar a análise unicamente nas políticas públicas, tem contribuído para o seu estudo, acrescentando algumas variáveis importantes, como o papel das instituições e a influência que estas têm nas decisões políticas. Assim:

O neoinstitucionalismo remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas (Frey, 2000: 232).

A principal diferença do neoinstitucionalismo do institucionalismo tradicional é que o primeiro não explica os fenómenos unicamente através do papel das instituições, atribuindo também algum poder explicativo a outras variáveis (Frey, 2000).

Na literatura existem três correntes habitualmente associadas ao neoinstitucionalismo: a teoria da escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico. Duas das abordagens mais relevantes do neoinstitucionalismo, no que ao estudo das políticas públicas diz respeito, são a teoria da escolha racional e o institucionalismo histórico. São estas que serão abordadas em seguida.

Uma das principais críticas apontadas à perspectiva neoinstitucionalista é a dificuldade em identificar, de forma clara e inequívoca, a relação entre a formação das políticas públicas e o papel das instituições.

[...] A análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação, motivo pelo qual nem sempre os pressupostos neoinstitucionalistas se adaptam à sua análise. Ou seja, a articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições, ou das regras do jogo, nem sempre é muito clara (Souza, 2003: 18).

### 2.8.2.1. A teoria da escolha racional

O modelo das etapas, analisado no ponto anterior, e a sua sequencialidade em diferentes estádios aborda a questão da resolução de problemas com base numa análise de índole racional, sendo por isso muitas vezes associado a outra concepção – a teoria da escolha racional.

O modelo das etapas pressupõe que todas as alternativas de resolução dos problemas sejam identificadas e discutidas, considerando a formulação das políticas públicas uma resposta sistemática, no sentido de atingir determinados objetivos e finalidades, seguindo a lógica do modelo teórico da escolha racional (Hill, 2009; Pinto, 2008).

Em consonância com o modelo das etapas, a teoria da escolha racional é um modelo teórico muito utilizado em Ciência Política e no estudo da formulação das políticas públicas (Dye, 2011). Foi dominante durante vários momentos, sendo especialmente utilizado nos anos 60 do século XX.

Apesar de tal, esta abordagem apresenta um conjunto de pressupostos que têm sido discutidos e criticados por autores de diferentes pensamentos.

Para os autores que consideram esta abordagem teórica como aquela que melhor analisa o estudo das decisões, as políticas públicas são consideradas como “um curso de ação intencional levada a efeito pelo governo ou suas instituições para resolver uma questão de interesse público” (Cochran, *et. al.*, 2009: 2).<sup>26</sup> Dye refere que

Uma política racional é aquela que pretende “obter o máximo ganho”; isto é, os governos devem optar por medidas que resultem em ganhos para a sociedade que excedam os custos na maior quantidade possível, e os governos devem abster-se de políticas em que os gastos excedam os benefícios (2011: 15).<sup>27</sup>

Já Hall e Taylor mencionam que

[...] os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, eles adotam um comportamento

---

26 “[...] intentional course of action followed by a government institutions or oficial for resolving an issue of public concern”.

27 “a rational policy is one that achieves ‘maximum social gain’; that is, governments should choose policies resulting in gains to society that exceed costs by the greatest amount, and governments should refrain from policies if costs exceed benefits”.

estratégico, vale dizer, que eles examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo (2003: 197).

O modelo desenvolve-se sob a premissa de que os governos e os decisores políticos, mediante um conjunto de alternativas de resolução dos problemas, optam pelas políticas públicas cuja relação custo-benefício seja mais vantajosa. Isto é, a opção por determinadas medidas ou programas de política é realizada, em grande parte, por uma ponderação entre custos e benefícios, optando por aquelas em que a diferença seja mais elevada e prescindindo de outras em que os custos ultrapassariam os ganhos (Dye, 2011).

Considerando a questão nestes moldes, pode referir-se que se trata de uma abordagem cuja racionalidade se restringe a uma análise unicamente calculista e economicista, mas o mesmo não parece acontecer. Existe um conjunto de recursos envolvidos que não se restringem a questões monetárias, mas também a valores de natureza política e social. Quando um decisor opta por determinadas medidas de política e decide alterar as medidas até então implementadas, fá-lo com base em um conjunto de recursos mais amplos, como informação, conhecimento, capacidade de previsão e antecipação, inteligência, entre outros (Dye, 2011).

Assim, o processo de decisão política, de acordo com a teoria da escolha racional, segue uma sequência que se inicia na identificação de problemas, sendo observados os objetivos e selecionadas as respectivas alternativas. Essas soluções são analisadas, ponderadas e pesadas, considerando-se posteriormente apenas as preferências, numa lógica fortemente relacionada com os interesses e recursos em jogo: dinheiro, tempo, poder e outros. A alternativa escolhida deve assegurar que os meios selecionados alcançam os objetivos propostos pelos agentes decisoriais, da forma mais eficiente possível. Esse deve ser o curso de ação (Theodoulou e Cahn, 1995; Zahariadis, 1998).

De acordo com o modelo racional, qualquer tomada de decisão deve ser baseada na análise global dos problemas e objetivos, seguida de uma recolha abrangente e análise de informações e de uma busca da melhor alternativa para atingir essas metas. Isso inclui a análise de custos e benefícios das diferentes opções e a seleção final do curso de ação (Jann e Wegrich, 2007: 44).<sup>28</sup>

---

28 “According to such a rational model, any decision-making should be based on comprehensive analysis of problems and goals, followed by an inclusive collection and analysis of information and a search for the best alternative to achieve these goals. This includes the analysis of costs and benefits of different options and the final selection of the course of action”.

Apesar de esta teoria ter prevalecido durante muitos anos, é também uma abordagem fortemente criticada.

John Kingdon (2003 [1996]) considera que o modelo teórico da escolha racional não é minimamente satisfatório para a análise das decisões políticas. Para o ser, teria de comparar, de forma sistemática, todas as alternativas, analisando custos e benefícios e optando posteriormente pelas alternativas que permitissem atingir as finalidades pelo menor custo possível.

Thomas Dye (2011) considera a existência de muitos obstáculos à aplicação empírica da teoria da escolha racional. Primeiro, num ambiente de alguma instabilidade, como aquele que caracteriza os processos de decisão política, é muito difícil medir e calcular custos e benefícios no conjunto das alternativas encontradas. Depois, para a análise ser completa e coerente, os decisores teriam de dispor de informação completa e de qualidade, situação que poucas vezes acontece. O nível de incerteza dos resultados de determinadas opções políticas não permite que se façam cálculos de forma totalmente utilitarista e racional, havendo por vezes efeitos não esperados consequentes das decisões tomadas. Por fim, um último constrangimento é o facto de os decisores políticos pensarem mais nos seus interesses pessoais do que nos objetivos da sociedade e na resolução dos problemas identificados.

### **2.8.2.2. O institucionalismo histórico**

A conceção do institucionalismo histórico disponibiliza um contributo importante e válido do papel das instituições na definição das opções dos decisores políticos (Souza, 2006).

Segundo esta abordagem, as instituições devem estar no centro da análise das políticas públicas. Isto significa que os interesses ou preferências dos decisores políticos são condicionados e constrangidos pelas instituições. Ou seja, “[...] o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma conceção mais ampla das regras, papéis, identidades e ideias” (Souza, 2006: 38).

A dimensão histórica e institucional é aqui refletida e considerada. O institucionalismo histórico refere-se à decisão política considerando as questões do poder. As instituições têm assim um papel de reforçar ou induzir uma distribuição de poder que é desigual, entre diferentes grupos sociais, o que leva ao conflito entre os mesmos. Assim, a ideia chave desta conceção teórica é a de que as instituições “atribuem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão” (Hall e Taylor, 2003: 200).

Outro aspeto relevante é o facto de este modelo levar em linha de conta a dimensão temporal, histórica e contextual da formulação das políticas públicas. Assim, “[...] os institucionalistas históricos fornecem uma perspetiva de observar a política ao longo do tempo, embora muitas das abordagens [sejam] mais centradas no tempo e até mesmo no espaço” (Peters, 1999: 76).<sup>29</sup>

A ideia de base é que as instituições são componentes históricas e têm uma carga fundamental que influencia fortemente as trajetórias e a orientação das decisões políticas futuras – *path-dependence* (Hall e Taylor, 2003).

Os teóricos desta corrente tendem, assim, a identificar nas políticas públicas períodos de alguma continuidade e outros momentos em que mudanças institucionais impulsionam decisões e opções políticas diferenciadas e mudanças mais radicais.

De um modo geral, procuram situar as instituições como num conjunto causal mais amplo, como é o caso da difusão das ideias.

Desse ponto de vista, apresentam um quadro mais complexo do que o universo de preferências e de instituições, com frequência postulado pelos teóricos da escola racional. Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre instituições e as ideias ou as crenças (Hall e Taylor, 2003: 202).

A principal crítica apontada ao institucionalismo histórico é a dificuldade em explicar a mudança, o que faz o modelo ser mais descritivo do que explicativo ou preditivo (Peters, 1999: 76).

### **2.8.3. O incrementalismo**

O modelo teórico que analisa a formulação de políticas públicas como um processo incremental, de pequenos ajustamentos face às políticas preexistentes é concebido por Lindblom e surge, principalmente, como resposta crítica à teoria da escolha racional.

Para Lindblom, os decisores não consideram todas as alternativas. Nem analisam a relação custo-benefício e decidem em concordância. Ou seja, as decisões políticas são pouco racionais. E isto acontece porque os recursos de que os atores políticos dispõem são limitados. A informação é quase sempre incompleta, o tempo de decisão reduzido e os recursos financeiros limitados (Dye, 2011).

---

29 “[...] the historical institutionalists do provide an avenue of looking at policy across time while many of the approaches are more bound in time and even in space”.

O modelo incremental parece ser conservativo, no sentido em que considera a formulação de políticas públicas com base na continuidade das iniciativas e programas preexistentes. Como consequência, as políticas mudam pouco e apenas de forma gradual (Kingdon, 2003 [1996]), estando perante uma abordagem remediadora e adaptativa (Theodoulou, 1995). Isto parece acontecer devido a ser limitada a informação dos decisores, o que significa que a formulação de novas políticas públicas implica sempre um elevado nível de imprevisibilidade. Mas também pela escassez de recursos financeiros para a implementação de políticas diferentes das precedentes.

Deste modo, Lindblom considera que, ao contrário do que advogam os teóricos da escolha racional, na prática a tomada de decisão acontece através de *successive limited comparisons* que partem de situações preexistentes, envolvendo apenas pequenas alterações incrementais (Hill, 2009; Theodoulou, 1995).

Com estas pequenas alterações, baseadas no contexto preexistente, evitam-se muitos dos erros habituais na tomada de decisão, fazendo-se progressos e melhorias na resolução de problemas políticos.

Em resumo, Lindblom critica o modelo da escolha racional de acordo com um conjunto de situações: (i) não é um modelo que possa ser utilizado em situações complexas; (ii) não consegue explicar o conflito e a imprevisibilidade; (iii) tem um problema com os valores; (iv) é uma análise que se limita a observar o que os decisores consideram como sendo importante.

Em relação à teoria da escolha racional, Lindblom elabora uma abordagem que denomina de comparações limitadas e que se centra na ideia segundo a qual o processo de decisão se desenvolve de forma incremental e incoerente, comparando as várias alternativas que, de uma forma geral, se assemelham em muito às soluções anteriormente já aplicadas (Porta, 2003: 240-241).

#### **2.8.4. A teoria do equilíbrio pontuado**<sup>30</sup>

A teoria do *punctuated equilibrium* está fortemente associada a True, Jones e Baumgartner, (2007), e pretende explicar a estabilidade e as mudanças nas políticas públicas. Baseando-se na Biologia e nas Ciências da Computação, caracteriza a formação de políticas enquanto um processo que alterna entre fases de estabilidade e manutenção de políticas (fase

---

30 *Punctuated equilibrium*.

predominante), que são subitamente interrompidas por períodos de instabilidade, originando mudanças fortes nas políticas até então formuladas (Souza, 2006: 33).

Embora tanto a estabilidade como a mudança sejam elementos importantes do processo político, a maioria dos modelos de políticas foram concebidos para explicar, ou pelo menos são mais bem-sucedidos a explicar, ou a estabilidade ou a mudança. A teoria do equilíbrio pontuado engloba as duas (True, Jones e Baumgartner, 2007: 155).<sup>31</sup>

De uma forma simplificada, este modelo pretende explicar as razões pelas quais, numa grande parte das vezes, as políticas são incrementais, mantendo-se o *status quo*. Isto acontece sobretudo quando há alguma estabilidade política, o que permite fazer pequenos ajustamentos a partir da implementação e avaliação das políticas já concretizadas. Depois existem outros momentos caracterizados por forte instabilidade política, que geram alterações da realidade preexistente e mudanças radicais na orientação das políticas. É, por isso, intuito desta teoria, explicar a mudança nas políticas públicas e salientar como certas ideias passam a “questões” (*issues*), ocupando um lugar de destaque e substituindo outras consideradas. Assim,

Os padrões são caracterizadas por longos períodos de incrementalismo pontuados por períodos de grande mudança política e são gerados pela interação de pessoas limitadamente racionais em ambientes institucionais caracterizados por processamento de informação paralela e em série (Schlager, 2007: 297).<sup>32</sup>

Esta teoria centra a análise na fase da pré-decisão e no processo de decisão propriamente dito – *issue definition* e *agenda-setting*.

De algum modo, os autores que se identificam com esta teoria pretendem ultrapassar as questões da racionalidade como elemento central para a escolha das políticas e também o incrementalismo, que foca a sua análise na estabilidade da definição de políticas públicas e menospreza os momentos de reforma e mudança. Assim, “nem o incrementalismo nem globalmente as teorias da escolha racional se encaixam bem com as observações conjuntas de

---

31 “While both stability and change are important elements of the policy process, most policy models have been designed to explain, or at least have been most successful at explaining, either the stability or the change. Punctuated-equilibrium theory encompasses both”.

32 “The patterns are characterized by long periods of incrementalism punctuated by periods of major policy change and are generated by the interaction of boundedly rational people in institutional settings characterized by parallel and serial information processing”.

estase e mudança dramática que são duas faces da abordagem de equilíbrio pontuado” (True, Jones e Baumgartner, 2007: 156).<sup>33</sup>

#### **2.8.5. O modelo “caixote do lixo”<sup>34</sup>**

O modelo *garbage can* foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) nos anos 70 e aborda as decisões e mudanças nas políticas públicas como se os problemas e soluções estivessem inseridos num “caixote do lixo”, sendo a escolha de políticas feita com base numa compreensão limitada daqueles dois elementos.

Também este modelo se insere nas abordagens críticas da escolha racional, considerando o processo de tomada de decisão muito ambíguo e ilógico. Aliás, os teóricos defensores deste modelo negam até mesmo a racionalidade limitada atribuída ao processo pela teoria incrementalista.

Os autores iniciam a sua análise com a assunção de que tanto o modelo racional, como o incremental presumem um nível de intencionalidade, compreensão dos problemas e previsibilidade das relações entre os atores que não é possível identificar na realidade.

A escolha de políticas é metaforizada por um “caixote do lixo”, em que os participantes que tomam as decisões despejam problemas, em grande parte independentes das soluções (Gelinski e Seibel, 2008: 230). Assim, não havendo uma análise instrumental das soluções, isso significa que são estas que procuram os problemas e não o contrário (Souza, 2006).

Assim, como nas organizações, que são estruturas relativamente anárquicas, também na decisão política, a compreensão dos problemas e das soluções é limitada, o que leva à prática comum de tentativa erro.

#### **2.8.6. O modelo cognitivo / abordagem das ideias**

Um dos modelos mais recentes de análise das políticas públicas é a perspectiva cognitiva ou das ideias.

Esta abordagem considera os conceitos de “paradigma” (Hall), “sistema de crenças” (Sabatier) e “referenciais” (Jobert e Muller) como os elementos cognitivos e normativos que influenciam as representações do mundo e os princípios de ação (Surel, 2009).

---

33 “[...] neither incrementalism nor globally rational theories of preference maximization fit well with the joint observations of stasis and dramatic change that are dual foci of the punctuated-equilibrium approach”.

34 *Garbage can*.

Apesar de este modelo contemplar um conjunto de perspetivas teóricas diferenciadas, sendo uma das suas principais a perspetiva da coligação de interesses, o que têm em comum todas elas é o facto de pretenderem explicar (i) como se opera a mudança nas políticas públicas e (ii) a evolução das relações de poder num determinado sistema de formulação de políticas.

Mais uma vez, trata-se de uma abordagem teórica que surge por oposição à análise sequencial e também como crítica ao modelo da escolha racional.

A assunção básica desta abordagem é que a criação de políticas públicas não acontece para resolver os problemas, mas antes para construir uma nova representação dos mesmos, ou seja, o seu significado para os diversos atores. Deste ponto de vista, as políticas públicas são perspetivadas como construções sociais (Draelants e Maroy, 2007).<sup>35</sup>

Este modelo desenvolve-se em volta do conceito de paradigma e de mudança do mesmo, com base na alteração da matriz das ideias. A premissa primária é que as ideias são a base da construção e formação das políticas públicas. E estas associam-se, em grande parte mas não unicamente, ao contexto ideológico dos decisores políticos. Esta ideologia, baseada em normas e ideias, não só define os objetivos dos decisores e das políticas, como as questões e problemas que consideram nas suas agendas (Draelants e Maroy, 2007).

É com base nestas premissas que Peter Hall define o conceito de paradigma. A gestão feita a partir da relação entre valores, normas, representações e ideias num determinado subsistema está na base da constituição de um paradigma ou referencial e essa articulação, por sua vez, resulta na produção de identidade.

Se por um lado existe, numa grande parte dos períodos da história política, um conjunto de mudanças incrementais e pequenos ajustamentos face às medidas previamente implementadas, por outro, em períodos de maior conturbação e crise, existe uma mudança profunda e radical das ideias. Nestes momentos ocorre uma reconfiguração da matriz cognitiva e normativa dos atores envolvidos, o que dá origem a uma mudança de paradigma (Surel, 2009).

#### **2.8.6.1. A perspetiva da coligação de interesses (defesa)<sup>36</sup>**

A abordagem teórica da análise dos processos de decisão e formulação de políticas públicas defendida por Sabatier e Jenkins é habitualmente designada *advocacy coalition*, e em traços gerais surge como um dos principais modelos da perspetiva cognitiva e normativa. Esta

---

35 Como Berger e Luckman definiram em 1985.

36 *Advocacy coalition*.

conceção pretende diferenciar-se do modelo sequencial das políticas públicas, considerando-o pouco explicativo da mudança e mais descritivo de políticas concretas em determinado momento.

Para os autores deste modelo, as ideias, os valores e as crenças são elementos importantes em análise quando se aborda a formulação de políticas públicas, mas esquecidos em várias teorizações (Souza, 2006). Assim, “centra-se na interação de coalizões de defesa – cada uma composta por atores de uma variedade de instituições que compartilham um conjunto de crenças políticas – dentro de um subsistema de política” (Sabatier, 2007: 9).<sup>37</sup>

Esta abordagem focaliza-se na mudança das políticas, mobilizando a análise dos subsistemas, e é considerada como uma das perspectivas mais relevantes para o estudo das mudanças nas políticas públicas (Weible *et al.*, 2012).

Os autores que se centram nesta perspectiva referem-se à mudança de políticas durante um período de tempo como resultado de três fatores essenciais: a partilha de crenças por parte de um conjunto de atores do governo, capazes de manipular e mobilizar as regras das instituições governamentais para atingir os objetivos pretendidos; a interferência e influência das alterações externas a este subsistema; os efeitos que a estrutura social tem ao nível dos constrangimentos criados aos atores políticos e aos recursos que mobilizam (Sabatier, 1991: 151-153).

Os subsistemas onde as políticas públicas se constituem são analisados, sendo expostos e assumidos o conjunto de valores e crenças que estão na base da formação das políticas durante todo o processo (Zahariadis, 1998). Importa por isso que os atores estejam preocupados, no seu conjunto, com a mesma questão ou problema. É fundamental compreender como se cria o conjunto de coligações de interesses que são compostos por valores, crenças e recursos, criando uma união e preocupação em volta das mesmas questões (*issues*). A decisão política é por isso resultado das crenças e dos valores dos elementos que participam na decisão. A mudança de política ocorre quando uma conjunção de interesses substitui a ideia anteriormente defendida.

### **2.8.7. O modelo dos múltiplos fluxos**

A perspectiva dos múltiplos fluxos desenvolvida por John Kingdon (2003 [1996]) é uma abordagem central para quem pretende estudar o processo de tomada de decisão, bem como a formação da agenda – processo de agendamento – que desencadeia esse processo de decisão.

---

37 “[...] focuses on the interaction of advocacy coalitions – each consisting of actors from a variety of institutions who share a set of a policy beliefs – within a policy subsystem”.

Este modelo parte fortemente de um outro já apresentado – de “caixote do lixo” – e analisa os fluxos por onde passa uma decisão, culminando na formulação de uma política pública (Faria, 2003; Hill, 2009, Pinto, 2008; Jann e Wegrich, 2007).

Com efeito, parte-se da assunção de que a ação / mudança política acontece num contexto de elevada indefinição e, tal como acontece nas organizações, os governantes tendem a operar, na maioria das vezes, através de uma estratégia de tentativa/ erro/ avanços/ retrocessos, tendo os atores não governamentais um papel igualmente importante em todo o processo (Pinto, 2008).

Trata-se de um processo

[...] de natureza política ou “politicamente mediada”, ou seja, [com] atores, ideologicamente constituídos e institucionalmente marcados por relações que se configuram em atos políticos, com formas de poder organizadas, cristalizadas, mantenedoras das relações instituídas ou tendentes à mudança nessas relações (Pinto, 2008: 30).

Esta abordagem é considerada por alguns autores, como sendo baseada no modelo das etapas, centrada numa das fases do processo sequencial e no modelo de “caixote do lixo”:

O modelo de Kingdon [...], por sua vez, combina o modelo do ciclo de política pública com o *garbage can*, centrando a estrutura teórica nos momentos de pré-decisão e nos processos de tomada de decisão da política pública, enfocando a progressão de uma questão da agenda sistêmica difusa para a agenda governamental e, finalmente, para o estágio de decisão (Pinto, 2008: 30).

Faria (2003) considera que se trata de uma vertente analítica que ressalta o papel das ideias e do conhecimento na produção de políticas públicas. Uma vez mais esta abordagem parece afastar-se das teorias que na formação das políticas dão primazia à racionalidade. Kingdon é crítico da teoria da escolha racional, porque considera que a adoção ou não de determinada decisão está mais relacionada com a ocorrência em simultâneo de um conjunto de fatores, do que com interesses e objetivos dos decisores (Faria, 2003).

Ainda assim, como refere Zahariadis (2007), o trabalho de Kingdon é uma forma relevante de explorar o impacto das ideias sem renegar completamente a importância do autointeresse, por parte dos políticos.

Michael Hill (2009) refere-se ao modelo dos três fluxos como sendo uma perspectiva de índole mais sociológica no estudo da emergência dos problemas públicos, isto porque a

definição social de um aspeto que merece a atenção política envolve sempre uma construção social, diretamente relacionada com as perceções, representações, interesses e valores dos atores que tomam a decisão.

Kingdon pretende responder a quatro questões quando desenvolve o seu modelo teórico:

- Como surgem as questões a serem deliberadas?
- Porque prestam os decisores políticos atenção a determinados temas e questões, inserindo-os na agenda, em detrimento de outros?
- Porque se tornam alguns temas importantes na agenda das políticas públicas e outros não?
- E porque são algumas alternativas consideradas e outras são desconsideradas?

O *agenda-setting* traduz-se na pergunta: “para onde vamos?” A formulação propriamente dita resulta antes da interrogação: “como conseguir chegar lá?” (Hill, 2009).

Apesar de estas questões serem pertinentes, a resposta nem sempre é fácil. O agendamento e a formulação das políticas públicas são duas fases complexas e imprecisas do desenvolvimento das políticas.

Para determinado problema se tornar público é necessário que seja considerado na agenda sistémica, entrando depois para a agenda governamental ou institucional, o que significa que, para além de ser avaliado como merecedor da atenção pública, ele é também considerado pelos decisores políticos como algo em que o Estado deve intervir (Theodoulou e Cahn, 1995; Birkland, 2007). Assim sendo, os atores têm o papel fundamental de orquestrar o processo de agendamento dos problemas; no entanto essa passagem a problema público nem sempre é um processo simples e linear (Hill, 2009).

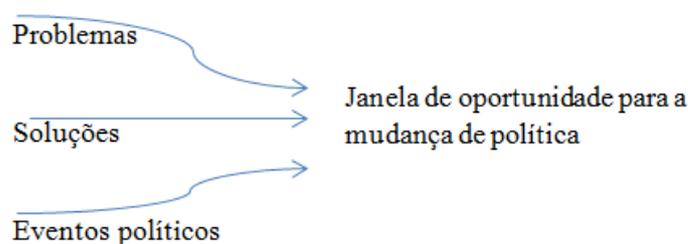
A formulação de políticas é claramente uma fase crítica do processo político. Projetar as alternativas que os decisores consideram influencia diretamente a tomada de decisão, ou seja, a opção de política final (Sidney, 2007).

Michael Hill (2009) considera que a distinção entre o agendamento e a formulação é extremamente difícil de fazer, na medida em que atualmente é raro observar uma questão nova ser inserida na agenda. Em algumas situações é possível distinguir e diferenciar estas duas fases, noutras o mesmo não acontece. E isto sobretudo pelo facto de nem todas as medidas serem formuladas ou alteradas através de legislação.

Para Kingdon (2003 [1996] e 2007), a agenda é a lista de temas ou problemas aos quais os governantes ou os participantes (outros elementos fora do governo, como os média, os grupos de interesse os partidos políticos, etc.) prestam atenção em algum momento.

A formação da agenda pode acontecer pela transferência de itens da agenda não governamental para uma agenda formal e governamental, liderada por partidos e por governos. As mudanças que se operam na agenda acontecem, grande parte das vezes, pela mudança de partido político no governo e por mudanças de orientação ideológica resultantes dum ato eleitoral. Para que um item seja introduzido na agenda e sejam criadas as alternativas para posterior tomada a decisão e mudança nas políticas, é necessário que confluam três fluxos (Kingdon, 2003 [1996]; Faria, 2003):

- *reconhecimento do problema (problem stream)* – uma crise é um exemplo de um evento que pode despoletar a emergência de um problema, mas muitos outros podem ocorrer;
- *conceção de propostas/alternativas de política (proposal stream)* – a acumulação e divulgação de conhecimento pelos especialistas/ cientistas/ peritos pode disponibilizar alternativas de resolução dos problemas aos decisores políticos;
- *ocorrência de eventos políticos (politics stream)* – determinados acontecimentos, como a mudança no *national mood*, eleições e mudanças de governo, afetam a criação das agendas e a mudança nas políticas públicas.



**Figura 2.5.** Convergência dos três fluxos

Fonte: Adaptado de Coffman (2007).

Importa analisar cada um dos fluxos de forma mais pormenorizada.

Primeiramente a identificação dos problemas – *problem stream* – resulta da passagem de questões a problemas públicos, o que pode ocorrer através de diferentes mecanismos:

- Através de indicadores. A análise de dados estatísticos é uma das formas possíveis de reunir conhecimento que aponte para a existência de uma questão problemática, sendo uma

fonte de informação factual para os decisores políticos. A quantificação e identificação de determinado fenómeno pode despoletar a atenção dos governos.

- Pela ocorrência de eventos, crises e símbolos. Em alguns casos, para além de indicadores, a existência de crises, desastres ou eventos raros pode concentrar a atenção em determinado assunto, seja por parte dos média ou da opinião pública em geral, devido à sua magnitude e impacto na vida dos cidadãos.
- A partir de *feedback*. A avaliação de resultados de iniciativas de política já em curso, o cumprimento dos objetivos ou o desvio face ao esperado podem suscitar determinadas questões para o centro do debate público.

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é um elemento essencial para determinar o sucesso do agendamento.

O *policy stream* refere-se à forma de conceção das soluções de resposta aos problemas. Ainda assim, importa referir que nem sempre as alternativas estão em confluência com os problemas. O que acontece é que, por vezes, são criadas determinadas soluções e só posteriormente se procuram os problemas para os quais são mais indicadas. As soluções elaboradas pelos atores chegam à agenda apenas quando os problemas estão identificados ou quando há uma procura de resposta por parte dos decisores.

A etapa da definição das alternativas é essencial para colocar na agenda decisional uma questão que já se encontra em discussão pública, ou seja, é fundamental para a formulação das políticas (Capella, 2006).

A este nível são as *policy communities*, compostas por especialistas como investigadores, assessores governativos, técnicos ou analistas de grupos de interesse, que compõem o conjunto de atores que estudam e apresentam as alternativas. Esta comunidade reconhece algumas propostas como relevantes dentro de uma listagem elevada de propostas.

O *political stream* trata da questão da dinâmica de política propriamente dita.

Diferente do que se passa no fluxo das alternativas, em que o consenso se baseia na persuasão e difusão de ideias, no fluxo da política o consenso ocorre através de processos de negociação política. Neste fluxo existe três elementos que exercem influência sobre a agenda governamental, podendo promover a mudança. São eles:

- o *national mood* – é este contexto que explica porque é que certas questões são incorporadas na agenda e outras não; isto significa que a perceção, por parte dos políticos,

- de um ambiente favorável à mudança permite que algumas questões possam ter um estatuto de problemas e entrem para a agenda política;
- os grupos de interesse – quando determinado grupo de pressão partilha uma ideia de forma consensual gera-se um ambiente favorável à mudança;
  - a mudança de governo – este aspeto é quase sempre fundamental para se originar a mudança; pode haver alteração de governo com ou sem variação de orientação ideológico-partidária ou apenas renovação nos protagonistas políticos – *turnover*.

Para Kingdon, a alteração de governo e o clima nacional são os fatores com maior poder explicativo no que respeita a mudança nas políticas públicas.

A distinção entre as agendas e as alternativas é importante do ponto de vista analítico. Enquanto as primeiras remetem para o domínio dos governantes, as segundas centram-se mais nos especialistas e intelectuais (Kingdon, 2003 [1996]). Assim, o processo de especificação da agenda restringe o grande conjunto de alternativas possíveis a um número menor, a partir do qual as escolhas são realmente feitas.

Apesar de estes três fluxos serem independentes, a sua convergência pode constranger ou promover mudança nas agendas e nas políticas públicas (Kingdon, 2003 [1996]; Zahariadis, 2007). Em determinados momentos abrem-se janelas de oportunidade que permitem aos *policy entrepreneurs* acoplar os fluxos, promovendo alterações nos paradigmas vigentes (Charles, 2011).

Assim, o *agenda setting* é composto por problemas reconhecidos que, por sua vez, geram propostas de solução que através da atividade política, como as eleições e as mudanças de governo, permitem uma mudança (Kingdon, 2003 [1996]).

De acordo com Kingdon, as mutações nas políticas públicas ocorrem numa de duas situações: (i) quando os decisores mudam as suas prioridades e colocam novos itens na agenda; (ii) quando ocorre uma mudança nos protagonistas que ocupam esse lugar, levando a uma alteração de prioridades.

Se, por um lado, é a confluência dos três fluxos que permite a ocorrência da mudança nas políticas públicas, independentemente do reconhecimento dos problemas e da escolha das alternativas, o *political stream* tem um peso fundamental para se operar essa mudança, fluindo de acordo com as suas próprias dinâmicas e regras. As transformações ocorridas no *national mood*, os resultados eleitorais, as mudanças ideológicas do governo e as campanhas de pressão dos grupos de interesse têm um forte impacto na formação das agendas e na mudança das políticas públicas.

Apesar de tal, as hipóteses de um problema entrar para a agenda do governo aumentam se a solução estiver relacionada com o mesmo. Os problemas e o contexto político são dois fatores muito importantes para se alterar a agenda ou introduzir novos itens; no entanto, uma questão tem maior probabilidade de ser agendada se os três fluxos se copularem (Theodoulou e Cahn, 1995). No modelo descrito,

uma questão passa a fazer parte da agenda (*agenda-setting*) quando há uma junção dos três fluxos do modelo (fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo [de] política) e encontra-se aberta uma janela política (*policy window*), nome dado às oportunidades que se abrem em situações de mudanças no governo, ou em determinadas fases do ciclo orçamentário. Nessas circunstâncias, exercem um papel muito importante os empreendedores de políticas (os *policy entrepreneurs*), aqueles dispostos a investir numa ideia, que tanto podem ser elementos da própria burocracia, como parlamentares, grupos de interesse ou membros da academia (Gelinski e Seibe, 2008: 235).

A janela de oportunidade política (*policy window*) definida por Kingdon é o processo de confluência dos três fluxos (*streams*), de período bastante limitado no tempo, que permite aos decisores políticos desencadear a mudança de política. Em algumas situações, a janela abre-se de forma mais ou menos previsível; no entanto, existem outros momentos em que essa abertura surge de forma totalmente inesperada, sendo necessário aos empreendedores ter o problema bem documentado, para não perder a oportunidade.

Em resumo, o trabalho de John Kingdon centra-se no *agenda-setting*. A formulação de políticas públicas acontece quando são copulados os três fluxos – problemas, soluções, e participantes e oportunidades de escolha –, o que apenas acontece em determinados momentos (Theodoulou e Cahn, 1995).

Após a identificação do problema, havendo uma solução disponível e estando reunidas as condições políticas, obtém-se a convergência dos fluxos que desencadeiam a tomada de decisão política (Capella, 2006).

As mudanças de governo (dinâmica política) podem ser o fator mais importante para abrir o acesso de uma questão à agenda. Essa mudança e a nomeação de determinados elementos para cargos de decisão criam as condições para que algumas questões cheguem à agenda, ou para que se foque a atenção para assuntos preexistentes, restringendo a entrada de outros.

A abertura da janela de oportunidade política é transitória e curta, logo é preciso que exista um ator efetivamente empreendedor para que a ligação entre os fluxos aconteça.

Assim, o modelo de Kingdon procura fornecer a compreensão do processo de formulação de políticas públicas, não tanto prever eventos futuros, mas antes entender e explicar porque determinadas questões são relevadas para a agenda e outras são renegadas.

## 2.9. Notas conclusivas

Nas últimas décadas vários autores, com diferentes perspectivas e concepções teóricas, procuraram compreender como é que se concretiza a mudança nas políticas públicas, ou seja, explicar como é feito o agendamento e a formulação das políticas públicas.

De uma maneira não exaustiva, a revisão da literatura centrou-se nos principais modelos e teorias, observando como as diferentes concepções explicam o processo de tomada de decisão. É evidente que, sendo objetivo explicar a mudança nas políticas públicas, existem modelos mais adequados e outros mais direcionados para a inércia nas políticas.

Iniciando-se na abordagem do ciclo das políticas ou modelo das etapas, abordaram-se as principais fases pelas quais as iniciativas e programas políticos passam, descrevendo as principais características de cada uma.

Várias foram as críticas mencionadas pelos diferentes autores à visão sequencial da análise das políticas públicas. Primeiro porque aquela perspectiva se baseia numa linearidade que não é verificável na prática, depois porque pressupõe que as alternativas são discutidas e consideradas em função dos objetivos, o que se aproxima do modelo da escolha racional (Saravia, 2007).

Kingdon é um dos principais críticos do modelo teórico da escolha racional que considera a opção de políticas como resultado de uma análise de custos e benefícios, em que as soluções preferidas são as que resultam em menores custos e melhores resultados. Este autor considera que para tal ocorrer seria necessário que os decisores políticos dispusessem de toda a informação e analisassem todas as alternativas possíveis, resultando daí uma análise instrumentalista do custo-benefício. O que o autor do modelo *multiple streams framework* considera é que essa análise não é exequível, logo o modelo que enfatiza os interesses na seleção das políticas públicas é incompleto e simplista.

Por resposta à teoria da escolha racional, outros autores defendem um modelo incremental, como é o caso de Lindblom (1995). Os atores tomam decisões que se baseiam em pequenos ajustamentos incrementais em relação ao que foi feito em períodos anteriores. O resultado é que as políticas mudam pouco e de forma bastante gradual.

Kingdon (2003 [1996]) também é crítico deste modelo, considerando que, se há momentos nas políticas públicas em que se verificam pequenos ajustamentos face a programas anteriormente implementados, na maioria dos casos realizam-se alterações efetivas em relação que está previamente feito, resultando em mudanças ou reformas mais radicais do que aquelas que são mencionadas pelos autores defensores do incrementalismo. Deste ponto de vista, Kingdon considera os dois modelos anteriores incompletos e insatisfatórios para descrever as mudanças nas políticas públicas, referindo que a determinação das agendas tem demonstrado uma grande mudança não incremental (Kingdon, 2007; Pinto, 2008).

Os autores do modelo de *punctuated equilibrium* referem-se aos processos políticos como sendo, em alguns momentos, caracterizados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo e, noutros casos, representados por fortes mudanças. Por essa razão, estes autores criticam Kingdon, por este desconsiderar a visão mais inerte dos processos políticos.

Também os teóricos do modelo cognitivo e especificamente da perspectiva da coalização de interesses se opõem ao modelo estritamente instrumental e se aproximam de Kingdon, quando apontam as ideias e os valores como elementos centrais na definição das políticas e na mudança de paradigma político. Por outro lado, Sabatier refere-se ao modelo de *multiple streams framework* como abstrato, demonstrando a interdependência entre os três fluxos, realidade que Kingdon apenas vem afirmar anos mais tarde (Kingdon, 2007).

Apesar de os vários modelos teóricos contribuírem para a compreensão do tema em estudo, considera-se que a teoria dos múltiplos fluxos é especialmente importante. A razão para a centralidade deste modelo teórico no desenvolvimento desta tese reside no facto de se pretender analisar o contexto em que a medida “introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias” foi formulada, considerando que essa solução foi o instrumento político encontrado para responder aos problemas identificados no ensino secundário.

Considera-se por isso que foi a confluência dos três fluxos (problemas, alternativas, dinâmica política) que criou a abertura de uma oportunidade política para que, em 2004, uma solução preexistente no sistema particular, fosse alargada a um conjunto limitado de escolas secundárias e, em 2007/2008, generalizada à quase totalidade do sistema de ensino público.



II PARTE

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO EM PORTUGAL  
NUMA PERSPETIVA COMPARADA**



**EVOLUÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO PORTUGUÊS**  
**Políticas públicas de promoção do ensino profissional em Portugal**  
**numa perspetiva comparada<sup>38</sup>**

**3.1. Da institucionalização do ensino secundário em Portugal**  
**à reforma Veiga Simão**

A análise das principais alterações do sistema educativo português num período mais recente implica considerar as políticas educativas desenvolvidas nas últimas décadas, designadamente no que respeita ao ensino secundário, dispondo de uma visão mais ampla das decisões tomadas pelos sucessivos governos, identificando e compreendendo os antecedentes que desencadearam todo o processo de formulação da medida.

Para tal é importante retroceder ao período da institucionalização do ensino secundário. Este ponto inicia-se com essa análise e percorre as alterações que sucederam até à reforma Veiga Simão de 1973.

**3.1.1. A institucionalização do ensino secundário em Portugal**

Aquilo que se designa atualmente como ensino secundário tem tido várias reestruturações ao longo do tempo, tanto em termos de denominações, como ao nível do currículo e da oferta educativa.

Para analisar o ensino secundário na atualidade deve considerar-se a sua evolução e as várias intervenções políticas desenvolvidas nas últimas décadas. As mudanças no sistema de ensino têm recaído, ao longo do tempo, sobre dois vetores principais:

- i. expansão do ensino básico, primeiramente, e do ensino secundário, mais recentemente;
- ii. unificação de alguns ciclos, originando diferentes configurações e designações do ensino básico e secundário.

---

38 Este capítulo é um aprofundamento de um capítulo já publicado com a designação de “Unificação e diversificação das vias de ensino”, no livro *40 anos de Políticas de Educação em Portugal*, vol. 1: *A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, organizado por Maria de Lurdes Rodrigues (Duarte, 2014a: 131-148).

O ensino em geral, e o ensino secundário em particular, são uma realidade antiga, ainda que a sua designação atual esteja associada a um período mais recente da história da educação.

Entre os séculos XV e XVII, o ensino era praticado nos conventos, mosteiros e outras instituições de cariz religioso.

O sistema de ensino, tal qual se conhece atualmente, começou a ser projetado na época do pombalismo, a partir do século XVIII, quando foi criada a instituição escola como espaço de excelência para o ensino-aprendizagem, substituindo gradualmente as instituições religiosas (GIASE, 2003).

A reforma pombalina de 1759 criou as então chamadas Aulas, dispersas pelo país, abandonando a ideia de ensino em instituições religiosas.

A reforma de Pombal pretendia introduzir três princípios:

[...] a *secularização* – competência e tutela do Estado; a *uniformização* – extensão do ensino ao conjunto do país (regras de centralização, carta escolar); a *estatização* coordenação e responsabilidade do Diretor dos Estudos, nomeado para esse fim, pelo poder central (Carreira, 2008: 124).

É com base em ideias de laicização e modernização que o sistema de ensino se institucionalizou em Portugal (Silva, 1998b).

A estruturação mais sistemática da educação viria a verificar-se, já no século XVIII, sob a governação do Marquês de Pombal, tendo visado simultaneamente a reforma dos vários níveis de ensino e projetado, pela primeira vez em Portugal, a criação de uma rede de escolas primárias públicas cobrindo as localidades mais importantes do país (Cedefop, 2000: 33).

Deste modo, para além da criação de escolas que substituíram as ordens religiosas, é também na fase do pombalismo que é constituído e estruturado o sistema escolar português, através de um conjunto de “[...] reformas educacionais [...] [que se destinavam], por um lado, a permitir a implantação do mercado nacional e, por outro, a formar quadros capazes de aderir a um projeto que era, a um tempo, cultural e político-económico” (Proença, 1998: 26).

O ensino técnico e profissional teve também a sua origem nesse período. Passou a ser responsabilidade do Estado no final do século XVIII, ocupando um lugar no sistema educativo português no decorrer do século XIX (Marteleira, 2010).

Em 1759, o então secretário de Estado dos Negócios do Reino, marquês de Pombal, criou a Aula do Comércio.<sup>39</sup> Esta foi a primeira grande política educativa, no que ao ensino técnico diz respeito, e resultou da identificação de uma lacuna nos saberes técnicos dos negociantes portugueses.

Para além do ensino técnico comercial, também o ensino industrial foi expandido, designadamente através da criação de um conjunto de instituições, como por exemplo, a Aula Náutica. Apesar de tal, “só em 1852, Fontes Pereira de Melo, procura acabar com uma das carências mais penalizadoras do desenvolvimento económico: a ausência de um ensino direcionado para a formação de técnicos para os setores agrícola, industrial e comercial” (Alves, 2012: 62). Assim, “é só com Fontes Pereira de Melo que o ensino industrial ganha contornos mais definidos” (Marteleira, 2010: 34).

A sua principal intervenção a este nível revelou-se na divisão do ensino industrial em níveis distintos: elementar, secundário e complementar (Parque Escolar, 2010).

Geograficamente menos distribuído – apenas em Lisboa e no Porto – procurava fornecer sobretudo uma formação geral capaz de habilitar pessoas para múltiplas funções: operário habilitado, oficial mecânico, oficial químico, oficial forjador, oficial fundidor, oficial serralheiro ajustador, oficial torneiro e modelador, mestre mecânico, mestre químico e diretor mecânico (Alves, 2012: 63).

Pela altura do Liberalismo organizou-se o então designado ensino secundário oficial, ensino esse que era lecionado em escolas denominadas liceus.

No ano de 1835 é consagrada na lei a escolaridade obrigatória, impondo quatro anos de escolaridade a todas as crianças com idade superior a sete anos (referindo-se apenas ao ensino masculino). Portugal constituiu-se assim como um dos primeiros países a introduzir a escolaridade obrigatória, enquanto que o Reino Unido só o fez em 1880, a França em 1882 e a Bélgica em 1914 (Carreira, 2008).

Em 1836, Passos Manuel criou o ensino liceal com a duração de quatro anos,<sup>40</sup> através do decreto da reforma da instrução secundária de 17 de novembro (Parque Escolar, 2010), realidade que foi sendo alterada, tendo chegado a constituir-se por sete anos na altura da reforma de João Franco, com a qual foi substituído o curso secundário de seis anos (composto por um curso geral de quatro anos e por um curso complementar de dois) por um curso de sete anos.

---

39 Constituiu-se como o primeiro estabelecimento para formação de matriz técnica, com a duração de três anos.

40 Apesar de a construção do primeiro liceu ter sido datada de 1889.

Foi durante este período que se instituiu a ideia que era necessário alargar o ensino primário e que incumbia ao Estado a estruturação do sistema de ensino nos seus diferentes níveis. Apesar do enfoque na criação dos liceus e no ensino lecionado nos mesmos, o ensino de caráter mais profissionalizante também se desenvolveu nesta fase. Prova disso foi a criação dos conservatórios de artes e ofícios de Lisboa (1836) e do Porto (1837) como um dos elementos de destaque da reforma de Passos Manuel.

Apesar de tal, o desenvolvimento do ensino industrial, designadamente a criação de medidas legislativas, aconteceu sobretudo já na década de 1880 com António Augusto de Aguiar, Emídio Navarro e Eduardo José Coelho como ministros das Obras Públicas, Comércio e Indústria, ministério que tinha a tutela do ensino industrial e comercial. Vejam-se os números: “[...] passou-se de cerca de 2000 alunos em meados do século para mais de 8000 nas vésperas da implantação da República, não obstante a quebra verificada na década de 1980 e até na de 1990, aquando da criação das primeiras escolas industriais” (Alves, 2012: 61).

No início do século XX iniciou-se um conjunto de mudanças no ensino liceal, designadamente a introdução do regime de ensino por classes, com Jaime Moniz, “afirmando a sala de aula como o espaço de excelência da atividade instrutiva” (Parque Escolar, 2010: 15), garantindo “[...] uma melhor gestão dos espaços liceais, dos tempos letivos e dos saberes disciplinares, para além de garantir uma mais frutuosa relação pedagógica entre professor e aluno” (Alves, 2012: 62).

Desenvolveu-se em paralelo o ensino técnico. A par de um tipo de ensino sobretudo orientado para o ingresso na universidade, foi criada uma modalidade que apresentava um caráter mais prático e profissionalizante – lecionada em escolas próprias para o efeito: as escolas técnicas.

A fase da I República revelou-se como um período bastante importante na área da educação, apesar de as suas reformas terem incidido, sobretudo, sobre o ensino primário e superior. Sendo cada vez mais evidente o atraso estrutural do país, são “[...] tomadas medidas no sentido de criar condições para reduzir o analfabetismo que abrangia a maioria da população e alargamento e diversificação do ensino superior do país” (Silva, 1998b: 369).

Apesar de o ensino secundário não ter sido o cerne das políticas da I República, durante este período, e no que ao ensino técnico diz respeito, expandiram-se o número de escolas industriais e comerciais, ainda que não tendo efeitos evidentes no aumento da frequência do ensino técnico. Um dos objetivos dessa expansão passou pela valorização das diferentes vias e pela preocupação em fazer o seu nivelamento. Apesar da importância de tal iniciativa, a

principal medida na área da educação no período referido foi o aumento da escolaridade obrigatória para cinco anos.

Se, por um lado, a educação foi uma grande bandeira deste período histórico, a instabilidade política, consubstanciada na mudança constante de governos, limitou em muito os efeitos das medidas implementadas.

Assim, no início do século XX teve lugar um conjunto de mudanças no ensino liceal que consagraram a educação moderna. Mantendo-se o sistema de classes, revogou-se o sistema de curso único e estabeleceu-se uma nova divisão em dois cursos (Ciências e Letras), desenvolvendo-se em paralelo o ensino técnico (Parque Escolar, 2010).

### **3.1.2.A formulação dos estatutos do ensino liceal e técnico: a reforma de 1947/48**

Uma das alterações mais importantes no ensino secundário estabeleceu-se em 1947/48, durante a vigência do Estado Novo, aquando da promulgação dos estatutos do ensino liceal e técnico industrial e comercial (Decreto-Lei n.º 36.508, de 17 de setembro de 1947; Decreto-Lei n.º 37.029, de 25 de agosto de 1948, respetivamente):

Numa breve retrospectiva, verifica-se que indubitavelmente somos herdeiros de um passado histórico relacionado com o ensino técnico-profissional, que se implementou progressivamente a partir de 1854, com António Augusto de Aguiar, e que ganhou grande expressão durante o Estado Novo, sobretudo a partir da Reforma do Ensino Técnico-Profissional, Industrial e Comercial (Decreto-Lei n.º 36.356), cuja execução foi legislada com o Estatuto do Ensino Profissional Industrial e Comercial, de 25 de agosto de 1948 (Cerqueira e Martins, 2011: 128).

Com esta alteração, o ensino liceal passou a constituir-se com três etapas: um primeiro momento formado por dois anos (1.º ciclo); o curso geral com a duração de três anos (2.º ciclo); o curso complementar de dois anos de duração (3.º ciclo):

O 1.º ciclo, com a duração de dois anos, e o 2.º ciclo, com a duração de três anos, têm por objetivos preparar para a sequência de estudos e ministrar a cultura mais conveniente para a satisfação das necessidades comuns da vida social, a par dos fins de revigoração físico, de aperfeiçoamento das faculdades intelectuais, de formação do carácter e do valor profissional e fortalecimento das virtudes morais e cívicas (art.º 2.º, Decreto-Lei n.º 37.029, de 25 de agosto de 1948).

O 3.º ciclo, com a duração de dois anos, mantendo os mesmos objetivos, é especialmente destinado a preparar os alunos para o ingresso em grau superior de ensino (art.º 3.º, Decreto-Lei n.º 37.029, de 25 de agosto de 1948).

Por outro lado, o ensino técnico passou a ser composto por duas fases: o primeiro grau, designado ciclo preparatório, com a duração de dois anos; o segundo grau com uma duração variável até quatro anos. Em termos práticos, a reforma de 1948 revelou um aumento “[...] do número de horas letivas semanais e um maior peso das disciplinas gerais no currículo, devido sobretudo à introdução do ciclo preparatório, a principal inovação de uma reforma que também diversificou os cursos e as modalidades da sua frequência [...]” (Grácio, 1986: 100).

A alteração nos estatutos do ensino liceal e técnico traduziu-se num aumento das escolas técnicas, alargando por isso a via profissionalizante do ensino secundário, mas de uma forma discriminatória, não proporcionando correspondência horizontal (direta) com o ensino liceal e não permitindo o acesso ao ensino superior (Cedefop, 2000). Deste modo, reforçaram-se as diferenças entre as vias e aumentou-se o hiato entre os que frequentavam cada uma delas.

Esta alteração, constituída no período do Estado Novo,

[...] para além de continuar a servir às necessidades, principalmente, da indústria e do comércio, deve, acima de tudo, conter as expectativas sociais e levar à conformação das camadas populares às suas limitadas possibilidades de melhoria de estatuto e de condição de vida (Marteleira, 2010: 35).

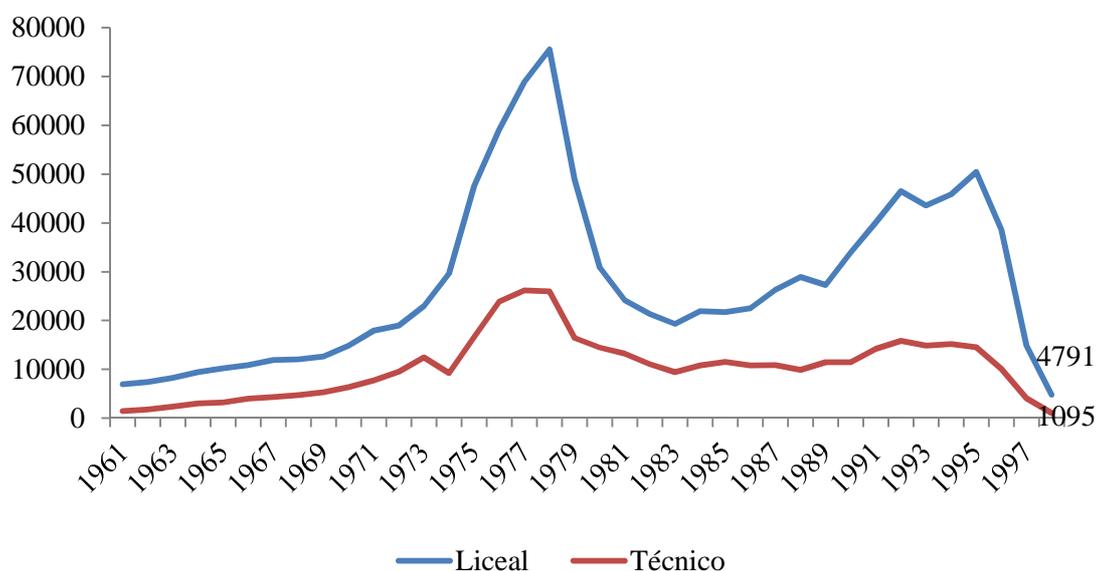
Deste ponto de vista, apenas no ensino liceal eram pressupostos percursos escolares longos, caracterizados por uma formação geral forte e sedimentada, representando os estudos precedentes do ensino superior. O currículo dos liceus espelhava isso mesmo. Uma formação fortemente direcionada para o ensino superior, com um núcleo duro de Cultura Literária, Física, Matemática e em áreas como a Economia e a Administração Pública (Proença, 1998). O ensino liceal era lecionado em edifícios públicos que apresentavam quase sempre boas instalações e equipamentos, como bibliotecas, espaços exteriores atrativos e laboratórios (Nóvoa e Santa-Clara, 2003). O ensino técnico estava concebido de forma totalmente diferente. Caracterizado por percursos mais reduzidos, era composto por uma curta componente geral e uma forte componente prática. A transição de um tipo de curso para o outro era bastante complexa, sobretudo do ensino técnico para o ensino liceal, sendo uma prática praticamente inexistente.

As diferenças presentes entre o ensino liceal e técnico não se restringiam ao currículo, às disciplinas e à duração do percurso, mas antes revelavam desigualdades sociais e reproduziam a estrutura social da época (Grácio, 1986; Silva, 1998b).

A precoce dualização do ensino liceal/técnico servia claramente o propósito de preparar, por um lado, as elites dirigentes, e, por outro, o operariado e os quadros técnicos supostamente reclamados pelo crescimento industrial, regulando-se as aspirações à mobilidade social ascendente em função da origem de classe (Alves, 1999: 14).

Os liceus preparavam as classes sociais dominantes, enquanto o ensino técnico era sobretudo destinado a ser frequentado por jovens com origens sociais mais desfavorecidas. Esta realidade criou, desde essa altura, um estigma e preconceito relativamente às vias de ensino de cariz profissionalizante que subsiste, em muitos casos, até aos dias de hoje (Grácio, 1986; Rodrigues, 2011).

As diferenças assinaladas eram reforçadas pela procura destas duas vias de ensino. O ensino liceal tinha, em termos absolutos e ao longo do tempo, um maior número de inscritos do que o ensino técnico (figura 3.1).



**Figura 3.1.** Evolução dos alunos matriculados no ensino secundário público: ensino técnico e liceal

Fonte: DGEEC/MEC.

Neste período começou a tornar-se evidente o atraso português no que respeitava a educação. Apesar da tentativa de desenvolvimento económico e com o processo de industrialização em curso, tornou-se evidente que a população portuguesa apresentava muito baixos índices de escolarização, sobretudo a população ativa adulta.

De forma resumida, o sistema de ensino em Portugal nos anos 60 era composto pelo ensino primário, caracterizado por quatro anos de escolaridade (4.<sup>a</sup> classe) e pelo ensino pós-primário, frequentado por uma minoria da população, em regime dual: ensino liceal e técnico. Para além destas modalidades do ensino secundário, existia o ensino médio e o ensino superior.

Uma das características essenciais do sistema educativo nesta fase era os vários ciclos de estudos apresentarem-se desintegrados e não existir qualquer preocupação em articulá-los, de forma a fomentar a transição bem-sucedida entre os mesmos. A única exceção residia no ensino secundário liceal, que representava uma modalidade propedêutica para o ensino superior e que, desse ponto de vista, estava fortemente interligado com o grau de ensino subsequente.

### **3.1.3. A aproximação entre o ensino liceal e o ensino técnico: a reforma de 1967 e a institucionalização do ensino preparatório**

A redefinição dos estatutos do ensino liceal e técnico, formulada em 1948, manteve-se inalterada até 1967, momento em que foi instituída uma nova reforma no ensino, tendo sido introduzidas novas alterações através do Decreto-lei n.º 47.480, de 2 de janeiro de 1967.

De realçar que todo o período das políticas educativas, entre 1950 e 1970, foi fortemente influenciado pelas recomendações proferidas pelas instituições internacionais, em particular pela OCDE (Antunes, 1998). Exemplo é o Projeto Regional do Mediterrâneo (PRM).

41

A influência da OCDE, nomeadamente através deste relatório, irá integrar na agenda política portuguesa temas como a escolaridade obrigatória e a dualização do ensino (Rodrigues *et al.*, 2014).

De realçar a forte influência que o Relatório do Projeto Regional do Mediterrâneo (1964) teve na definição de um conjunto de políticas educativas, designadamente na reforma de 1967 desenhada por Galvão Teles,<sup>42</sup> apesar de lhe ter sido atribuída alguma desvalorização em termos de discurso político (Rodrigues *et al.*, 2014).

---

41 Relatório produzido pela OCDE com a descrição dos objetivos de desenvolvimento do sistema de ensino português. “Foi a primeira ação de intervenção da organização na construção da política pública de educação de alguns dos países membros” (Lemos, 2014: 88).

42 Ministro da Educação entre 1962 e 1968.

Essa influência aconteceu, desde logo, na decisão de alargamento da escolaridade obrigatória de quatro para seis anos, constituindo-se dois anos de ensino pós-primário, o que permitia adiar por dois anos a seleção da via de estudos a prosseguir e retardar a via de ensino a frequentar (Lemos, 2014; Fernandes, 2014; Rodrigues, *et al.*, 2014).

A reforma de 1967 foi especialmente importante por produzir três alterações substanciais ao sistema vigente:

- reforçar o alargamento da escolaridade obrigatória para seis anos na forma de ciclo unificado, medida instituída em 1964 (Decreto-Lei n.º 45.810/64, de 9 de julho);
- atrasar a escolha da via de ensino a prosseguir (dois anos mais tarde, aos 12 anos de idade);
- fundir o primeiro grau do ensino liceal com o primeiro grau do ensino técnico, originando o designado ciclo preparatório do ensino secundário ou simplesmente ciclo preparatório;
- reorganizar o ensino técnico segundo o modelo de ensino liceal, aproximando estes dois tipos de ensino, “sem que se ponha em causa o princípio da dualização instituída desde a reforma de 1948” (Rodrigues *et al.*, 2014: 41).

Na prática o ensino técnico passou a ser composto por um primeiro ciclo de dois anos pós-primário (ciclo preparatório), um curso geral de três anos e um curso complementar de dois anos. O período escolar dos cursos gerais e cursos complementares das escolas técnicas alterou-se, sendo-lhe atribuída a mesma duração dos cursos ministrados nos liceus. Para além disso previu-se a transição de um tipo de curso para outro, realidade que, apesar de já estar contemplada na legislação, era uma prática praticamente inviabilizada (quadro 3.1).

**Quadro 3.1** Alterações no ensino liceal e técnico nas reformas de 1947 e 1967

<b>Reforma de 1947/48</b> <b>Decreto-Lei n.º 36.508/47, de 17 de setembro,</b> <b>e Decreto-Lei n.º 370.29/48, de 25 de agosto</b>		<b>Reforma de 1967</b> <b>Decreto-Lei n.º 47.480, de 2 de janeiro</b>	
<b>Liceus</b>	<b>Escolas técnicas</b>	<b>Liceus</b>	<b>Escolas técnicas</b>
1.º ciclo: 2 anos	1.º grau (preparatório): 2 anos	Fusão do 1.º ciclo do ensino liceal com o 1.º grau do ensino técnico – criação do ciclo preparatório	
Curso geral: 3 anos	2.º grau: até 4 anos	O ensino técnico é reorganizado segundo o modelo de ensino liceal: Curso geral: 3 anos Curso complementar: 2 anos	
Curso complementar: 2 anos			

Fonte: Elaboração própria com base na análise documental e literatura.

A criação do ciclo preparatório do ensino secundário, instituído através da reforma de 1967 (Decreto-Lei n.º 47.480, de 2 de janeiro) surge assim com uma dupla finalidade: complementar a formação obtida no ensino primário e orientar os alunos na escolha dos estudos subsequentes (ensino secundário geral e complementar):

- a) Completar e ampliar a formação de base obtida no ciclo elementar do ensino primário, em ordem a fornecer uma preparação geral adequada ao prosseguimento de estudos em qualquer ramo do ensino secundário; b) Orientar os alunos na escolha dos estudos subsequentes a partir da observação de suas tendências e aptidões (art.º 2.º, Decreto-Lei n.º 47.480, de 2 de janeiro de 1967).

Apesar de uma aproximação feita entre as duas modalidades de ensino e “[...] da semelhança de planos e programas, havia entre os dois ciclos acentuada diferença de métodos e de espírito, assumindo caráter mais cultural o ensino feito nos liceus e mais prático o ministrado nas escolas técnicas [...]” (Decreto-Lei n.º 47.480, de 2 de janeiro de 1967).

De acordo com o descrito, o processo de unificação das vias de ensino iniciou-se com a reforma de 1967. Primeiramente no ciclo preparatório, sendo aprofundado e generalizado a todo o ensino secundário (geral e complementar) numa fase posterior a 1974.

#### **3.1.4. A reforma Veiga Simão**

No início da década de 1970, durante o período de governação de Marcelo Caetano e com Veiga Simão como ministro da Educação, iniciou-se um novo processo de reforma do ensino durante a “primavera marcelista”, que desembocou na Lei n.º 5/73, de 25 de julho, também conhecida como reforma Veiga Simão.

Apesar de não ter sido plenamente concretizada, por força da queda do regime em abril de 1974, a reforma teve uma influência considerável na estruturação do sistema de ensino português (Rodrigues *et al.*, 2014). Isto porque:

Era uma reforma global do sistema de ensino, com a criação de uma lei de bases do sistema educativo com nova lógica, substância e objetivos para potenciar o desenvolvimento indispensável à renovação do país... Pode dizer-se que algumas das mudanças previstas como o alargamento da escolaridade obrigatória para oito anos; a diversificação do ensino superior; o aumento da oferta educativa a todos os níveis, abriam já o caminho para a massificação e a democratização do ensino. O ministro da educação Veiga Simão, na preparação da reforma, insistia na modernização da

educação para um maior desenvolvimento económico de Portugal e para o país não perder o comboio da Europa (Carreira, 2008: 136).

Esta reforma teve como principal objetivo democratizar o acesso ao ensino com consequências no fomento da procura de educação por parte da população escolar, aumentando a sua frequência nos vários níveis de ensino. Para além da preocupação em aumentar o acesso ao ensino de um maior número de alunos, esta reforma teve também subjacente a ideia de uma maior articulação entre educação e mercado de trabalho. Assim:

Pretendia-se [...] construir um sistema educativo aberto, equitativo, diversificado, individualizado e inter-relacionado, ao jeito do modelo de sistema educativo proposto por várias organizações internacionais, designadamente a OCDE. Subjacente a esta reforma parecia residir uma lógica substancialmente diferente da que havia orientado a educação desde o golpe de Estado de 28 de maio de 1926, data a partir da qual ganha forma o regime do Estado Novo, e que de forma tão exemplar conseguiu articular uma organização sociopolítica autoritária e patrimonialista, [...] (Silva, 1998a: 219).

Com a reforma mencionada algumas alterações foram constituídas. Desde logo a definição de oito anos de escolaridade obrigatória, em projeto piloto e a título experimental, adiando o processo de escolha vocacional para os 14 anos de idade. Esta alteração é dos aspetos mais relevantes da referida reforma e introduziu uma visão mais progressista e menos segregadora, passando o ensino a ser visto de acordo com um modelo mais *contest* e menos *sponsored* (Resende e Vieira, 1998).<sup>43</sup>

Outra das alterações consideradas na reforma foi a constituição de um conjunto de escolas, designadas escolas secundárias polivalentes, onde se pretendia que funcionassem duas modalidades de ensino simultaneamente (Lemos, 2014). Veiga Simão considerava a denominação de “escolas secundárias polivalentes” a melhor forma de desvincular estes

---

43 De acordo com alguns estudos, existe uma divisão entre dois sistemas de mobilidade social ascendente através da escolarização. Por um lado, um modelo de tipo *sponsored*, em que se verifica uma precoce seleção escolar e social dos alunos, designadamente entre vias de ensino, na tentativa de resfriar as expectativas de mobilidade social ascendente através da escola. Este modelo é encontrado na reforma de 1947/48 e respetiva divisão entre ensino liceal e ensino técnico. Também parece ser o modelo seguido na atual política educativa. Por oposição, o modelo *contest* segue a premissa contrária, isto é, alargamento da escolaridade obrigatória de forma unificada, retardando assim a escolha das vias de ensino a seguir e a sua respetiva seleção social, à maneira da *comprehensive school* e do modelo de unificação iniciado na reforma Veiga Simão e plenamente concretizado entre 1974 e 1978.

estabelecimentos de qualquer conotação com o paradigma dual, característico da reforma de 1947/48, fomentando a ideia geral de uma escola democrática e aberta às diferentes modalidades e alunos que a procurassem (Cardim, 2005).

Perante o referido, a reforma Veiga Simão revestiu-se, no contexto político em que se inseriu, de um caráter francamente progressista e modernista. Isto aconteceu sobretudo pelo facto de se tratar de uma reforma que sofreu fortes influências das recomendações do PRM e da OCDE; e ainda por aumentar o número de anos de escolaridade obrigatória e estender a escolaridade básica, retardando o encaminhamento vocacional das crianças para os 14 anos, o que permitiu identificar na sua génese uma visão de nivelamento entre ensino liceal e técnico, com preocupações ao nível da igualização do seu estatuto social (Lemos, 2014; Martins, 1995).

Apesar da visão progressista da reforma e da valorização social das diferentes vias que instituiu, a mesma concretizou-se unicamente em projeto piloto devido à queda do regime, não sendo totalmente implementada no sistema de ensino.

De uma maneira geral pode resumir-se o final dos anos 60 e início dos anos 70 como o período de fusão do 1.º ciclo do ensino liceal com o ciclo preparatório do ensino técnico – criação do ciclo preparatório do ensino secundário – e o alargamento da escolaridade obrigatória para seis anos, tendo a última alteração várias consequências, nomeadamente na obrigatoriedade de os indivíduos frequentarem mais dois anos para além do ensino primário, aumentando as habilitações, retardando a escolha dos cursos a frequentar para uma fase posterior e fomentando o prosseguimento de estudos secundários e superiores.

### **3.2. Da unificação iniciada em 1974 à diversificação implementada pela reforma Seabra**

Os anos 70 e 80 foram caracterizados por duas perspetivas ou tendências diferenciadas, no que à política educativa diz respeito. Por um lado, e sobretudo no que respeita os anos 70, uma aposta na democratização do sistema, designadamente através da unificação, considerada como uma condição *sine qua non* para uma maior igualdade de oportunidades de acesso ao sistema de ensino. Nos anos 80, a perspetiva mudou, recentrando as preocupações políticas na diversificação do ensino secundário. A este respeito foram sobretudo os governos mais à direita que introduziram a ideia repetida que era necessário recuperar uma via de ensino profissionalizante que se tinha perdido com a unificação, de “[...] forma a responder às necessidades de mão de obra qualificada necessária ao crescimento e modernização da economia” (Teodoro, 1999: 201).

### **3.2.1. O processo de unificação do ensino preparatório e secundário**

Apesar da unificação do ensino, no que respeita ao ciclo preparatório, ter início na reforma de 1967, a tendência prosseguiu com a implementação dos 7.º e 8.º anos experimentais da reforma Veiga Simão, que unificou a escolaridade obrigatória até ao 8.º ano e pretendeu retardar a escolha do futuro escolar dos 10 para os 14 anos de idade.

Depois da revolução política de 1974, o grupo de trabalho liderado por Rui Grácio prosseguiu a unificação, concretizando-se a esta em relação aos atuais 7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade (3.º ciclo), na altura designados curso geral do ensino secundário unificado, mas continuando, no entanto, a sua frequência a não ser obrigatória.

O processo de unificação surgiu na sequência de um movimento de pressão pública, de combate ao mecanismo de reprodução das desigualdades sociais que o ensino dualizado desenvolveu.

O 25 de Abril gera um quadro de transformações políticas e sociais que se revelam “[...] como uma janela de oportunidade para a acelerar o movimento de democratização do acesso ao ensino, antes iniciado, mas também para romper com políticas que constituíam âncoras do regime político anterior, como é o caso da dualização do sistema de ensino e o regime de gestão das escolas” (Rodrigues *et al.*, 2014: 44).

A unificação do ciclo complementar do ensino secundário só aconteceu no âmbito do II Governo Constitucional, em 1978, na sequência da extinção das escolas técnicas e do movimento social nesse sentido, eliminando assim as diferenças ainda existentes entre cursos liceais e técnicos (Despacho Normativo n.º 140-A/78, de 22 de junho).

Muito para além do que tinha sido projetado por Veiga Simão, na Lei n.º 5/73, de 25 de julho, e numa lógica crescente de democratização do acesso à educação e de rutura definitiva com a dualização entre ensino liceal e técnico, estabeleceu-se uma uniformização curricular que, para alguns autores, se traduziu numa horizontalidade das estruturas escolares, por oposição à ordenação vertical que manifestava a hierarquia e as diferenças sociais (Grácio, 1998; Cardim, 2005).

Para os apologistas e defensores do modelo de ensino secundário definido em 1975, a unificação foi um passo essencial para a democratização do ensino e para a igualdade de oportunidades.

Ainda que um dos objetivos mais importantes da reforma Veiga Simão fosse a unificação do estatuto das vias, o que acabou por se verificar foi uma uniformização curricular.

Na realidade, a unificação do ensino secundário complementar conduziu a formações mais profissionalizantes (Lemos, 2014; Magalhães, 2014).

Pese embora os esforços desenvolvidos com a unificação, no combate à discriminação social, associada à dualização das vias como forma de reprodução das desigualdades sociais, as alterações feitas aquando da unificação dos cursos complementares, extinguindo os cursos técnicos “[...] descaracteriza[ra]m o projeto inicial e acentuaram a fragmentação interna deste ciclo de escolaridade” (Gaspar, 2003: 143). Logo, ao contrário da “[...] orientação inicial que lhe quiseram dar os seus promotores” (Grácio, 1986: 145), a unificação dos cursos complementares do ensino secundário conduziu a uma normalização “[...] perdendo a vertente de cariz prático e profissionalizante que caracterizava o ensino técnico” (Silva, 1998b: 374). Com esta alteração, “o sistema de ensino português tornou-se um corredor único e asfixiante que empurrava os sobreviventes para percursos escolares longos e para a disputa do acesso ao ensino superior” (Azevedo, 1991: 147).

O processo de uniformização curricular através da preferência pela matriz liceal e académica aquando da unificação do ensino geral e complementar designa-se *licealização* do ensino secundário. Nas palavras de João Formosinho (2007) tratou-se de uniformizar o currículo como se de um “pronto-a-vestir de tamanho único” se tratasse, o que

[...] além de produzir insucesso escolar, gera visões negativas acerca das outras vias de ensino secundário, tidas como menores e socialmente depreciadas. Essa desvalorização passa pela ideia de que o ensino secundário se inspira numa exigência científica (em muito provocada pelo acesso ao ensino superior) que apura quem deve e quem não deve usufruir da educação. A atratividade do ensino geral implica que a natureza terminal do ensino profissional seja vista como uma opção de segunda escolha [...] (Rodrigues, 2011: 21-22).

Apesar de a esta distância ser perceptível a razão subjacente à unificação das vias – terminar com a diferenciação e a segmentação social que a sua separação determinava –, esse objetivo traduziu-se no predomínio de uma das modalidades – a via liceal, o que significou uma perda das características mais profissionalizantes do sistema de ensino, que significou que:

[...] os alunos passaram a frequentar uma única via de ensino, pouco ou nada diferente da que tradicionalmente correspondia ao liceu. A antiga separação espacial e terminológica entre os estabelecimentos de ensino que marcavam simbolicamente a divisão social desapareceu, imprimindo-se um cunho licealizante ao ensino em Portugal (Martins, 1995: 35).

Se, por um lado, é compreensível o objetivo implícito à unificação, são igualmente evidentes as razões da escolha do modelo liceal. Num país em processo de democratização, estando o sistema de ensino integrado nesse percurso, a educação era a forma mais visível de mobilidade social dos indivíduos, o que justificou que a opção pela modalidade de ensino mais prestigiada socialmente fosse a referência adotada.

No final dos anos 70 terminou a dualização entre escolas técnicas e liceus, transformando-se os estabelecimentos em escolas secundárias (Decreto-Lei n.º 80/78, de 27 de abril). Entraram em vigor os novos currículos do ensino complementar, estando todas as escolas em condições de ministrar as várias opções de estudos, terminando com a dualização entre ensino liceal e ensino técnico e transformando-se estes simplesmente em ensino secundário (Despacho Normativo n.º 140-A/78, de 22 de junho). Com a aprovação da Constituição da República Portuguesa, em 1976, iniciou-se um novo ciclo político, constituído por Governos Constitucionais, sendo instituídos princípios fundamentais no que respeita à educação. Designadamente a ideia de que “todos têm direito à educação e cultura” e sobretudo que compete ao Estado a:

[...] democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais [...] (art.º 73.º, Constituição da República Portuguesa).

Em 1980, o ensino secundário foi alargado, constituindo-se um terceiro ano (ano propedêutico), de frequência obrigatória para quem quisesse prosseguir estudos de nível superior, mas apenas em 1989, através do Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto, foi definido o ensino secundário como um ciclo com a duração de três anos, tal qual se conhece atualmente.

Na realidade, foi no ano de 1980, com a criação do 12.º ano (Decreto-Lei n.º 240/80, de 19 de julho) que se concretizou a primeira intervenção política no sentido de contrariar a licealização do ensino secundário resultante do processo de unificação. Foi, assim, a primeira medida de política de reintegração de uma via profissionalizante no ensino secundário unificado, ainda que apenas contemplasse o último ano (12.º ano).

Com este decreto, não só se institucionalizou um terceiro ano no ensino secundário, como se definiram as duas vias possíveis de frequência:

[...] neste 12.º ano de escolaridade deverão coexistir dois objetivos principais: preparação para o ingresso no ensino superior e início de uma profissionalização necessariamente orientada para a inserção direta na vida ativa. A consecução de tais desideratos exige, todavia, o desdobramento deste ano terminal do ensino secundário em duas vias distintas: a de ensino e a profissionalizante, devendo esta última possibilitar também o acesso ao ensino superior. (Decreto-Lei n.º 240/80, de 19 de julho)

Apesar da tentativa de reintroduzir uma via profissionalizante no ensino secundário, a medida não teve qualquer impacto, pela sua reduzida procura por parte dos alunos.

Não obstante as conceções ideológicas e filosóficas igualitárias subjacentes ao processo de unificação iniciado nos anos 70, cedo se percebeu que as boas intenções estavam a produzir efeitos perversos, no sentido de não esperados (Boudon, 1977), resultando numa má prática.

A utopia igualitária da unificação iniciada no dealbar dos anos 70 – pretensamente melhor distribuidora do acesso aos benefícios da educação e do ensino, numa época de grande expansão quantitativa – depressa acumulou sinais de ruína; as elevadas taxas de insucesso e de abandono, em parte resultantes de um currículo único e uniforme, fundado na eleita matriz dos saberes académicos, autossustentados na lógica da abstração e da formalidade, haveriam de provar que a unificação, tal como foi realizada, transformou-se num instrumento de seleção e induzir franjas crescentes da população a uma procura cada vez mais desencantada da educação (Azevedo, 1991: 147).

Apesar das intenções igualitárias, o desaparecimento das componentes técnico-profissionais do ensino secundário teve consequências negativas, não só para o sistema de ensino e para os seus alunos, como também para a própria economia e mercado de trabalho, que perderam uma componente de formação de técnicos intermédios, existente até então.

O ensino secundário unificado igual para todos “[...] foi uma resposta igualitária nas intenções, mas estratificante nos produtos” (Azevedo, 1991: 147), falhando os seus propósitos iniciais e resultando numa licealização e elitização deste nível de ensino que apenas servia os objetivos dos alunos que pretendiam ingressar no ensino superior, excluindo do sistema um conjunto de outros com expetativas e aspirações diferenciadas.

O enciclopedismo e racionalismo das vias de matriz liceal estando desligadas do mundo concreto parecem, pois, talhados a um ensino académico que visa uma cultura de elites que vê nas outras vias de formação segundas oportunidades escolares. É a depreciação e a assunção da fraca nobreza das outras vias do ensino secundário (Rodrigues, 2010b: 192).

Um dos indicadores mais exemplificativos do mencionado é a taxa de abandono precoce de educação e formação<sup>44</sup> que é uma realidade que se prolongou durante as décadas de 1990 e 2000, muito devido à erradicação das vias profissionalizantes e à ausência de alternativas ao ensino secundário geral.<sup>45</sup> “É óbvio que esta oferta curricular [ensino técnico e profissional] contribui, de algum modo, para a subtração das taxas de abandono e de insucesso escolar precisamente porque são dadas alternativas curriculares ao currículo académico” (Rodrigues, 2010b: 196).

Para além do consenso que este problema começou a ter na opinião pública, as instituições internacionais – das quais se destaca a OCDE, designadamente através do *Exame da Política Educativa de Portugal* (OCDE, 1984) – emitiram recomendações expressas relativamente à necessidade de repor uma vertente profissionalizante no ensino secundário, criticando a falta de diversificação das vias no sistema português. Prova disso foi a dedicação de um entre quatro capítulos à formação profissional e técnica no relatório da OCDE (1984).

O diagnóstico da OCDE é direto: o sistema educativo português é deficiente na preparação para a integração dos jovens na vida ativa, sendo que a maioria dos que o deixam não têm formação [...] [e recomenda-se que] elabore um programa para lançar um sistema viável de ensino profissional e técnico na sequência da escolaridade obrigatória (Cardim, 2005: 856).

### **3.2.2.A tentativa de diversificação do ensino secundário: a (re)introdução dos cursos técnico-profissionais da reforma Seabra**

A reforma que o ministro José Augusto Seabra desenvolveu em 1983 – reforma Seabra – foi a primeira grande medida de política de (re)introdução das vias profissionalizantes no ensino secundário a partir do 10.º ano. Através do Despacho Normativo n.º 194-A/83, de 21 de outubro, “[o] ensino técnico-profissional é introduzido nas escolas secundárias sendo composto por dois tipos de cursos”. Os técnico-profissionais de três anos de duração e que pretendiam “formar profissionais qualificados de nível intermédio” (Grácio, 1986: 157). E os cursos profissionais compostos por um ano de duração e seis meses de estágio em empresa.

Esta foi a primeira alternativa de política educativa desenvolvida, a partir da discussão instalada relativamente aos problemas da unificação do ensino secundário, como o aumento do insucesso e abandono escolares.

---

44 Taxa que permite definir o peso da população residente com idade entre 18 e 24 anos que deixou de estudar sem ter completado o ensino secundário.

45 Este e outros indicadores são abordados no capítulo 4.

Se por um lado se assistiu, durante os primeiros anos da democracia, a uma preocupação permanente no debate público com a questão da unificação do ensino secundário, nos anos 80 identificou-se a incapacidade do sistema para preparar indivíduos qualificados para o mercado de trabalho. Verificou-se, deste modo, um retorno às questões da diversificação da oferta educativa, perdendo-se de vista a grande bandeira da unificação – a democratização do ensino. De acordo com Lima (2002), verificou-se uma deslocação da esfera da democratização para a modernização do sistema. Barroso (2003) refere uma passagem de um discurso e de uma exigência de democracia e igualdade de oportunidades para a modernização e a competição. Para Stoer, Stoleroff e Correia (1990), houve uma transposição do eixo “educação – democracia” que estava subjacente à unificação, para o eixo “educação – economia”, típico da teoria do capital humano, baseada na ideia segundo a qual o crescimento económico de um país assenta fortemente nos níveis de educação e formação da sua população. Trata-se de uma fase, designada por aqueles autores, como novo vocacionalismo (Stoer, Stoleroff e Correia, 1990). Isto é, “a oferta de recursos humanos, segundo as exigências do mercado de trabalho [...]” (Barroso, 2003: 69).

A decisão política do ministro Seabra foi inteiramente legitimada pela crítica da OCDE explanada no relatório *Exame da Política Educativa de Portugal*, que mencionava a existência de “[...] lacunas graves em matéria de formação profissional e técnica. Nessa altura, este tipo de formação, extremamente necessária dos pontos de vista económico, humano e social, era praticamente inexistente em Portugal” (OCDE, 1984: 43).

A par da influência das instituições internacionais, a criação dos cursos técnico-profissionais pretendeu, em consonância com outras medidas como a “[...] instituição do propedêutico, do *numerus clausus*, do 12.º ano e do 12.º ano profissionalizante, [...] desviar uma massa considerável de estudantes da expectativa (e da tentativa) de ingresso no ensino superior [...]” (Grácio, 1986: 147).

Assim, esta reforma resultou de um conjunto de fatores que importa reforçar (Azevedo, 1991, 1994). Por um lado, fatores internos, como: (i) o fracasso identificado no modelo resultante da unificação – licealização e as suas consequências, isto é, o aumento exponencial do abandono escolar precoce e das reprovações; (ii) o limitado *numerus clausus* de acesso ao ensino superior, que impedia muitos jovens de prosseguir estudos superiores, ficando com o ensino secundário, mas sem qualquer qualificação profissional; (iii) o fracasso ou insucesso do 12.º ano profissionalizante; (iv) o aumento do desemprego jovem. Os aspetos externos que influenciaram a opção por esta medida foram sobretudo as pressões das instituições internacionais como a OCDE, a UNESCO e o Banco Mundial.

Apesar de uma intenção política de alteração estrutural do sistema, estes cursos tiveram uma procura muito diminuta (Azevedo, 1987; Cardim, 2005). Isto pode constatar-se pelo elevado número de lugares de formação que ficavam por preencher ano após ano. No caso dos cursos profissionais, em 1985/86 mais de metade dos lugares de formação não foram preenchidos (59%). Relativamente aos cursos técnico-profissionais, a percentagem foi menor, mas ainda assim bastante considerável (35%) (Azevedo, 1987).

Esta fraca adesão terá estado relacionada com um conjunto de razões. Primeiramente, com a herança deixada pelo sistema de dualização fortemente segregador, que condicionava o acesso aos cursos liceais e instituiu uma separação das vias de acordo com as estruturas sociais, colocando o ensino técnico e profissional para uma segunda escolha. Exemplo disso é a visão dos professores e dos próprios empregadores.

[...] os professores que viam na introdução do ensino técnico-profissional nas escolas públicas algo que desprestigiava o seu estatuto social. Isto significa que as representações sociais e culturais acerca deste tipo de ensino ainda subsistiam depois de quase uma década de democracia. Inclusive as próprias entidades patronais não reconheciam estas qualificações escolares. A fraca divulgação deste tipo de ensino e a assunção de que é um ensino de segunda oportunidade fez nascer uma representação que se este ensino é de segunda, menos nobre, para os que não foram capazes, também os alunos são de segunda categoria (Rodrigues, 2010b: 195).

Outra razão prendeu-se com “a frequência do ciclo complementar do ensino secundário corresponde[r] ainda a uma certa raridade social, incompatível com uma orientação suficientemente ampla para a condição operária [...]” (Grácio, 1986: 165). Outro fator explicativo foi o facto de o perfil dos que prosseguiram estudos no grau complementar do ensino secundário ser de alunos cujo objetivo último era ingressar na universidade, optando para o efeito sobretudo pelos cursos gerais, não considerando em muitos casos os cursos técnico-profissionais (Azevedo, 1987).

Apesar de identificados os fatores de insucesso destes cursos no seio do ensino secundário, considera-se que a medida foi especialmente importante, no contexto em que ocorreu, por identificar o problema da licealização e por reconhecer a necessidade de diversificar as vias do ensino secundário. Considera-se, por isso, que a iniciativa de política teve consequências na recuperação das vias profissionalizantes para o ensino secundário e influenciou o desenho e definição da Lei de Bases do Sistema Educativo, formulada três anos depois. Valter Lemos refere-se a esse aspeto:

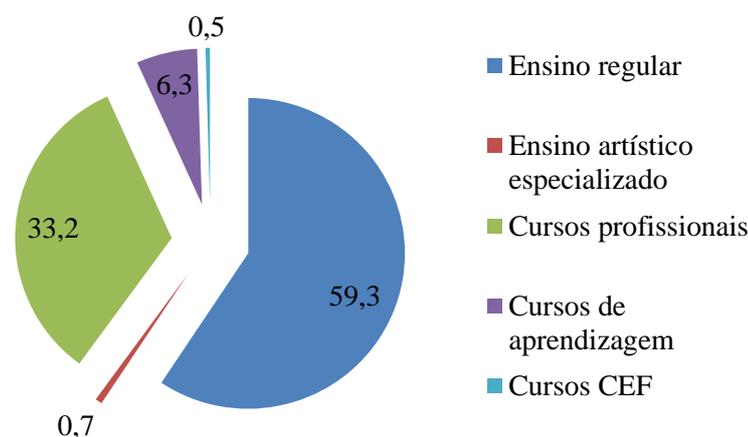
O insucesso da “reforma Seabra”, traduzido na fraca procura do ensino técnico-profissional, não conduziu, no entanto, ao abandono da ideia de uma necessidade de diversificar o ensino secundário, incluindo uma via de sentido profissionalizante, para além da via de formação geral (Lemos, 2014: 160).

Ainda na década de 1980, antes da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, foi criado o sistema de aprendizagem ou alternância (Decreto-Lei n.º 102/84, de 29 de março), da tutela do Ministério do Trabalho. Esta modalidade formativa, designada em vários países como sistema dual, destinava-se a jovens dos 14 aos 24 anos. Era e ainda é composta por uma componente de formação geral, normalmente lecionada em estabelecimentos de ensino, e uma componente de formação específica que pode ser teórica ou prática, a desenvolver em empresas (Conselho Nacional de Educação, Parecer n.º 1/90, CNE, 1990). O sistema em alternância

[...] distingue-se entre as diversas ofertas de formação profissional inicial pela importância que nela assume a formação em situação de trabalho, enquanto processo de aquisição de competências, ultrapassando a situação simples de aplicação prática de conhecimentos (Decreto-Lei n.º 205/96, de 25 de outubro).

Esta modalidade de ensino, ainda hoje em vigor, baseia-se no modelo dual alemão, tendo como premissa essencial a integração dos jovens no mercado de trabalho e permitindo, em simultâneo, o prosseguimento de estudos. “A alternância é entendida como uma sucessão de contextos de formação articulados entre si, que promovem a realização das aprendizagens com vista à aquisição das competências que integram um determinado perfil de saída” (Silva, 2013c: 10).

Apesar de incluir um subsistema existente desde 1984, o modelo dual parece nunca se ter imposto verdadeiramente no conjunto da oferta educativa do ensino secundário. Isto deve-se à sua localização nas malhas do sistema de ensino regular e ao facto de a sua tutela não ser do Ministério da Educação, estando relativamente desintegrado das restantes opções de ensino regular desenvolvidas por esta tutela. Para Silva (2013c) outra das razões para esta modalidade não ter tido melhor sucesso ao longo dos anos prende-se com a escassez de recursos financeiros, que tem impedido que as escolas melhorem os seus equipamentos e infraestruturas, mas também com a reduzida ligação destes cursos e escolas com a comunidade envolvente. Em 2011/2012 representava cerca de 6,3% das matrículas dos jovens no ensino secundário (público e privado), percentagem muito inferior à das matrículas nos cursos científico-humanísticos e profissionais (figura 3.2).



**Figura 3.2.** Distribuição dos alunos (jovens) matriculados no ensino secundário (%), segundo a modalidade de ensino

Nota: Ensino público e privado.

Fonte: DGEEC/MEC (Perfil do aluno 2011/2012).

### 3.3. Da Lei de Bases à reforma educativa de 1989

#### 3.3.1 A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986

Na década de 1980,

[...] inicia-se um novo ciclo político marcado pela busca de um novo patamar de estabilização e integração das políticas de Educação. Começa a ser sentida e verbalizada de forma explícita a necessidade de integração das novas regras e princípios numa Lei-Quadro da Educação que permita, por um lado, cumprir o que estava previsto e estabelecido na Constituição desde 1976, e, por outro lado, conferir coerência, inteligibilidade, legibilidade e estabilidade às decisões e medidas de política de educação do regime democrático (Rodrigues *et. al.*, 2014: 56).

O ano de 1986 foi “marcado por dois acontecimentos chave com repercussões que podemos considerar importantes para a evolução futura do sistema de ensino, particularmente para a componente técnica e profissional” (Pardal *et al.*, 2003: 105). Foram eles, a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE) e a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE).

Com a entrada de Portugal na CEE e os recursos financeiros provenientes dessa integração, o sistema de ensino reorganizou-se e reestruturou-se, originando designadamente a aprovação da LBSE (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro).

A publicação da LBSE constituiu um dos marcos essenciais do sistema de ensino português. Entre as principais alterações está o aumento da escolaridade obrigatória de seis para nove anos. Esta mudança teve reflexos em várias outras, designadamente no que respeita ao ensino secundário. E teve também efeitos na definição e integração na agenda política do problema do insucesso e abandono escolares.

Para António Teodoro, a aprovação da Lei de Bases significou o estabelecimento de um compromisso alargado a todas as cores políticas. No fundo tratou-se “[...] de encerrar o processo de normalização do sistema educativo [...] e permitir uma nova fase na política educativa, a da reforma educativa, assente numa política de grande consenso e de continuidade de orientações” (Teodoro, 1995: 51).

Com a publicação da referida lei, o sistema de ensino reorganizou-se, o curso geral do ensino secundário unificado passou a ser designado 3.º ciclo do ensino básico e o curso complementar juntamente com o 12.º ano constituíram o atual ensino secundário.

No fundo, é com a referida lei que se estabelece o princípio da unificação no ensino básico (até ao 9.º ano de escolaridade) e a diversificação das vias de ensino no ciclo subsequente.

Na Lei de Bases, o ensino secundário foi definido como sendo um ciclo com a duração de três anos (10.º, 11.º e 12.º anos), pós-obrigatório, com uma componente de prosseguimento de estudos e uma vertente de integração na vida ativa, tendo a preocupação de tornar possível a permeabilidade entre as vias. “Assim, são definidos dois tipos de cursos do ensino secundário: (i) cursos predominantemente orientados para a vida ativa (CPOVA) e (ii) cursos predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos (CPOPE)” (Lemos, 2014: 161).

A referida lei revelou-se como o primeiro normativo legal a mencionar explicitamente a identidade do ensino secundário, como grau intermédio de estudos para ingressar no ensino superior, mas também como nível de preparação para a vida ativa (Duarte, 2014). É a primeira vez, durante o processo de construção do ensino unificado, que um normativo legal referiu explicitamente a dupla função do ensino secundário, não instituindo soluções, mas antes princípios. “É da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares” (Art.º 2.º, n.º 2, Lei n.º 46/86, de 14 de outubro). É objetivo do ensino secundário:

Assegurar o desenvolvimento do raciocínio, da reflexão e da curiosidade científica e o aprofundamento dos elementos fundamentais de uma cultura humanística, artística, científica e técnica que constituam suporte cognitivo e metodológico apropriado para o eventual prosseguimento de estudos e para a inserção na vida ativa (art.º 9.º, alínea a), Lei n.º 46/86, de 14 de outubro).

O ensino secundário organiza-se segundo formas diferenciadas, contemplando a existência de cursos predominantemente orientados para a vida ativa ou para o prosseguimento de estudos, contendo todas elas componentes de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalizante e de língua e cultura portuguesas adequadas à natureza dos diversos cursos [...] (art.º 10.º, n.º 3, Lei n.º 46/86, de 14 de outubro).

A conclusão com aproveitamento do ensino secundário confere direito à atribuição de um diploma, que certificará a formação adquirida e, nos casos dos cursos predominantemente orientados para a vida ativa, a qualificação obtida para efeitos do exercício de atividades profissionais determinadas (art.º 10.º, n.º 5, Lei n.º 46/86, de 14 de outubro).

A importância da aprovação da Lei de Bases no que respeita à diversificação do ensino secundário foi exatamente a (re)instituição do princípio no sistema, reforçando a necessidade de introduzir cursos direcionados para a vida ativa, a par dos cursos de prosseguimento de estudos. A definição da identidade do ensino secundário, explicitada na lei, permitiu considerar que a reforma Seabra teve o mérito de recolocar a discussão na diversificação do ensino secundário, num contexto em que nos anos precedentes se colocava na unificação das vias. Desse ponto de vista, considera-se que a Lei de Bases, tal qual foi formulada, sofre influência dessa decisão. Aliás, a discussão acerca do papel do ensino secundário na arquitetura do sistema de ensino, que percorre todo este período, nunca abandona o agendamento político, tendo os diferentes governos apresentado diferentes soluções, mas seguindo uma mesma lógica e sentido.

A Lei de Bases não sugeriu alternativas, antes instituiu os princípios e, desse ponto de vista, abriu uma janela de oportunidade para a constituição de um conjunto de políticas que foram implementadas pelos governos seguintes à sua formulação.

Ainda que após o período da aprovação da referida lei, as soluções não tenham sido consonantes, a preocupação subjacente era qualificar um maior número de jovens e permitir que estes tivessem trajetórias escolares longas e bem-sucedidas, respeitando as vontades individuais de prosseguimento de estudos ou de integração na vida ativa.

### **3.3.2. As escolas profissionais: criação de um (sub)sistema de ensino**

No período após a aprovação da Lei de Bases foram desenvolvidas várias mudanças de política e formuladas diferentes medidas que concretizaram, na prática, os princípios estipulados na referida lei. A criação do ensino profissional em 1989 é disso exemplo. A Lei de Bases parece não só legitimar, como estruturar aquilo que irá ser a nova organização da educação e formação do ensino secundário, designadamente a criação dos cursos profissionais (Azevedo, 2014; Lula, 1998). Veja-se, por exemplo, o seguinte excerto da lei: “O sistema educativo desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas” (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, art.º 1, alínea 3).

Ainda no ano de 1986 foi iniciado um processo de reforma do ensino, através da constituição de uma Comissão para a Reforma do Sistema Educativo (CRSE) na qual,

depois de identificar os principais problemas que afetavam o sistema educativo, quer no plano dos recursos, quer no plano da organização e na lógica de funcionamento, quer ainda no plano da administração, os responsáveis por este projeto traçaram as principais orientações da reforma baseadas em argumentos que justificavam as opções determinadas (Resende e Vieira, 1998: 73).

Em 1988 foi criado o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional (GETAP) – organismo coordenador do ensino tecnológico, artístico e profissional – que promoveu de imediato a substituição dos cursos técnico-profissionais por cursos predominantemente orientados para a vida ativa, que progressivamente foram sendo designados cursos tecnológicos.<sup>46</sup>

Em 1989 foi desenvolvida uma reforma pelo ministro da educação Roberto Carneiro (Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto). Com base nas propostas apontadas pela Comissão para a Reforma do Sistema Educativo, este normativo apresentava alterações ao nível da estrutura curricular do ensino básico e secundário, adequando-os à LBSE.

Os cursos CPOVA vêm substituir os técnico-profissionais implementados pela reforma Seabra. A principal diferença entre os cursos técnico-profissionais e os cursos tecnológicos contemplados nesta reforma prende-se com o peso da formação geral, específica e técnica.

---

46 A designação de cursos tecnológicos foi sendo progressivamente utilizada, sendo a sua primeira referência legislativa no Despacho Normativo n.º 338/93, de 21 de outubro.

Concretizando, houve uma aproximação dos cursos tecnológicos aos cursos de caráter geral. Nos primeiros há um reforço da formação geral, igualando o seu peso nos segundos, enquanto a formação específica vê diminuído o seu peso (Lemos, 2014).

À parte estas duas vias de ensino, e mesmo antes da formulação da reforma, são criadas as escolas profissionais,<sup>47</sup> através do Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 70/93, de 10 de março, que introduziu algumas alterações ao regime de criação e funcionamento destas escolas. Apesar de tal, e mediante a identificação de algumas fragilidades ainda existentes, procedeu-se a uma nova alteração legislativa, através da formulação do Decreto-Lei n.º 4/98, de 8 de janeiro, que pretendeu corrigir as fragilidades ocorridas na criação das escolas, na natureza jurídica dos seus promotores, na responsabilização financeira das escolas e seus órgãos dirigentes, bem como retificar o modelo de financiamento das mesmas.

A criação dos cursos e escolas profissionais perseguia os objetivos definidos na LBSE, de diversificar e aumentar a oferta educativa e formativa, indo “[...] no sentido de romper a lógica do ensino unificado, igual para todos, assumindo claramente o paradigma dos percursos diversificados à medida dos interesses e vocações dos jovens” (Presa, 2009: 63).

As modalidades lecionadas nas escolas profissionais foram, “a par de cursos a organizar em regime pós-laboral, as grandes apostas do ME em termos de formação de profissionais com a qualificação de nível 3” (CNE, 1990). Foi criada não só “[...] uma nova modalidade de formação mas sobretudo um novo paradigma para a formação técnica e profissional decorrente de uma nova conceção da educação” (Azevedo, 1991: 145).

Esta solução, desenvolvida por Roberto Carneiro e Joaquim Azevedo (dirigente do GETAP) passou por uma mudança de orientação e linha de pensamento, criando de raiz uma rede de escolas profissionais de iniciativa da sociedade civil e fundamentalmente de caráter particular, financiadas pelo Estado, com tutela partilhada do Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (Azevedo, 2014). Para os seus protagonistas “[...] aceite o desafio, foi preciso construir outro modelo. [...] Nós acreditávamos que era possível e necessário fazer algo diferente e isso implicou gizar outro modelo de política de educação e de ação pedagógica” (Azevedo, 2009: 16).

Mas o que foram as escolas profissionais constituídas neste período? Que diferença tinha esta modalidade relativamente ao ensino secundário regular? Tratava-se de uma

---

47 Resultado de parcerias público-privadas, envolvendo instituições da sociedade civil: associações sem fins lucrativos, empresas, autarquias locais, fundações, associações patronais e sindicais, respondendo a necessidades regionais ou locais de mão de obra, mas com financiamento estatal.

[...] formação dirigida prioritariamente aos jovens que tenham concluído a sua escolaridade básica de nove anos... Em 1988, no momento em que se estrutura a reforma do ensino secundário e se reequaciona o lugar e o papel que o ensino tecnológico aí deve ter, elabora-se um modelo inovador de formação técnica e profissional capaz de se constituir em alternativa credível em relação à própria fragmentação e desestruturação do campo da formação... (Azevedo, 1991: 146).

O ensino profissional de então enquadrava-se fora do quadro do ensino regular, surgindo como uma alternativa ao ensino técnico e profissional existente à data, de iniciativa eminentemente local para a formação de técnicos intermédios (CNE, 1990).

Apesar da preocupação com a diversificação do sistema ser reforçada, esta modalidade constituiu-se com base numa visão de política diferente daquela que subsistia na criação dos cursos técnico-profissionais, concebendo para o efeito um subsistema próprio, não integrado nas escolas secundárias. Assim,

ao modelo das escolas profissionais subjaz uma outra conceção do papel do Estado no sistema de ensino. Definimo-lo segundo três vertentes complementares: catalisador, regulador e mediador. [...] [No papel catalisador] O Estado reserva-se para um papel de estímulo, apoio e até de aceleração da concretização dos projetos. Não se substitui ou anula, antes incentiva a iniciativa autónoma [...] [No papel regulador] Ao Estado cabe definir as grandes orientações, o modelo e as linhas mestras para o seu desenvolvimento [...] O papel mediador: no projeto das escolas profissionais, nem tudo poderá ficar entregue à iniciativa autónoma das instituições e dos agentes locais. O Estado deve dinamizar novas iniciativas onde elas não surjam por si próprias, corrigir assimetrias geográficas e sociais, adequar a oferta de cada escola e do conjunto das escolas, às grandes prioridades nacionais [...] (Azevedo, 1991: 154-155).

A opção pela criação deste subsistema deveu-se a diferentes razões. A principal prendeu-se com um aspeto de operacionalização. Isto é, o financiamento do Fundo Social Europeu, que está na base da criação da rede de escolas profissionais promoveu o investimento em políticas desta natureza. Para Fátima Antunes:

[...] o processo de criação das escolas profissionais parece suscetível de ser inscrito em dinâmicas de europeização das políticas educativas públicas nacionais, na medida em que se afigura possível identificar relações de interação e interdependência fortes entre prioridades e opções políticas comunitárias e a criação de um contexto fortemente indutor de algumas das orientações que caracterizam tal medida política; por outro lado, a sua viabilização,

nomeadamente financeira, é decisivamente devedora da coincidência entre conceções e finalidades incorporadas nas escolas profissionais e linhas de intervenção valorizadas no contexto das políticas comunitárias (Antunes, 2001: 194).

É por isso que se considera que o desenho da medida foi fortemente devedor do modelo de financiamento disponível na altura (Antunes, 2001; Castro, 2014). Os decisores deliberaram:

[...] desenvolver um novo tipo de educação de nível secundário que fosse capaz de, acolhendo todos os jovens, não só não se deixar contaminar por uma subordinação a mandatos meramente económico-produtivos, como de constituir um campo de novas oportunidades de desenvolvimento humano para todos eles, asfixiados num estreito corredor de acesso ao ensino superior, como também fosse capaz de representar um fator de promoção de maior igualdade de oportunidades sociais para os jovens portugueses, em grande parte enredados no insucesso e no abandono escolares (Azevedo, 2009: 3).

Sendo uma medida desenhada a partir do financiamento do Fundo Social Europeu, este subsistema consegue implementar e sedimentar, em pouco tempo, uma modalidade de ensino bastante bem-sucedida, caracterizada pela elevada procura e com bons resultados ao nível da empregabilidade, ficando anualmente um conjunto considerável de alunos sem vaga para frequentar estes cursos (Braga, 2003; Pedroso *et al.*, 2007; Azevedo, 2009; Rodrigues, 2010a). Entre 1989 e 1993 foram criadas 180 escolas profissionais (Departamento do Ensino Secundário, 1996). Todavia, o alargamento da rede de escolas profissionais estava fortemente condicionado pela disponibilidade de financiamento europeu, o que provocou a sua estagnação em períodos posteriores.

Os cursos profissionais, apenas assim designados no Decreto-Lei n.º 4/98, de 8 de janeiro, diferenciam-se dos cursos tecnológicos em alguns aspetos, sendo um deles a maior flexibilidade curricular, o que

permite a utilização de módulos alternativos, diferentes sequencialidades, agregação de um ou um conjunto de módulos a um novo conjunto, oferecendo percursos que possibilitem a integração de alunos com características e ritmos de progressão diferenciados, centrando no aluno o foco do processo de ensino aprendizagem (Silva, 2013c: 20).

Mas o sucesso dos cursos profissionais relativamente aos cursos tecnológicos não se cingiu à flexibilidade que o sistema modular permite, mas também foi devido ao reforço das componentes tecnológicas e técnicas da formação, o que lhes atribuíu um carácter mais profissionalizante e de preparação para o mercado de trabalho (quadro 3.2). Outra diferença

encontrada entre os cursos tecnológicos e profissionais, em favor dos últimos, prendeu-se com os requisitos de conclusão dos cursos. Enquanto os primeiros exigiam, assim como os cursos gerais, a realização de exames finais, no caso dos cursos profissionais, só existia essa obrigatoriedade, no caso dos alunos que pretendessem ingressar no ensino superior.

**Quadro 3.2.** Matriz dos cursos secundários entre 1989 e 1992

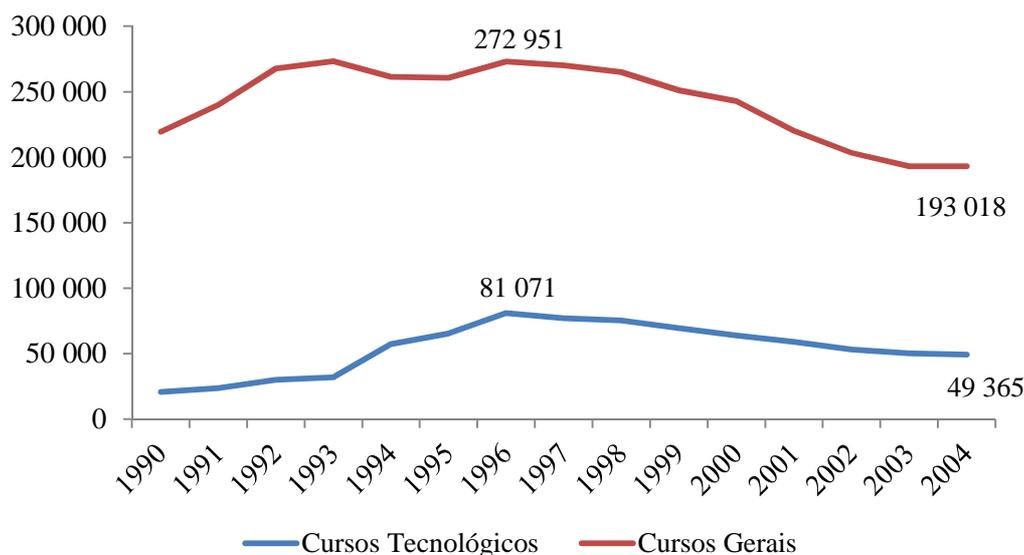
Ensino secundário	Escolaridade de acesso	Duração anos/horas	Componentes da formação (% da carga)		
			Geral ou sociocultural	Específica ou científica	Técnica ou tecnológica
Cursos gerais	9.º ano	3 anos 3270 h	34	45	21
Cursos tecnológicos	9.º ano	3 anos 3270 h	34	30	36
Escolas profissionais	9.º ano	3 anos 3600 h	25	24	50
Formação em alternância	9.º ano	3 ou 4 anos 4800 (média)	19	19	62*

Nota: \* Com componente prática em posto de trabalho.

Fonte: Azevedo (2003).

De acordo com Joaquim Azevedo (2009), o ensino profissional passou por três períodos distintos. Um primeiro entre 1989 e 1993, que se caracterizou pelo arranque da modalidade, bem como pela sua forte expansão e sedimentação. Um segundo que decorre entre 1994 e 2005, em que se assistiu a uma travagem/estagnação no desenvolvimento do modelo. E um terceiro momento, a partir de 2005, quando o ensino profissional constituiu novamente uma prioridade política, mas desta vez com base num modelo diferente, integrado nas escolas secundárias regulares.

A par da criação do subsistema dos cursos profissionais em escolas particulares prosseguem os cursos tecnológicos nas escolas secundárias. Estes surgiam como uma modalidade de ensino que substituíam os anteriores cursos técnico-profissionais da reforma Seabra. Mesmo tendo como objetivo inicial constituir uma alternativa profissionalizante, no âmbito do ensino secundário regular, e desse modo sendo mais vocacionada para os alunos que pretendessem integrar a vida ativa ou prosseguir estudos no politécnico, esta modalidade nunca se afirmou como uma alternativa à via geral. Os cursos tecnológicos foram uma modalidade com reduzida procura e de segunda escolha, sobretudo quando comparados com o ensino de carácter geral (Duarte, 2007) (figura 3.3).



**Figura 3.3.** Número de alunos matriculados no ensino secundário público, cursos gerais e cursos tecnológicos

Fonte: DGEEC/MEC.

Não obstante as tentativas de diversificar o ensino secundário, ao longo de todo este período,

[a] experiência mais conseguida e duradoura foi a da criação das escolas profissionais consubstanciada em quatro importantes diplomas: o Decreto-Lei n.º 397/88, de 8 de novembro, cria o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional (GETAP), o Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro, cria as escolas profissionais no âmbito do ensino não superior, o Decreto-Lei n.º 32/90, de 21 de janeiro, cria uma linha de crédito bonificado para o financiamento das escolas profissionais, e o Decreto-lei n.º 70/93, de 10 de março, que estabelece o regime de criação e funcionamento das escolas profissionais (Rodrigues *et al.*, 2014: 60-61).

### **3.4. O ensino secundário em destaque: da revisão curricular de 2001 à introdução e posterior generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias**

#### **3.4.1 A reforma curricular do ensino secundário desenvolvida entre 1997 e 2001**

Perante um modelo de ensino secundário em que, à parte de um subsistema de escolas profissionais bem-sucedido mas claramente insuficiente, subsistia um regime composto por cursos gerais e tecnológicos, prosseguindo uma tradição de ensino secundário predominantemente liceal, com efeitos evidentes no insucesso e abandono escolares, urgia encontrar alternativas de resposta.

A diversificação do ensino secundário continuava a ser uma das principais preocupações dos governos, sendo as medidas formuladas no sentido de reforço da sua identidade, considerando para o efeito a necessidade de legitimar as diferentes modalidades, mantendo os cursos profissionais na rede particular.

Em 1997, numa reflexão alargada a um conjunto de atores sociais,<sup>48</sup> o Ministério da Educação, através do ministro Marçal Grilo, inicia um processo conhecido como revisão participada do currículo, que permite confluir na alteração dos planos curriculares desenvolvidos no Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto, e que mais tarde origina o Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro.

O processo participativo, por parte de professores e escolas, foi consubstanciado pela [...] realização dos chamados Encontros no Secundário que se realizaram entre abril e novembro de 1997 [...] [envolvendo] 1155 professores, em representação de 417 escolas secundárias dos ensinos regular, profissional e especializado artístico, de natureza pública e privada, que previamente analisavam e discutiam um documento de apoio ao debate distribuído por todas as escolas do país [...] (Fernandes, 2006: 134).

Através deste debate alargado foi possível:

envolver ativamente e responsabilmente, em torno do debate de questões concretas, um vasto conjunto de intervenientes; 2) Difundir e aprofundar conhecimento acerca de problemas de estrutura, de currículo, de aprendizagens, de avaliação e de autonomia do ensino secundário e de todos os seus subsistemas; 3) Constatar a existência de consensos importantes relativamente a questões essenciais de desenvolvimento da educação e da formação secundária dos jovens portugueses (Fernandes, 1998: 26).

Apesar de apelidada, pelos próprios protagonistas, revisão curricular do ensino secundário (Ministério da Educação, 1997; Fernandes, 2000), tratou-se de uma reforma. Tendo a noção de que os cursos gerais e os cursos tecnológicos prosseguiam fins diferentes e que importava distinguir melhor as suas finalidades, procedeu-se a uma alteração a nível do currículo do ensino secundário. Pretendeu-se constituir

uma matriz curricular com elementos constantes – componentes de formação, número de disciplinas por componente de formação ou cargas horárias por disciplina – e elementos variáveis

---

48 Este amplo debate incluiu professores, peritos nacionais e internacionais e outros atores diretamente ligados à educação.

que, no entanto, têm necessariamente que se subordinar a critérios bem definidos que confirmam coerência a toda a organização curricular – a natureza das disciplinas ou o seu “peso” e relevância em cada um dos cursos secundários (Fernandes, 2000: 21).

Na prática, a revisão instituiu uma matriz diferenciada entre as duas vias (Fernandes, 2006), residindo a principal alteração na eliminação da componente tecnológica nos cursos gerais (Azevedo, 2009).

Não obstante a importância que a revisão curricular teve no quadro da (re)valorização e (re)definição do ensino secundário, a mesma restringiu-se aos princípios orientadores da organização e gestão dos currículos do ensino regular, não influenciando relativamente ao futuro dos cursos profissionais lecionados nas escolas particulares. À luz do que é mencionado por Domingos Fernandes (2006), para alguns dos atores sociais auscultados no processo da revisão curricular, os cursos tecnológicos deviam constituir uma via direta de ingresso no mercado de trabalho, perdendo desse modo a ambiguidade que os caracterizava. Ou então constituírem-se como cursos profissionais, o que acabou por suceder alguns anos mais tarde.

A ausência de qualquer menção relativa ao ensino profissional na revisão curricular formulada em 2001 foi especialmente crítica se se considerar que os cursos gerais continuavam a representar a quase totalidade das matrículas do ensino secundário regular. Os cursos tecnológicos, por sua vez, nunca surgiram como uma verdadeira alternativa profissionalizante, apresentando-se como um ensino de segunda escolha, caracterizado por um elevado insucesso escolar (Martins *et al.*, 2005; Rodrigues, 2010a; Duarte, 2007), muito devido à sua “[...] dupla exigência de interiorizar o essencial dos conteúdos dos cursos gerais e a dimensão técnica e prática das qualificações profissionais, o que, dada a situação de partida, só pode[ria] gerar um forte insucesso” (Alves, 1999: 19).

Domingos Fernandes identificou dois problemas essenciais que os cursos tecnológicos enfrentaram. Por um lado, “foram concebidos e ‘oferecidos’ sem que, na maioria dos casos, as escolas vissem neles uma oferta atrativa [...]. De facto, para muitas escolas, tratava-se mais de um problema em vez de uma solução para os problemas reais de integração e de desenvolvimento dos jovens” (Fernandes, 1998: 23). Por outro lado, havia uma subordinação excessiva do ensino secundário como preparação para o ensino superior, o que na prática reduzia a diferenciação entre os cursos gerais e os cursos tecnológicos (Fernandes, 1998).

Em todo o período decorrente entre 1996 e a formulação da reforma de 2001 há uma quase total ausência de conhecimento factual relativa ao ensino secundário. Só a partir de 2001 surgiu um conjunto de informação que permitiu traçar o diagnóstico do sistema educativo

português. Este era “[...] em muitos casos, pouco animador, oscilando entre a ‘desilusão’ e a ‘catástrofe’” (Barroso, 2003: 73).

### **3.4.2. O diagnóstico fundamental e a reforma do ensino secundário de 2004**

Após um longo período de debate iniciado em 1997, desembocando na formulação da reforma do ensino secundário de 2001, então denominada revisão curricular, a mesma é suspensa pelo ministro da Educação do XV Governo Constitucional, não tendo efeitos práticos. O argumento fundamental para a sua suspensão foi a necessidade de repensar o secundário no seu todo e não apenas no ensino regular, como estava projetado. Para além dos cursos gerais e tecnológicos importava refletir sobre o futuro dos cursos profissionais e do ensino artístico na estrutura do sistema de ensino. Na realidade, o ministro da Educação do XV Governo mobilizou conhecimento factual muito relevante para encaminhar as questões e os problemas do secundário para a discussão pública e política.

O período de início de funções do XV Governo Constitucional coincide com o momento em que se obtêm resultados estatísticos que demonstram a debilidade do sistema de ensino português e que vêm legitimar e criar condições para a suspensão da reforma de 2001 e a respetiva reformulação na reforma de 2004. Assim, o ano de 2001 foi fundamental pela disponibilidade de informação de diferentes fontes que permitiu diagnosticar um défice de qualificações da população adulta e dificuldades na conclusão do ensino secundário por parte dos jovens.

Primeiramente é neste período que são conhecidos os primeiros resultados do PISA (Programme for International Student Assessment) e a avaliação negativa que é feita dos alunos portugueses em Matemática. Foi igualmente nesta fase que surgiram os resultados dos primeiros anos de exames nacionais, implementados em 1996, que demonstravam os maus resultados dos alunos e que na prática impediam muitos de concluir o 12.º ano de escolaridade. Outro aspeto que informou a decisão política foi o início da criação de *rankings* das escolas que também terão tido uma influência importante nesta fase política (Barroso, 2003). Também os resultados do recenseamento de 2001, disponibilizados por esta altura, demonstravam a dificuldade de qualificação dos ativos portugueses (Rodrigues, 2003). É também no ano de 2001 que é publicado o relatório *Etudes Economiques de l'OCDE*, onde é apresentada informação relativamente ao acesso à educação. Neste estudo são expostos diversos indicadores estatísticos que permitem aferir a desvantagem de Portugal em comparação com os países da OCDE (quadro 3.3).

**Quadro 3.3.** Indicadores relativos ao acesso à educação

Países	Percentagem de jovens que abandonaram a escola ao longo do ensino secundário	Rácio entre diplomados do ensino secundário e a população com idade de conclusão deste nível de estudos		Orientação no ensino secundário		
		Total	Programas gerais	Ensino geral	Ensino profissional	Outros programas
Portugal	51	56	44	73,6	18,4	8,1
Áustria		96	17	44,1	47,3	8,6
Dinamarca	24			48,2		51,8
Finlândia	9	89	54			
França	17	87	35	57,8	8,8	33,4
Alemanha		93	34	35,4	64,6	
Grécia		83	56	67,4		32,6
Irlanda		87	82	79,5		20,5
Itália	32			80,5	1,2	18,3
Holanda	21	93	37	72,2		27,8
Espanha	32	67	43	78,5		21,5
Suíça	11	84		30,1	60,4	9,5
Turquia	62	46				
OCDE	20	79	42	64,8	9,5	25,6

Fonte: OCDE (2001: 129).

A todos os elementos já mencionados, adicionou-se uma outra realidade. Se, entre 1975 e 2001, Portugal foi dos países da união Europeia com maior taxa de crescimento no ensino superior, a partir de 2003, o ensino superior começou a sofrer uma retração, ficando todos os anos, numa área mais do que noutras, um número elevado de vagas por preencher. Essa situação ficou a dever-se:

[...] sobretudo a fatores demográficos, resultantes da diminuição da natalidade que teve lugar nas últimas décadas. Mas também o facto de não se ter conseguido corrigir o número elevado de alunos que não finalizam o secundário contribuiu para esta quebra de candidatos. O facto de Portugal ter a mais alta taxa de abandono do secundário da UE, com quase metade dos alunos a não concluir o secundário, diminui a base de candidatos ao ensino superior. Este é um problema em que não se registaram melhorias nos últimos dez anos (Cabral, 2006: 10).

Todos estes fatores parecem ter criado condições políticas para a formulação da reforma do ensino secundário de 2004, estando contemplada nesta a introdução dos cursos profissionais num conjunto de escolas públicas de referência, sendo a sua posterior generalização desenvolvida no âmbito do XVII Governo Constitucional. Resumindo:

A imprensa de opinião tem vindo a dar grande destaque à problemática da educação, à medida que parece crescer a convicção do avolumar de uma crise há muito tempo a grassar no interior do sistema educativo. Exemplos dessa crise são os estudos europeus sobre iliteracia, que nos colocam na cauda dos indicadores internacionais (OECD PISA 2000), a verificação, através dos exames de acesso à universidade, das fracas competências dos nossos jovens em áreas tão vitais como a física e a matemática [...] (Fino e Jesus, 2002: 94).

Assim, parece que houve uma forte influência e pressão internacionais para a formulação da medida, devido aos resultados estatísticos evidenciados e também pela criação da Estratégia de Lisboa e pelas metas e referências assumidas. No âmbito do XV Governo, através de um conjunto de ideias, informações e conhecimento factual criam-se condições cognitivas para a identificação do problema do abandono escolar e para discussão pública alargada acerca das debilidades do sistema de ensino português e da escola pública. Com esse diagnóstico abriu-se uma janela de oportunidades para a formulação da reforma de 2004 e respetiva introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias. Trata-se, por isso, de um contexto político que legitima as opções tomadas.

Após o período de suspensão e recuperando algumas ideias desenvolvidas na anterior revisão, em 2004/2005 é implementada uma nova reforma do ensino secundário (Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março). Esta pretende “[...] harmonizar com a diversidade desejada para cada trajeto escolar e, não menos importante, com os requisitos de flexibilidade curricular e permeabilidade entre os vários cursos de nível secundário” (Justino *et. al.*, 2006: 20).

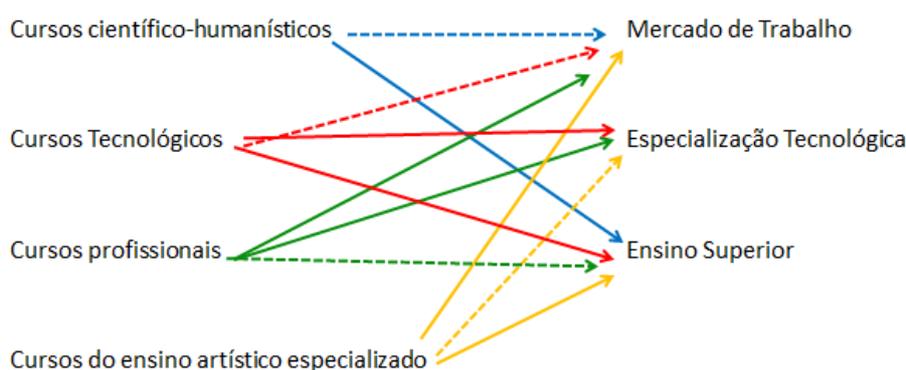
Deste modo, estabelecem-se os princípios orientadores da organização dos currículos, definindo os modelos de funcionamento e de avaliação dos cursos científico-humanísticos, cursos tecnológicos, cursos profissionais, cursos artísticos especializados e ensino recorrente.

Se até 2004/2005, as escolas secundárias disponibilizam cursos gerais e cursos tecnológicos, sendo o ensino profissional quase exclusivo da rede de escolas profissionais, esta reforma, complementada pela Portaria n.º 550-C/2004, de 21 de maio,

[...] ao consignar o alargamento dos cursos profissionais às escolas secundárias públicas, criou o enquadramento para a implementação de medidas concretas de resposta aos inaceitáveis níveis de insucesso e abandono escolar que ainda caracterizam o sistema de educação português e uma resposta ao repto lançado pela OCDE de apostar na qualificação da população portuguesa tanto dos jovens, como dos adultos (Pereira *et al.*, 2011: 5).

Quanto a isto, deve referir-se que a estratégia de diversificação do ensino secundário não se cinge aos cursos profissionais. Na realidade, a reforma contempla também uma nova ênfase no ensino artístico, criando para o efeito novos cursos.

Deste modo, a partir do ano letivo de 2004/2005, o ensino secundário público passa a ser composto por: cursos *científico-humanísticos*, com carácter predominantemente de prosseguimento de estudos e com uma componente científica geral forte; e cursos *tecnológicos*. Para além dessas duas modalidades, já existentes até ao momento, o ensino secundário passa a oferecer cursos *artísticos especializados* que, consoante a área, assim se direccionavam mais para a continuação de estudos superiores ou para a integração no mercado de trabalho. Os *cursos profissionais* passam também a fazer parte do currículo do secundário e vão gradualmente substituindo os cursos tecnológicos, apresentando uma forte componente prática com formação em contexto de trabalho e revelando-se uma oferta profissionalizante que constitui uma alternativa cada vez mais procurada (figura 3.4).



**Figura 3.4.** *Input e output do ensino secundário na reforma de 2004*

Fonte: Justino *et al.* (2006: 22).

### 3.4.3. A generalização do ensino profissional nas escolas secundárias

O projeto lançado pelo ministro da Educação do XV Governo, no que respeita o ensino profissional, passou pela promoção de cursos profissionais num nicho de escolas secundárias, onde seriam lecionados a par das restantes modalidades. No âmbito do XVII Governo Constitucional desenvolveu-se uma generalização destes cursos ao conjunto das escolas secundárias.

Tratando-se de uma medida de cariz fortemente incremental e não exigindo qualquer alteração legislativa, opera-se, a partir de 2007/2008, um crescimento do número de cursos lecionados e de alunos inscritos em todas as escolas públicas (quadro 3.4).

**Quadro 3.4** Evolução do número de alunos matriculados no ensino secundário, segundo a modalidade de ensino

Anos	Cursos técnico-profissionais/cursos tecnológicos		Cursos gerais/cursos científico-humanísticos		Cursos profissionais	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
<b>2000</b>	64.087	4.942	242.777	22.824	2.340	26.760
<b>2001</b>	59.116	6.855	220.180	22.272	2.274	28.394
<b>2002</b>	53.353	5.933	203.410	21.231	2.877	30.922
<b>2003</b>	50.347	4.628	193.144	21.098	2.787	30.800
<b>2004</b>	49.365	4.466	193.018	19.909	2.842	31.557
<b>2005</b>	55.942	4.755	186.288	19.845	4.054	32.711
<b>2006</b>	47.550	5.834	170.360	18.404	4.302	32.641
<b>2007</b>	38.971	5.561	176.172	19.977	14.572	33.137
<b>2008</b>	27.239	–	169.614	26.723	35.223	34.954
<b>2009</b>	17.337	4.702	173.944	21.744	54.542	38.896
<b>2010</b>	12.301	4.242	175.658	22.053	65.338	41.928
<b>2011</b>	11.177	4.111	175.877	22.208	66.269	44.193
<b>2012</b>	8.596	3.700	176.696	22.625	67.176	46.573
<b>2013</b>	5.616	2.604	177.388	23.948	68.161	47.724

Fonte: DGEEC/MEC – Recenseamento escolar.

O desenvolvimento foi de tal modo que “[...] em 2008/2009, o número de alunos matriculados em cursos profissionais nas escolas secundárias já superava o dos alunos inscritos em escolas profissionais, onde se tem mantido relativamente estável” (Azevedo, 2009: 36 e 37).

Apesar de a generalização dos cursos profissionais ter sido alvo de algumas críticas, os seus promotores consideram que não deve ser permitido:

[...] que se reproduzam no ensino profissional as barreiras que durante demasiado tempo afastaram uma grande parte dos jovens da escola. O risco não é alargar a oferta. O risco é colocar barreiras ao acesso. Esse é o problema que queríamos e queremos continuar a resolver [...] (Capucha, 2009: 97).

Não tendo como objetivo operar uma reforma no ensino secundário, mas antes desbloquear questões há muito identificadas no sistema, é implementado um conjunto de medidas de política que, de forma articulada, pretende:

- i. diversificar e legitimar as ofertas deste nível de ensino;
- ii. garantir a qualificação escolar e profissional de um número alargado de jovens;
- iii. diminuir a incidência de insucesso e abandono escolares;
- iv. alargar o ensino obrigatório para 12 anos de escolaridade (Rodrigues, 2010a).

Desse ponto de vista,

[...] a segunda metade da década de 2000 corresponde, como vimos, a um período de viragem no desempenho do sistema de educação e formação português. Este período pode ser visto como um novo ciclo de expansão, análogo ao que se seguiu à aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 (Capucha, Duarte e Estevão, 2013: 290).

Apesar de a medida ter sido generalizada sem qualquer alteração legislativa, o XVII Governo criou o Decreto-lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro, e a Portaria n.º 797/2006, de 10 de agosto, que produzem alguns ajustamentos à reforma do ensino secundário de 2004. A este respeito é considerado que os alunos que frequentem cursos profissionalizantes e que não pretendam prosseguir estudos de nível superior sejam excluídos da necessidade de realizar exames nacionais no final do ensino secundário. Esta é uma alteração legislativa importante, pois permite desbloquear e expandir o acesso e a conclusão do secundário.

Uma das medidas fundamentais deste período e que marca fortemente a política deste governo é o alargamento da escolaridade obrigatória de nove para 12 anos de escolaridade (Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto). “Tal como havia acontecido em 1970 e em 1986, o período que se iniciava em 2005 justifica o uso do princípio da escolaridade obrigatória para acelerar uma mudança no sistema educativo [...]” (Rodrigues, 2010b: 86).

O alargamento da escolaridade obrigatória, conjunta e articuladamente com a generalização do ensino profissional no secundário, permite não só reforçar a diversificação do sistema, como revitalizar a identidade do ensino secundário enquanto ciclo de estudos de preparação para o ensino superior ou como modalidade de integração na vida ativa.

No quadro 3.5 estão resumidas as principais alterações nas políticas do ensino secundário de promoção do ensino profissional.

### **3.5. Modelo de financiamento do ensino profissional**

Portugal integra a União Europeia, à data com a denominação de CEE, em 1 de janeiro de 1986. Com essa integração, Portugal acede a fundos comunitários, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) e o Fundo Social Europeu (FSE), cujo principal objetivo era financiar programas públicos que respondessem aos problemas estruturais que o país atravessava. A este respeito, o financiamento não teve como única finalidade suportar políticas educativas, ainda que o atraso estrutural do país a esse nível exigisse alterações profundas, mas incidiu sobretudo no desenvolvimento regional (Feder) e na redução das disparidades e desigualdades do nível de vida das populações (FSE).

A confluência do financiamento europeu e a formulação da LBSE, promulgada ainda durante o ano de 1986, permite ao país começar a desenvolver um plano de recuperação no que ao atraso educativo diz respeito.

Através do Programa Operacional de Educação (Prodep) I e II foi possível a “[...] criação de infraestruturas para reforçar os níveis de ensino onde as estatísticas eram mais desfavoráveis, [...] [permitindo] diversificar os modelos de ensino, com cofinanciamento das escolas profissionais” (Silva, 2013c: 23). O Prodep III

é a terceira geração de Programas Operacionais cofinanciados pelos Fundos Estruturais na área da educação [...] apoia ofertas alternativas ao percurso regular de ensino nos níveis básico e secundário e, por outro lado, suporta investimentos [...] que concorrem para a melhoria da *performance* do sistema (Imaginário *et al.*, 2003: 1).

**Quadro 3.5.** Cronologia das medidas de política do ensino secundário

<b>Data</b>	<b>Políticas</b>	<b>Normativo legal</b>
1836	Criação dos liceus	Decreto de 17 de novembro de 1836
1947	Aprovação dos estatutos do ensino liceal	DL n.º 36.508/47, de 17 de setembro
1948	Aprovação dos estatutos do ensino técnico	DL n.º 37.029/48, de 25 de agosto
1964	Definição da escolaridade obrigatória de 6 anos	DL n.º 45.810/64, de 9 de julho
1967	Unificação do 1.º ciclo do ensino liceal e do ciclo preparatório do ensino técnico – criação do ciclo preparatório do ensino secundário	DL n.º 47.480/67, de 2 de janeiro
1973	Reforma Veiga Simão	Lei n.º 5/73, de 25 de julho
1975	Extinção do ensino liceal – criação do ciclo preparatório	DL n.º 47.480, de 2 de janeiro
1977	Criação do ano propedêutico	DL n.º 491/77, de 23 de novembro
1978	Unificação do ciclo complementar do ensino secundário (10.º e 11.º anos)	DN n.º 140-A, de 22 de junho
1981	Criação do 12.º ano de escolaridade	DL n.º 240/80, 19 de julho
1983	Criação dos cursos técnico-profissionais (reforma Seabra)	DN n.º 194-A/83, de 21 de outubro.
1984	Criação do sistema de aprendizagem	DL n.º 102/84, de 29 de março.
1986	Publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo	Lei n.º 46/86, de 14 de outubro.
1989	Criação do sistema de escolas profissionais Alteração da organização curricular do ensino básico e secundário	DL n.º 26/89, de 21 de janeiro. DL n.º 286/89, de 29 de agosto
1993	Aprova-se o regime de avaliação dos alunos do ensino secundário	DN n.º 338/1993, de 21 de outubro.
1996	Introdução dos exames de conclusão do ensino secundário	DL n.º 28B/96, de 4 de abril DN n.º 45/96 de 31 de outubro
1997	Início da discussão da revisão curricular do ensino secundário	
2001	Formulação da revisão curricular do ensino secundário	DL n.º 7/2001, de 18 de janeiro
2002	Suspensão da revisão curricular do ensino secundário	DL n.º 156/2002, de 20 de junho
2004	Reforma do ensino secundário	Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março
2004	Possibilidade de introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias	Portaria n.º 550-C/2004, de 21 de maio
2006/ 07	Generalização dos cursos profissionais às escolas do ensino secundário	Sem alteração legislativa
2009	Alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos ou 18 anos de idade	Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto

Fonte: Elaboração própria.

Este programa centrou o seu enfoque no ensino não superior, financiando o ensino profissional através do eixo 1 do FSE (formação inicial qualificante de jovens), medida 1 (diversificação das ofertas de formação inicial qualificante de jovens), ação 1.3 (ensino profissional).

Com a possibilidade de funcionamento de cursos profissionais nas escolas secundárias, na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março, e da Portaria n.º 550-C/2004, de 21 de maio, foram concedidas aos estabelecimentos públicos do ensino secundário as “[...] condições de cofinanciamento pelo PRODEP III semelhantes às praticadas até ao momento apenas junto das escolas profissionais, numa ótica de harmonização e coerência do subsistema do ensino profissional” (Despacho Conjunto n.º 490/2005, de 22 de julho).

Findo o Prodep (1990-2006), foi instituído o Programa Operacional de Potencial Humano (POPH), inserido no Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN). Este constituiu uma das iniciativas de maior investimento, de cerca de 8,8 mil milhões de euros, dos quais 6,1 mil milhões eram participação do Fundo Social Europeu (Cerqueira e Martins, 2011; Silva, 2013c), representando uma aposta estratégica sem precedentes na qualificação dos recursos humanos e no reforço da coesão social.

Este programa enquadrava a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal entre 2007 e 2013, com uma aposta forte na melhoria das qualificações de nível secundário (eixo prioritário 1 – qualificação inicial de jovens) e do ensino profissional em particular (tipologia de intervenção n.º 1.2).

A intervenção proposta assume, assim, uma articulação direta com os objetivos e a estratégia da Iniciativa Novas Oportunidades ao nível da qualificação de jovens, distinguindo a opção de fazer do 12.º ano o referencial mínimo de escolaridade para todos e de assegurar que as ofertas profissionalizantes de dupla certificação passem a representar metade das vagas em cursos de educação e de formação que permitam a conclusão do secundário (POPH, 2014: 96).

O financiamento do POPH incidia nas escolas profissionais, à exceção daquelas que se situavam nas regiões de Lisboa e Vale do Tejo e Algarve, que passaram a integrar os eixos prioritários 9 e 8 respetivamente,<sup>49</sup> mas também em escolas secundárias que lecionavam cursos profissionais.

---

49 No caso da região do Algarve, a diferenciação fez-se pelo facto de os objetivos de convergência ainda estarem longe dos objetivos traçados, o que representa um maior financiamento, por parte do POPH. No caso de Lisboa, aconteceu o inverso, isto é, o financiamento europeu foi menor.

A este respeito, a expansão dos cursos profissionais às escolas do ensino secundário parece ter sido uma medida fortemente ancorada no financiamento disponibilizado pelo FSE:

[...] por via de candidaturas apresentadas ao POPH, são obtidos recursos financeiros que permitem a aquisição de consumíveis, a atribuição de subsídios de alimentação e de transporte aos alunos, a organização de visitas de estudo, a participação em ações de formação para os professores, etc. (Neves, 2011: 40).

É perceptível a importância que o financiamento comunitário teve na criação e desenvolvimento das escolas profissionais e no alargamento dos cursos profissionais às escolas secundárias.

### **3.6. Europeização das políticas educativas: o ensino e a formação profissional**

#### **3.6.1. Os modelos de educação e formação profissional na Europa**

Na Europa, o ensino secundário está dividido em dois ciclos – *lower secondary education* e *upper secondary education* (ensino secundário inferior e ensino secundário superior). O ensino secundário inferior equivale, em Portugal, ao 3.º ciclo do ensino básico (7.º, 8.º e 9.º anos de escolaridade) e o ensino secundário superior ao ensino secundário, composto pelos 10.º, 11.º e 12.º anos de escolaridade.

Se em alguns países o secundário inferior é unificado, no nível secundário superior existe uma multiplicidade de situações. Apesar de tal, na maioria dos estados europeus é composto por uma oferta educativa diversificada, sendo em alguns casos instituições diversas que a desenvolvem.

Em Portugal, o ensino secundário pode ser frequentado em várias instituições: escolas secundárias, escolas profissionais e centros de formação profissional.

De uma maneira geral, pode dividir-se a *upper secondary education* em dois componentes: *general programmes* e *vocational programmes*. Esta tipologia encontra expressão nacional nos cursos científico-humanísticos no caso dos *general programmes* e nos cursos profissionalizantes nos *vocational programmes*.<sup>50</sup>

Importa clarificar o conceito de *vocational programmes*, pois existe alguma arbitrariedade na designação de algumas modalidades de ensino no nosso país.

---

50 Oferta esta que contempla: cursos profissionais, cursos tecnológicos, alguns cursos artísticos especializados e cursos de aprendizagem ou sistema em alternância.

Em Portugal podem distinguir-se duas vias do ensino secundário: a via geral (cursos científico-humanísticos) e a via profissionalizante (cursos profissionais, tecnológicos, de aprendizagem, artísticos especializados, cursos vocacionais). Quando, em termos internacionais, se observam dados estatísticos respeitantes aos *vocational streams* do ensino secundário, refere-se à totalidade da oferta de cariz profissionalizante e não unicamente a cursos profissionais, nem tão-pouco aos recentemente criados cursos vocacionais. Assim, as expressões que em português, melhor se adequam para representar os *vocational programmes/streams* são “cursos profissionalizantes” ou “profissionalmente qualificantes”.

Caso se queira contextualizar o ensino profissional dentro da oferta vocacional, pode considerar-se uma das modalidades, mas esta não se reduz àquele tipo de curso. O ensino secundário vocacional designado nas instâncias europeias é, assim, toda a oferta que em Portugal toma a designação de ensino secundário profissionalizante incluindo os “cursos tecnológicos do ensino regular, ensino artístico especializado, cursos profissionais, cursos de aprendizagem (a partir de 2008/09) e os cursos CEF” (DGEEC, 2014b: 47).

Atualmente, em Portugal, é especialmente importante distinguir os cursos profissionalizantes dos vocacionais. Isto porque em 2012/2013 foram criados cursos vocacionais, ainda que em regime de experiência piloto (Portaria n.º 292-A/2012, de 26 de setembro, para o ensino básico, e Portaria n.º 276/2013, de 23 de agosto, para o ensino secundário). Os cursos vocacionais surgem no ensino básico e secundário com um estatuto de novidade, de forma diferenciada da restante oferta educativa, ainda que em termos práticos se aproximem dos cursos CEF (no básico)<sup>51</sup> e do sistema em alternância (no secundário) já instituído há várias décadas. A DGEEC explica a modalidade:

Curso de nível básico que se destina a jovens do ensino básico a partir dos 13 anos de idade com duas retenções no mesmo ciclo, ou três retenções em ciclos diferentes, e são orientados para a inserção no mercado de trabalho com uma especialização técnica e uma componente prática em contexto de trabalho, que confere dupla certificação. Os alunos dos cursos vocacionais que concluíam o 6.º ano podem progredir para o 3.º ciclo do ensino regular, desde que tenham aproveitamento nas provas finais nacionais de 6.º ano; ou permanecer no ensino vocacional, desde que tenham concluído 70% dos módulos do conjunto das disciplinas das componentes geral e complementar e 100% dos módulos da componente vocacional. Os alunos dos cursos vocacionais que concluíam o 9.º ano podem

---

51 Importa referir que existe uma diferença fundamental relativamente aos CEF do básico, que se prende com o facto de a seleção para os cursos vocacionais ser feita em idade mais precoce (com 13 anos), enquanto para frequentar um CEF do ensino básico é exigida idade igual ou superior a 15 anos.

progredir para o ensino regular, desde que tenham aproveitamento nas provas finais nacionais de 9.º ano; optar pelo ensino profissional, desde que tenham concluído com aproveitamento todos os módulos do curso; ou enveredar pelo ensino vocacional de nível secundário, desde que tenham concluído 70% dos módulos das componentes geral e complementar e 100% dos módulos da componente vocacional (DGEEC, 2014a: 110).

Pelas razões enumeradas anteriormente, opta-se neste trabalho pela referência à expressão “cursos profissionalizantes” quando se pretende abordar as modalidades que atribuem uma qualificação profissional e um diploma do ensino secundário, não usando o termo “vocacional” que produz equívocos e suscita outras questões de natureza mais sociológica que não são abordadas no âmbito deste trabalho.

Por esta razão importa também analisar a expressão *vocational education and training* (VET) que será utilizada neste texto como “educação e formação profissional” (EFP).

A EFP pode ser definida como “[...] a tendência de qualificação escolar que fornece aos indivíduos conhecimentos e competências práticas de ocupações específicas, independente do lugar, conteúdo, e o fornecedor da educação [...]” (Eichhorst *et al.*, 2012: 1).<sup>52</sup>

Uma definição de EFP bastante completa e abrangente é a que o Cedefop disponibiliza:

A EFP compreende mais ou menos as atividades organizadas e estruturadas que visam proporcionar às pessoas os conhecimentos, capacidades e competências necessárias para realizar um trabalho ou um conjunto de trabalhos, quer tenham ou não uma qualificação formal estruturada. A EFP é independente do local, idade ou outras características dos participantes e do nível anterior de qualificações [...]. A EFP assume uma variedade de formas em diferentes países e também dentro de um determinado país. Pode ser organizada como formação pré-profissional de preparação dos jovens para a transição para um programa de formação profissional de nível secundário. A EFP inicial normalmente dá origem a um certificado do ensino secundário. Pode ser escolar, empresarial, ou uma combinação de ambas (como no sistema dual). A conclusão da EFP inicial certifica para o acesso a um trabalho qualificado, e dá acesso ao ensino pós-secundário, e às vezes ao ensino superior (Cedefop, 2004b: 13).<sup>53</sup>

---

52 “[...] to qualifying education paths that provide individuals with occupations-specific knowledge and practical skills, independent of the place, content, and provider of education”.

53 “VET comprises all more or less organised or structured activities that aim to provide people with the knowledge, skills and competences necessary to perform a job or a set of jobs, whether or not they lead to a formal qualification. VET is independent of venue, age or other characteristics of participants and previous level of qualifications [...] VET takes a variety of forms in different countries and also within a given country. It can be organised as prevocational training to prepare young people for transition to a VET programme at upper secondary level. Initial VET normally leads to a certificate at upper secondary level. It

De um modo geral, os sistemas de educação e formação profissional parecem ser tão variados na natureza como as características históricas e socioinstitucionais dos países em causa, existindo por isso diferentes modelos e sendo a sua importância diferente de país para país (Green, Wolf e Leney, 1999). Em termos analíticos é possível identificar diferentes abordagens que se consubstanciam em diferentes tipologias de modelos ou sistemas de EFP de nível secundário.

Importa mencionar que, como em qualquer tipologia, está-se na presença de protótipos, e que em muitos casos, as realidades nacionais do ensino secundário apresentam características que não têm correspondência com apenas um modelo, mas antes com vários. Os modelos de EFP na Europa têm por base diferenças em termos de relações industriais e de direito do trabalho, evidenciadas pelos países que os caracterizam; no entanto, as realidades nacionais são variações ou combinações dos três modelos clássicos (Greinert, 2004).

A primeira tipologia que se apresenta diferencia o ensino secundário em três sistemas – modelo escolar, modelo dual e modelo informal – e é analisada por vários autores (Azevedo, 2000; Pedró, 1992; Eichhorst *et al.*, 2012). Azevedo refere que

àqueles três segmentos correspondem três modelos organizativos do ensino secundário, cuja predominância varia de país para país e cujas características importa definir. Aos diversos modelos organizativos da escolarização secundária subjazem diferentes modos de perceber a função social do ensino e da formação de nível secundário e, conseqüentemente, modos diferenciados de selecionar e de organizar os conteúdos e os processos educativos [...]. Hoje, praticamente em todos os países europeus, encontramos os três modelos dominantes, mas, de país para país, difere a relevância de cada modelo, fruto também de tradições históricas diversas e de uma grande variedade de políticas nacionais de desenvolvimento e de políticas educativas (Azevedo, 2000: 30).

Uma segunda perspetiva diferencia três modelos: o de mercado, o burocrático e o cooperativista ou dual (Koudahl, 2010; Heikkinen, 2004; Cedefop, 2004a e 2004b).

Mons (2007) apresenta uma tipologia de dois modelos de gestão da diversidade na escola, criando subtipos. Distingue entre modelos separados e modelos integrados, e nestes últimos discrimina entre individualizado, *à la carte* e uniforme. Semelhante diferenciação é feita por Will Bartlett (2009). Para este autor há dois aspetos essenciais a considerar quando se observam os sistemas de educação e formação de ensino secundário. Por um lado, alguns

---

can be school-based, enterprise-based, or a combination of both (as in the dual system). Completion of initial VET qualifies for access to a skilled job, and gives access to post-secondary, and sometimes higher education”.

países apostam no modelo de escola abrangente (*comprehensive*) até aos 16 anos, outros separam os alunos em vias académicas ou vocacionais num estado prematuro dos seus estudos. Por outro lado, alguns sistemas têm privilegiado diferentes vias em instituições também elas diferenciadas, outras perspetivas têm assumido as várias ofertas educativas no interior da mesma escola – modelo abrangente (Bartlett, 2009).

Observe-se agora a primeira tipologia apresentada de sistemas de educação e formação profissional. A distinção efetuada é entre sistema escolar, sistema dual e sistema informal. Pretende-se compreender os mecanismos que desencadeiam a opção/predomínio de um determinado modelo relativamente aos outros. Para Azevedo (2000), o *modelo escolar* tende a constituir-se como o modelo compilador das várias formas de escolarização do ensino secundário no sistema formal de ensino. Agrupa várias instituições, como liceus, escolas profissionais, escolas secundárias, e várias modalidades de ensino. Dentro deste modelo existe a dualidade entre os cursos gerais e os profissionalizantes. Enquanto os primeiros pretendem oferecer uma base académica de preparação para o ensino superior, os segundos visam ser uma alternativa que orienta os jovens para competências e conhecimentos práticos solicitados por ocupações concretas (Eichhorst *et al.*, 2012). As características essenciais deste modelo são que,

[...] por um lado, tende a integrar todas as vias possíveis de formação (académica clássica, técnica ou moderna, profissional) no sistema escolar – dependente da administração escolar –, e que, por outro lado e como lógica consequência da anterior, favorece a escolarização universal de todos os jovens para além do período obrigatório (Pedró, 1992: 65).<sup>54</sup>

O modelo escolar subdivide-se em duas categorias diferentes: bipartido ou compreensivo (Husén, 1990; Azevedo, 2000). Enquanto o primeiro se caracteriza pela divisão bipartida do sistema (escolas académicas e escolas profissionais/técnicas) como espaços diferenciados que funcionam em simultâneo, no segundo caso as diferentes modalidades são desenvolvidas debaixo do mesmo teto institucional, ou seja, a diversidade de oferta educativa é promovida dentro das mesmas escolas, quase sempre nas escolas secundárias. Joaquim Azevedo refere como exemplos paradigmáticos deste segundo subtipo a *american high school* ou a *gymnasium skola* desenvolvida na Suécia (2000: 31).

---

54 “Las dos características más importantes del modelo escolar son que, por un lado, tiende a integrar todas las posibles vías de formación (académica clásica, técnica o moderna, profesional) en el sistema escolar – dependiente de la administración educativa – y que, por otro y como lógica consecuencia de lo anterior, favorece la escolarización universal de todos los jóvenes más allá del período obligatorio”.

Neste modelo escolar, a certificação escolar é assegurada, ainda que possa ser acumulada com uma certificação de tipo profissional, quando a opção passa por um curso profissionalizante. Para Azevedo (2000), o modelo que tem dominado na Europa é o bipartido, coexistindo diversidade e separação institucional, sendo essa divisão entre as diferentes escolas, em muitos casos, bastante rígida.

Considera-se assim que, no caso da criação dos cursos profissionais e respetivas escolas, em 1989, se optou pelo modelo escolar bipartido (separando o ensino geral e os cursos profissionais institucionalmente). No caso da introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias, esta parece ter sido uma opção que seguiu o modelo compreensivo, incluindo as diversas ofertas no interior da escola secundária.

Uma das principais vantagens de introduzir os cursos profissionalizantes no sistema de ensino secundário regular remete para o facto de dar oportunidade aos jovens, sobretudo aos provenientes de classes sociais mais desfavorecidas, de frequentar o ensino secundário e adquirir uma certificação escolar e profissional, o que facilita o acesso a um emprego qualificado. A implementação prática de um sistema deste tipo não se revela como algo fácil e apresenta algumas fragilidades. A maior delas prende-se com o facto de, em muitos casos, os cursos profissionalizantes, em comparação com os cursos gerais, adquirirem um carácter de *dead-end track*, isto é, de segunda escolha e de estigma social (Eichhorst *et al.*, 2012). Outro problema associado a este modelo, e que é especialmente premente nos países da Europa do Sul, é o facto de muitos dos alunos que prosseguem vias profissionalizantes não terem a empregabilidade desejável. Também por isso o ensino profissionalizante tem desempenhado um papel residual nestes países quando comparado com países da Europa Continental, que apresentam elevadas taxas de diplomados do ensino secundário profissionalizante.

O segundo modelo refere-se ao *dual apprenticeship system* e combina formação escolar com aprendizagem numa empresa (Eichhorst *et al.*, 2012). Conhecido por sistema dual, arquétipo da Alemanha, é caracterizado predominantemente “por combinar conhecimentos e competências gerais e transferíveis adquiridas na parte escolar do sistema de educação e formação profissional com aprendizagem estruturada em contexto de trabalho e experiência real numa empresa” (Eichhorst *et al.*, 2012: 14).<sup>55</sup> Trata-se de um arquétipo predominante em países como a Alemanha, a Áustria, a Suíça e o Luxemburgo, mas também na Holanda e na

---

55 “[...] to combine general, transferable skills acquired during class-based VET with structured learning on the job and actual work experience within a training company”.

Dinamarca (Azevedo, 2000: 32). Nestes casos, o sistema dual absorve entre 40% a 80% dos estudantes em situação de abandono escolar (Eichhorst *et. al.*, 2012).

Em Portugal este sistema foi adotado em 1984 (Decreto-Lei n.º 102/84, de 29 de março) com a denominação de sistema em alternância ou sistema de aprendizagem.

A ausência de condições sociais e produtivas relativamente àqueles países onde é predominante tem feito deste modelo uma situação minoritária no contexto do ensino profissionalizante na Europa do Sul e especificamente em Portugal (Azevedo, 2000).

Outra das razões para a fraca implementação desta modalidade formativa prende-se com a permanente associação a percursos malsucedidos no sistema escolar formal, significando por isso, em muitos casos, uma alternativa ao mesmo. A principal vantagem do modelo dual é a forte ligação entre o sistema produtivo e o sistema de formação, tendo as empresas um papel fundamental na conceção e elaboração dos programas de educação e formação. Para alguns autores este sistema apresenta-se como uma alternativa benéfica para os jovens que se orientam mais para ambientes de trabalho e para o contacto direto, desde cedo, com as empresas. Esta ligação estreita com o tecido produtivo parece ser uma mais-valia, promovendo a motivação e dedicação relativamente à formação por parte desses jovens (Eichhorst *et. al.*, 2012).

Apesar dos benefícios identificados por vários autores, eles só são concretizáveis se as empresas estiverem de facto dispostas a participar no seu desenvolvimento. A falta de envolvimento e participação dos empregadores não permite que o sistema seja exequível. Em Portugal, tendo em conta o tecido empresarial composto maioritariamente por pequenas e médias empresas (PME) e num contexto de crise económica como o atual, é possível que as empresas estejam pouco recetivas para a disponibilização de postos de trabalho para os formandos e, desse modo, menos disponíveis para o sistema de aprendizagem.

O terceiro modelo de educação e formação profissional enquadrado nesta abordagem tem a designação de *modelo não formal*. Apesar de representar, na maior parte dos casos, uma menor parte do sistema de EFP, acaba por se desenvolver como uma alternativa plausível, com base na constatação que o sistema educativo e formativo não consegue abranger, captar e qualificar todos os jovens. Trata-se de um sistema informal, exterior ao ensino profissionalizante e aos cursos de carácter geral formal (Eichhorst *et al.*, 2012).

Considera-se um modelo em que o principal objetivo é responder a um conjunto de jovens que, de um modo formal, não iriam conseguir concluir os seus estudos, enquanto, através de modelos mais informais, não só lhes é facilitado o acesso à educação e formação profissional, como se lhes permite uma maior proximidade ao mercado de trabalho, facilitando-lhes o acesso ao emprego. Esta formação é caracterizada por:

[...] em geral, cursos com uma duração de um ano. No entanto, existem casos de cursos com uma durabilidade menor. São programas de formação-emprego desenvolvidos sob a alçada do Estado e das empresas. A sua estrutura planificada e sistematização programática visam a qualificação de grupos específicos [...]. Este modelo oferece a transição da escola para o emprego, a recuperação de jovens que abandonaram a escola prematuramente e complementa a educação formal através de especializações, ou estágios de curta duração (Rodrigues, 2011: 17-18).

Tendo em conta a segunda tipologia que se identificou é possível apresentar-se três modelos clássicos de educação e formação profissional: o modelo liberal orientado pela economia de mercado, protótipo do Reino Unido; o modelo burocrático regulado pelo Estado, arquétipo de França; o modelo dual alemão (Greinert, 2004; Koudahl, 2010; Silva, 2013c; Heikkinen, 2004; Castro, 2014).

O *modelo liberal ou de mercado*, fundado no Reino Unido mas também visível nos EUA e no Japão, é caracterizado por uma intervenção reduzida do Estado, sendo as forças de mercado que determinam as áreas de formação indispensáveis, de acordo com as suas necessidades. Deste modo, são as empresas que operam e desenvolvem a formação necessária para os seus colaboradores. Encontra alguma correspondência com o modelo informal de EFP da tipologia anterior. A grande vantagem reside no facto de ser o mercado (empresas) que desenvolve(m) os conteúdos e áreas de educação e formação que consideram importantes. A grande desvantagem é que essa formação pode ser tão especializada e específica para o posto de trabalho em causa que poderá não ter qualquer correspondência com o perfil de outros postos de trabalho fora daquela empresa (Silva, 2013c; Koudahl, 2010). De certa forma, este modelo de EFP desincentiva a mobilidade dos trabalhadores/formandos entre empresas (Greinert, 2004).

O *modelo burocrático ou regulamentado pelo Estado* é implementado primeiramente em França. Trata-se de um sistema em que o Estado, ao contrário do modelo liberal, apresenta uma forte intervenção na conceção dos conteúdos programáticos e na gestão e regulação da oferta de formação (Silva, 2013c). Este modelo tem algum paralelismo com o modelo escolar da tipologia anterior, sendo a EFP integrada no sistema de ensino regular. É um paradigma menos dependente das mudanças e dos constrangimentos económicos, pelo facto de os conteúdos serem mais generalistas. No entanto, uma das principais desvantagens prende-se com o facto de as qualificações e as áreas de formação não estarem sempre de acordo com as necessidades do tecido empresarial circundante. É evidente que tem sido o modelo privilegiado em Portugal, caracterizado pela forte intervenção do Estado na provisão e na regulação da oferta educativa.

O terceiro modelo – *dual ou corporativo* – já foi explicado aquando da descrição da tipologia anterior. Pode acrescentar-se que se trata de “um subsistema de formação profissional relativamente independente, como meio de comunicação entre trabalho, capital e Estado” (Greinert, 2004: 22).<sup>56</sup>

O quadro 3.6 sintetiza as principais características dos modelos apresentados.

**Quadro 3.6.** Modelos de formação e educação profissional

	Modelo liberal (modelo informal)	Modelo burocrático (modelo escolar)	Modelo dual (cooperativo)
Setor central	Economia	Política	Sociedade
Regulação da educação e formação	Mercado	Estado	Combinação do Estado e do mercado
Princípio base da educação e formação	As necessidades das empresas	Princípio escolar ou académico	Princípio das qualificações profissionais
Países	Reino Unido EUA Japão	França Itália Portugal Bélgica Escandinávia	Alemanha Áustria Suíça Luxemburgo Dinamarca

Fonte: Adaptado de Greinert (2004).

Nathalie Mons (2004, 2007) apresenta uma tipologia, não de modelos de educação e formação profissional de nível secundário, mas de gestão da diversidade do sistema educativo no interior da escola pública. Apesar de ser uma tipologia diferente das anteriores e sem correspondência com os modelos de EFP do ensino secundário, permite acrescentar alguns aspetos, elucidando algumas das opções de diversificação da oferta educativa de nível secundário desenvolvidas pelos decisores políticos e pela lógica de ação das escolas e dos seus atores.

A principal diferenciação existente, segundo a autora, é entre o modelo separado e o modelo integrado de gestão da heterogeneidade. Por um lado, existe uma forma de gestão que privilegia a separação/segregação como ferramenta, criando grupos uniformes mas separados

---

56 “[...] a relatively independent vocational training subsystem as a means of communications between labour, capital and state”.

entre si. É o modelo dominante em países da Europa Continental, como a Áustria, a Alemanha e a Suíça. Por outro lado, existem escolas abrangentes, em que a gestão da heterogeneidade privilegia a integração da diversidade no seu seio. Este último modelo divide-se em três subtipos diferentes. No *modelo individualizado integrado* é enfatizada a relação individualizada entre professor e aluno na resolução dos problemas escolares e da própria diversidade, não havendo uma estratégia definida mas antes uma análise individualizada. Este modelo é visível sobretudo na gestão das escolas dos países escandinavos. O segundo tipo é denominado *modelo integrado “à la carte”*. Isto significa que é feita uma seleção não oficial no início do secundário, como forma de rastrear e gerir a diversidade. É arquétipo da gestão da diversidade nas escolas do Reino Unido. O terceiro subtipo é designado *modelo integrado uniforme* e não inclui nenhuma estratégia específica de gestão da diversidade e heterogeneidade dos alunos e das vias. O que é feito é uma gestão do próprio insucesso escolar e a partir dele, são definidas as estratégias adequadas para o seu combate. É predominante em França e nos países da Europa do Sul.

Para Bartlett (2009), existe uma forte relação entre seleção precoce das vias de ensino e o grau de diferenciação social que as escolas apresentam. Também a OCDE (OECD, 2007) defendeu que a seleção precoce põe em causa o princípio da igualdade e sobretudo da equidade no que respeita a escolha da escola.

Muitos sistemas de educação contêm mecanismos para dividir os alunos em modelos distintos de educação, com diferentes currículos, distintas qualificações no final do programa e desiguais expectativas de transição para a educação ou mercado de trabalho (OECD, 2007).

Em síntese é possível identificar três modelos de EFP no ensino secundário:

- Um modelo escolar, com um currículo composto por uma forte abordagem de carácter geral, mas também de competências ligadas à ocupação profissional que irão desempenhar. Neste tipo de EFP é atribuído um certificado de conclusão do ensino secundário e de qualificação profissional.
- Um modelo dual, representado na Alemanha e em alguns países já supramencionados. Tem a vantagem, face ao primeiro, de acumular uma forte componente de formação em contexto de trabalho com a formação em contexto escolar, permitindo o acesso a competências profissionais adquiridas em situação empresarial. Apesar de ser um modelo bem-sucedido em alguns países, exige uma forte ligação entre o tecido empresarial e o sistema de educação e formação, sem a qual não consegue produzir os resultados esperados.

- Por fim, o modelo mais difícil de enquadrar é aquele em que a aprendizagem se faz num registo informal, o que permite uma transição mais rápida e direta para o emprego mas, por outro lado, traz inacessibilidade à certificação.

A opção pelos modelos de diversificação descritos tem consequências no que respeita a igualdade de oportunidades e equidade. Assim, observa-se um tipo de opção política na qual continua a dominar a seleção precoce das vias, sendo marcado sobretudo pela ineficiência na redução das desigualdades e por dificultar as oportunidades de continuação dos estudos posteriores. Um segundo protótipo, intermédio, no qual se verifica uma maior abertura do sistema em termos das oportunidades atuais e futuras, mas ainda alguma separação. Por fim, um sistema totalmente integrado, que segue o modelo da escola compreensiva, com uma preocupação central com a questão das desigualdades escolares e sociais, criando oportunidades de estudo futuras para as diferentes vias e estudantes (Dumas *et al.*, 2013).

### **3.6.2. A influência das instituições internacionais e o desenvolvimento do ensino profissionalizante na Europa**

Como se constatou no ponto anterior, os sistemas de EFP dos vários países da União Europeia divergem uns dos outros. Não só em termos mais estruturais como ao nível dos conteúdos e da forma. “Há, portanto, uma relação direta entre os contextos socioeconómicos e políticos dos países com os modelos de educação e formação profissional adotados” (Castro, 2014: 15).

O ensino profissionalizante é, de algumas décadas a esta parte, um desafio crescente, entrando na agenda enquanto aspeto central da política educativa europeia.

Portanto, há uma ‘voz’ clara acerca da educação e formação profissional, no interior da União Europeia, que salienta a importância do sistema de educação e formação profissional para a coesão económica e social na Europa, para o progresso económico e social e para a competitividade permanente dos países membros da União Europeia na comunidade mundial (Deißinger, 2008: 251).<sup>57</sup>

Como tem sido explanado, a preocupação relativa ao défice de qualificações da população e outros problemas de educação e formação não são uma realidade unicamente portuguesa. Sendo uma questão de discussão pública alargada a todos os países da união europeia, não

---

57 “Therefore there is a clear ‘voice’ in VET from the side of the European Union, stressing the importance of VET for the economic and social cohesion of Europe, for social and economic progress and for the competitive standing of the UE countries within the world community”.

surpreende que os diferentes organismos internacionais tenham refletido sobre estratégias de combate a esses problemas.

Há muito que as instituições internacionais, como a OCDE, a UE, a UNESCO, a Comissão Europeia, têm reforçado a necessidade de se desenvolverem sistemas de EFP nos vários Estados. A urgência em apostar na diversificação do ensino secundário reside no facto de este nível representar, numa grande parte dos países, uma qualificação (intermédia) fundamental para o sistema produtivo e o conseqüente crescimento e desenvolvimento económicos.

Na realidade, a aposta no ensino profissionalizante não deixou de estar na agenda europeia desde o período de criação da CEE, sendo especialmente reforçada aquando da criação do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional – Cedefop. Trata-se de um organismo que promove e desenvolve o sistema de EFP e está encarregue de compilar e elaborar estudos e dados dos vários sistemas de EFP, divulgando os resultados para a posterior decisão política.

A entrada de Portugal na CEE e a conseqüente implementação da LBSE, em 1986, constituíram janelas de oportunidades para a introdução dessa questão na agenda nacional e para a formulação e implementação, nos anos seguintes, de um conjunto de políticas de diversificação do ensino secundário. É neste período que as recomendações internacionais passam a ter um carácter mais permanente, com uma intensificação na década de 2000.

Nos anos 80, numa lógica de forte relação entre educação e crescimento económico, típica da teoria do capital humano, e designadamente através do *Exame da Política Educativa de Portugal* (1984), a OCDE reforçou a necessidade de Portugal (i) reduzir a taxa de abandono escolar no ensino pós-obrigatório; (ii) diversificar o ensino, aumentando as vias que permitissem uma qualificação escolar e profissional, designadamente através da criação do ensino profissional e técnico, a partir dos 14/15 anos de idade.

Se, por um lado, é nos anos 80 que se introduzem alterações legislativas que se consubstanciam numa maior diversificação da oferta do ensino secundário, por outro, é a partir dos anos 90, com especial incidência na década de 2000, que o tema do ensino e formação profissional surge na agenda política europeia como um tema central, sendo delineada uma estratégia europeia diretamente relacionada com os desafios da sociedade e da economia do conhecimento.

Em 1993 foi concebido um importante documento de política europeia, o livro branco *Crescimento, Competitividade e Emprego* (Comissão Europeia, 1994), onde foi reforçada a ideia de que a educação e a formação eram aspetos essenciais para o novo modelo de crescimento do emprego, razão para a importância da aprendizagem ao longo da vida.

Numa lógica de continuidade com a estratégia anterior, em 1995 é publicado o livro branco sobre educação e formação, *Ensinar e Aprender: Rumo à Sociedade Cognitiva* (Comissão Europeia, 1995), em que é definido um desafio duplo:

[...] trata-se em primeiro lugar de encontrar respostas imediatas para as atuais necessidades em matéria de educação e formação; trata-se igualmente de preparar o futuro e traçar uma *perspetiva de enquadramento* dos esforços dos Estados-Membros e da União Europeia, agindo cada um na sua esfera de competência (Comissão Europeia, 1995: 16, itálico no original).

Com a publicação destes documentos começa a evidenciar-se a preocupação da Europa e das instituições internacionais com as questões da educação e da formação profissional e os seus efeitos na competitividade e no crescimento do emprego.

É nesta lógica que em 2000 é anunciada a necessidade de se operacionalizar uma estratégia e um processo de alteração que torne o espaço europeu “[...] no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social” (Conselho Europeu, 2000: 2).

É assim que é criada a Estratégia de Lisboa ou Agenda de Lisboa, que resultou de uma reunião extraordinária do Conselho Europeu, realizada em Lisboa em 23 e 24 de março desse ano, cujo objetivo fundamental era traçar um novo objetivo estratégico para a União Europeia para a década de 2000, constituindo “um pacote de reformas económicas e sociais que pretendem aumentar a competitividade da Europa, criar mais emprego e fortalecer a coesão social. Modernizar o sistema de educação e formação foi parte da estratégia” (Cedefop, 2010: 17).<sup>58</sup>

Uma das grandes prioridades traçadas nesta agenda foi precisamente o reforço significativo das qualificações da população, considerando-se para o efeito não só os jovens em idade escolar, mas também “[...] oportunidades de aprendizagem e de formação concebidas para grupos-alvo em diferentes fases das suas vidas: jovens, adultos desempregados e as pessoas empregadas que correm o risco de ver as suas competências ultrapassadas pela rapidez da mudança” (Conselho Europeu, 2000: 10).

No decorrer da reunião os Estados membros assumiram alguns objetivos e medidas, no sentido de concretizar o desenvolvimento de sistemas de EFP de grande qualidade, o que

---

58 “[...] a package of economic and social reforms which aimed to improve Europe’s competitiveness, create more jobs and strengthen social cohesion. Modernising education and training systems was part of the strategy”.

permitiria um acesso generalizado aos mesmos, promovendo a coesão social e em simultâneo a competitividade.

Apesar da importância que esta reunião teve na definição de medidas de política para os Estados membros da União Europeia, a estratégia definida inicialmente foi sofrendo alterações, atualizações e redefinições nos seus objetivos, num conjunto de outros encontros subsequentes. Dois desses eventos aconteceram em 2001 e 2002, nos Conselhos Europeus de Estocolmo e Barcelona, respetivamente. Na reunião de Barcelona foi adicionado o objetivo de “tornar a educação e formação uma referência mundial de qualidade até 2010, em especial através de uma melhor informação sobre as necessidades de aprendizagem como base para uma estratégia de aprendizagem ao longo da vida” (Tessaring e Wannan, 2004: 3).<sup>59</sup> Foi igualmente reforçada a necessidade de transparência dos diplomas e das certificações.

Nesse ano é assinada a *Declaração de Copenhaga*, onde são apresentadas as estratégias para a aprendizagem ao longo da vida e para uma Europa baseada no conhecimento, sendo a educação e formação profissional um dos aspetos mais realçados para alcançar o objetivo (*Declaração de Copenhaga*, 2002).

O sistema de EFP era um elemento fundamental para cumprir os objetivos de Lisboa e Barcelona. O Processo de Copenhaga veio reforçar e proporcionar um quadro de referência global para o desenvolvimento do sistema de EFP. Entre outras coisas: “Elevou a consciência sobre as questões-chave e acelerou a cooperação, comparação e compatibilidade das políticas de educação e formação profissional na Europa” (Tessaring e Wannan, 2004: 4).<sup>60</sup>

A assinatura da *Declaração de Copenhaga* foi uma ocasião de grande importância na redefinição duma estratégia europeia de ensino e formação profissional, considerando para o efeito os países da união europeia e também os pertencentes à Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) e Espaço Económico Europeu (EEA). Neste documento definiu-se a prioridade do processo de Copenhaga, isto é, aumentar a visibilidade e atratividade do ensino e formação profissional, despoletando “o desenvolvimento de enquadramentos e instrumentos europeus comuns, destinados a conferir mais transparência e qualidade às competências e qualificações adquiridas e a facilitar a mobilidade de aprendentes e trabalhadores” (*Comunicado de Helsínquia*, 2006: 4).

---

59 “[...] making education and training a world quality reference by 2010, in particular through better insight into learning demand as the basis for a lifelong learning strategy”.

60 “It has raised awareness of key issues and has accelerated cooperation, comparison and compatibility of VET policies in Europe”.

O “Processo de Lisboa-Copenhaga” tem de ser visto como dois lados de uma mesma moeda, na medida em que seguem princípios similares de harmonização [...] e objetivos de transparência, bem como a facilidade de transição e progressão dentro de um sistema de educação permeável e unificado (Deißinger, 2008: 252).<sup>61</sup>

Em 2004, os países da União Europeia, através dos seus representantes, reuniram-se novamente em Maastricht, e em 2006 em Helsínquia. Nestes dois momentos foram redefinidos os objetivos e a estratégia da Agenda de Lisboa, bem como foram desenvolvidas as prioridades da *Declaração de Copenhaga* (Torres e Araújo, 2010; Deißinger, 2008). Em 2008, em Bordéus, e em 2010, em Bruges, foram consolidadas e retificadas algumas medidas (Silva, 2013c, Cedefop, 2010).

O *Comunicado de Maastricht* (2004) desenvolveu as prioridades consideradas pela *Declaração de Copenhaga*, mas acrescentou um aspeto essencial de definição de prioridades e de medidas específicas para cada país em matéria de ensino e formação profissional. O estudo identificava uma discrepância entre os níveis de educação exigidos pelo mercado de trabalho e as qualificações da mão de obra. Por tal razão, e reconhecendo que estavam assegurados os acordos e os princípios entre os Estados membros, para se cumprirem os objetivos da Estratégia de Lisboa e do Processo de Copenhaga seria necessário proceder à concretização efetiva, a um nível nacional e regional, dos compromissos e medidas assumidos. Assim, seria necessário “um uso mais efetivo dos recursos, um futuro desenho orientado de educação e formação e novas perspetivas para aprender na escola e no trabalho [...]” (Tessaring e Wannan, 2004: 9).<sup>62</sup>

Efetivamente, o *Comunicado de Maastricht* permitiu retrabalhar os objetivos da Estratégia de Lisboa e do Processo de Copenhaga, reforçando a cooperação dos países em matéria de educação e formação profissional, considerando-a como um eixo essencial.

Em 5 de dezembro de 2006 é assinado o *Comunicado de Helsínquia* (2006) sobre a cooperação europeia relativa à educação e formação profissional. Neste comunicado é avaliada a *Declaração de Copenhaga* e são revistas as suas prioridades e estratégias. Isto porque, apesar de os objetivos continuarem a estar presentes, era necessário o reforço das estratégias e o enfoque em alguns áreas e objetivos prioritários. De alguma forma, o

---

61 “‘Lisbon-Copenhagen Process’ have to be seen as two sides of one medal as they follow similar principles of harmonisation [...] and as they clearly aim at transparency as well as ease of transition and progression within a permeable and unified education system”.

62 “More effective use of resources, a future-oriented design of VET and new approaches to learning in schools and at work [...]”.

*Comunicado de Helsínquia* centra a sua análise num determinado número de áreas específicas e objetivos precisos.

Em 2008, através de uma recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, é instituído o European Qualifications Framework (EQF, em português: Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida – QEQ). O debate em torno deste deve ser contextualizado “na sequência da ‘Declaração de Lisboa’ salientando, entre outros, a necessidade de mais transparência e comparabilidade das qualificações profissionais em toda a comunidade” (Deißinger, 2008: 252).<sup>63</sup> Este enquadramento teve como principal objetivo, a constituição de uma referência comum no que respeita a educação e formação (Recomendação 2008/C 111/01). Os objetivos explícitos do QEQ endossados em 2008 residiam na promoção da aprendizagem ao longo da vida, na comparação das qualificações e no auxílio da mobilidade entre os países.

Em 2008 é assinado o *Comunicado de Bordéus*, que reforça alguns dos aspetos centrais da *Declaração de Copenhaga*, tendo a finalidade de iniciar o programa de ação a avançar a partir de 2010 – Educação e Formação 2010.

Apesar do reconhecimento de que a imagem da EFP foi melhorando ao longo de todo este processo, é explicitamente mencionada a necessidade de apostar na qualidade dos sistemas, bem como na sua articulação com o mercado de trabalho.

Em 7 de dezembro de 2010 é revista a abordagem estratégica e os fins do Processo de Copenhaga, sendo atualizadas e impulsionadas novas metas de longo prazo para o período 2011-2020, no que respeita a atratividade e a qualidade do sistema de educação e formação profissional.

O *Comunicado de Bruges* de 2010 é um processo de balanço relativo à Declaração de Copenhaga, revelando-se um “[...] novo ímpeto ao ensino e formação profissionais na Europa” (*Comunicado de Bruges*, 2010: 1). Neste comunicado é referido que,

em 2020, os sistemas europeus de educação e formação profissional deverão ser mais atrativos, pertinentes, orientados para a carreira, inovadores, acessíveis e flexíveis do que em 2010, e contribuir para a excelência e a equidade na aprendizagem ao longo da vida (*Comunicado de Bruges*, 2010: 6).

O Quadro Estratégico Educação e Formação 2020 baseado no programa de trabalhos, concretizado em 2010, “Educação e Formação para 2010” permitiu a cooperação europeia no domínio da educação e da formação até 2020. Este quadro pretende dar resposta aos desafios

---

63 “[...] in the wake of the ‘Lisbon Declaration’ stressing, among others, the need for more transparency and comparability of (vocational) qualifications across the community”.

atuais para a consecução dos objetivos da Estratégia de Lisboa e do Processo de Copenhaga, chegando a educação e formação profissionais a todos os indivíduos. Assim, “o ano de 2010 marca o fim da Estratégia de Lisboa de 2000-2010 para o crescimento e o emprego e a transição para a Europa 2020” (Cedefop, 2010: 17).<sup>64</sup>

A Comissão Europeia propôs uma nova política designada Europa 2020 que, em conjunto com o Quadro Estratégico Educação e Formação 2020, permite reforçar os objetivos do Processo de Copenhaga e em simultâneo atualizá-los à luz daquilo que são as metas estratégicas para o período entre 2011 e 2020.

A ideia que perpassa todos estes documentos identificados anteriormente reside na necessidade de uma aposta na EFP, sendo para tal necessário garantir a qualidade, a atratividade e a empregabilidade dos que frequentam estes sistemas. Para o cumprimento destas metas é preciso reforçar a cooperação europeia e fazer uma atualização dos aspetos essenciais a melhorar entre 2010 e 2020.

Tendo em conta a evolução do contexto político na próxima década (2011-2020), em particular à luz da estratégia Europa 2020, é importante dar novo ímpeto à *Declaração de Copenhaga* de 2002. O processo subjacente está integrado no Quadro Estratégico Educação e Formação 2020, pelo que os objetivos no domínio do EFP devem ser coerentes com os objetivos gerais estabelecidos nesse quadro.

Um dos objetivos essenciais definidos pela Comissão e que se relacionam diretamente com a questão da educação e formação profissionais tem a ver com a necessidade de reduzir o abandono escolar para menos de 10% até 2020 e aumentar a taxa de licenciados até 40% (Europa 2020).

### **3.7. Notas conclusivas**

Foi propósito deste capítulo compilar algumas das fases fundamentais das mudanças nas políticas de educação no que respeita a diversificação do ensino secundário. Existem diferentes divisões apresentadas na bibliografia. Não sendo adotada nenhuma delas em particular, terão servido de referência na leitura das políticas e na conseqüente demarcação por fases as tipologias de Rodrigues *et al.* (2014) e Barroso (2003).

De acordo com o mencionado e com os diferentes momentos que podem ser identificados, é perceptível que o processo de desenvolvimento do atual ensino secundário no quadro do

---

64 “The year 2010 marks the end of the 2000-10 Lisbon strategy for growth and jobs and the transition to Europe’s 2020 [...]”.

sistema de ensino português contém continuidades, mas também ruturas, o que tem dificultado a criação de uma identidade deste nível de ensino.

O processo de unificação curricular do ensino em Portugal deve ser contextualizado num conjunto de mudanças no sistema educativo que ocorrem após o 25 de Abril de 1974. Importa mencionar que a análise realizada incide sobretudo a partir da Lei de Bases do Sistema Educativo, não descurando no entanto a fase antecedente, de dualização do sistema, instituída em 1947/48, e a posterior unificação formulada a partir de 1974.

Considera-se que, para refletir sobre a dicotomia unificação *vs.* diversificação das vias do ensino secundário, devem identificar-se as principais alterações operadas no período precedente de dualização do sistema, bem como a reforma Veiga Simão.

Primeiramente, a questão tem a sua origem na reforma do ensino técnico de 1947 que consagrou a dualização do sistema de ensino em duas vias separadas: o liceu e a escola técnica, percorrendo todo o debate em políticas de educação até à atualidade.

Ainda no período do Estado Novo, a reforma Veiga Simão revelou uma mudança importante nas ideias, estabelecendo o alargamento da escolaridade obrigatória para oito anos e criando as escolas polivalentes, onde eram ministradas as diferentes modalidades de ensino.

Um marco importante é também o final dos anos 70, período em que entram em vigor os novos currículos do ensino complementar, estando todas as escolas em condições de ministrar as várias opções de estudos, terminando com a dualização entre ensino liceal e ensino técnico e transformando-se simplesmente em escolas secundárias. Esta unificação teve como objetivo “[...] uma reestruturação formal do sistema de ensino, mais ou menos orientada para a igualização das oportunidades escolares [...]” (Grácio, 1986: 144).

Após a unificação do ensino e no âmbito da reforma Seabra são recuperados os cursos técnico-profissionais como alternativa de resposta à licealização do ensino secundário e aos seus efeitos. A reforma de 1983 voltou a introduzir o ensino técnico no sistema de ensino, a partir do 10.º ano, realidade que tinha sido suprimida aquando da unificação, em 1975 (Grácio, 1998: 84). Nesta data institucionalizou-se o ensino técnico-profissional que, juntamente com os cursos tecnológicos e a criação das escolas profissionais, em 1989, pretendiam assumir uma alternativa profissionalizante integrada no sistema formal e regular de ensino, capaz de responder às aspirações de alunos sem o objetivo de prosseguir estudos superiores. Apesar do reduzido impacto destes cursos na reconfiguração do ensino secundário, acredita-se que terão tido o mérito de trazer para o debate público a questão da necessidade de diversificação do sistema, contribuindo fortemente para a formulação da Lei de Bases de 1986.

Uma nova fase inicia-se com a Lei de Bases, onde se redefine o ensino secundário e os seus propósitos, realçando a sua dupla componente. Este período terá estado na base da criação dos cursos profissionais. Num primeiro momento, implementados em escolas criadas para o efeito, resultado de protocolos estabelecidos entre o Estado e a sociedade civil e, numa fase posterior, já fortemente legitimados e bem-sucedidos mas com dificuldades de expansão, importados para o conjunto do ensino secundário.

Para concluir, apesar de os modelos de governação, ação política e alternativas não terem sido sempre coincidentes, importa salientar que a questão da diversificação da oferta educativa nunca deixou de estar na agenda política, sendo um assunto especialmente premente a partir da reforma Seabra e da aprovação da Lei de Bases. Apesar das diferenças identificadas, é possível encontrar alguma continuidade nas medidas de política, nomeadamente uma preocupação crescente com a diversificação do sistema e com o seu impacto na igualdade de oportunidades e na equidade.



#### **4.1. A missão da escola secundária**

Nas últimas décadas, com o alargamento progressivo da escolaridade obrigatória, a missão da escola secundária mudou. Aos sistemas educativos não basta garantir que os alunos adquiram os conhecimentos essenciais. É exigido um conjunto diversificado de outras funções.

Atualmente, não se podem assegurar unicamente itinerários longos de escolarização a um maior número de jovens. É necessário garantir que esses percursos sejam caracterizados por aproveitamento escolar e qualidade das aprendizagens realizadas. Assim, as políticas educativas têm vindo a promover simultaneamente a universalidade da escolaridade obrigatória (cada vez mais longa) e a qualidade dos percursos escolares (Gomes e Duarte, 2012).

Com base nesta premissa pretende-se apresentar um conjunto de indicadores estatísticos que se considera muito importante para compreender as transformações dos processos de escolarização e as dinâmicas mais recentes, designadamente da população mais jovem.

A educação e a qualificação dos portugueses é um dos maiores desafios que o país enfrenta desde a sua história democrática, estando longe a sua concretização.

Para responder a este repto, é necessário um enfoque nas políticas dos jovens que frequentam atualmente o sistema de ensino, independentemente do seu ciclo de estudos, não ignorando os adultos que, entretanto, já estão integrados no mercado de trabalho e que o fizeram com diferentes níveis de qualificação escolar e profissional.

Sendo o ensino secundário, na atualidade, o nível mínimo exigido num conjunto de países, concretamente no caso português os governos têm seguido uma abordagem de reforço das políticas desse nível de ensino, alterando as ineficiências que ele apresenta (Capucha, Duarte e Estevão, 2013).

Para efeitos da análise dos indicadores relativos ao desempenho do sistema educativo e para enquadrar os dados estatísticos mais importantes, optou-se por dividir a apresentação dos dados em dois temas gerais: (i) a caracterização da população portuguesa de acordo com as suas qualificações escolares; (ii) o desempenho do sistema relativamente à população em

idade escolar, dividindo este por sua vez, em duas áreas: garantia de acesso à educação e formação; e promoção do sucesso educativo.

À parte isso, são apresentados dados estatísticos de diferentes fontes que caracterizam os alunos que frequentam os cursos profissionais.

#### **4.2. Evolução das qualificações da população portuguesa**

Ao longo das últimas décadas têm sido despendidos elevados recursos financeiros, humanos e físicos, no sentido de recuperar o atraso que separa Portugal relativamente ao padrão geral dos países da União Europeia em matéria de educação e qualificações. Não obstante, há ainda um esforço adicional a ser feito nesta matéria. Dado o elevado atraso de partida, o défice de qualificações atual é ainda bastante considerável, sendo necessária a implementação de medidas de política que urgem ser concretizadas.

Portugal depara-se com dois problemas de fundo. Por um lado, com um défice elevado na qualificação da população em idade ativa. Por outro, um número elevado de jovens que abandonam o sistema de ensino sem concluir o nível de estudos que frequentam, seja o 3.º ciclo do ensino básico ou o ensino secundário, inserindo-se no mercado de trabalho de forma prematura, desqualificada e muitas vezes estigmatizada.

Não obstante o esforço realizado e a melhoria de performance dos últimos anos, Portugal continua numa situação de desvantagem considerável quando comparado com a maioria dos países da UE, designadamente para responder aos desafios e exigências da sociedade do conhecimento. A evolução positiva mencionada deve-se sobretudo à recuperação que a população jovem tem conseguido, designadamente nos níveis de habilitações mais elevados.

Apesar de tal, persiste um problema no segmento jovem, com o qual a política educativa se tem comprometido ao longo dos últimos anos – o abandono escolar precoce.

A este respeito importa clarificar o conceito de abandono escolar, dada a sua importância e referência permanente ao longo da tese.

A noção tem sofrido algumas alterações ao longo do tempo. No que respeita ao indicador estatístico, até cerca do ano 2000, tinha a denominação de *taxa de abandono escolar* e dizia respeito à população entre os 10 e os 15 anos de idade que não tinha completado o 9.º ano e não se encontrava a estudar. Na altura, o 3.º ciclo representava a escolaridade mínima obrigatória no nosso país. A partir da definição da Estratégia de Lisboa e da criação do indicador europeu *early school leavers*, há uma reformulação, passando a designar-se como taxa de abandono precoce de educação e formação, incidindo sobre a população entre os 18 e

os 24 anos de idade que não completou o ensino secundário e não se encontra a estudar ou em formação. Isto significa que um jovem se considera em situação de abandono escolar precoce se tiver até 24 anos de idade e não se encontrar a estudar ou a frequentar algum tipo de formação, tendo abandonado antes ou depois de iniciar o ensino secundário (Estevão e Álvares, 2013).

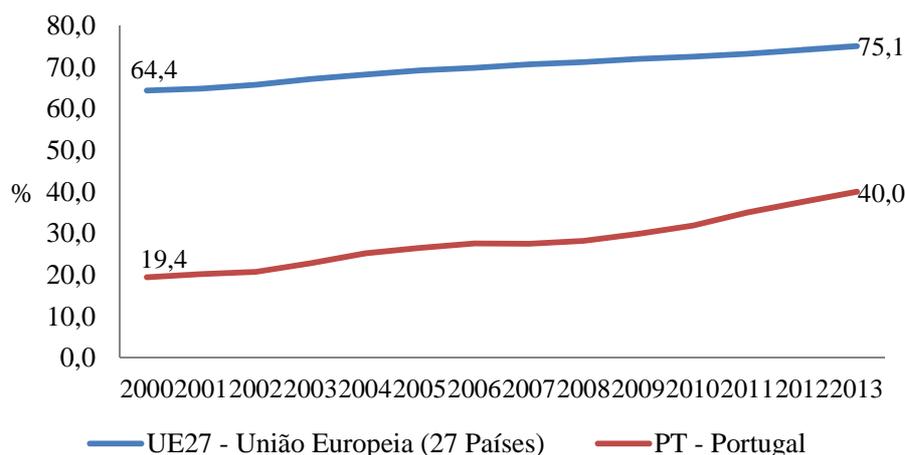
No quadro 4.1 são sistematizados os conceitos de abandono escolar, abandono escolar precoce e saída antecipada, a partir de Maria João Valente Rosa (2004).

**Quadro 4.1.** Conceitos de abandono escolar e abandono escolar precoce

		Nível de instrução	
		Sem o 3.º ciclo completo	Sem o secundário completo
<i>I D A D E</i>	<b>Até aos 15 anos (10-15 anos)</b>	ABANDONO ESCOLAR 19.627 (2001) (2,8% – 10 aos 15 anos)	
	<b>Mais de 15 anos (vulgarmente 18-24 anos)</b>	SAÍDA ANTECIPADA 266.052 (2001) (24,6% – 18 aos 24 anos)	ABANDONO ESCOLAR PRECOCE (saída precoce) 485.207 (2001) (44,8% – 18 aos 24 anos)

Fonte: Adaptado de Rosa (2004: 202).

Pensando na população em idade ativa e considerando para esse efeito o indicador da população com pelo menos o ensino secundário, verifica-se que, em 2013, apenas 40% das pessoas entre os 25 e os 64 anos tinham completado o ensino secundário ou superior. O que significa que 60% da população com esta idade detinha no máximo o 3.º ciclo do ensino básico, sabendo-se porém que uma elevada percentagem da população mais velha não foi além do 1.º ou 2.º ciclo do ensino básico. Veja-se que a média da UE(27) relativamente ao indicador anterior é de 75% (figura 4.1). Este valor expressa que apenas cerca de 25% da população da UE tem habilitações literárias abaixo do ensino secundário, estando pois a situação portuguesa muito distante.



**Figura 4.1.** População entre os 25 e os 64 anos que completou pelo menos o ensino secundário (%)

Fonte: Eurostat e INE.

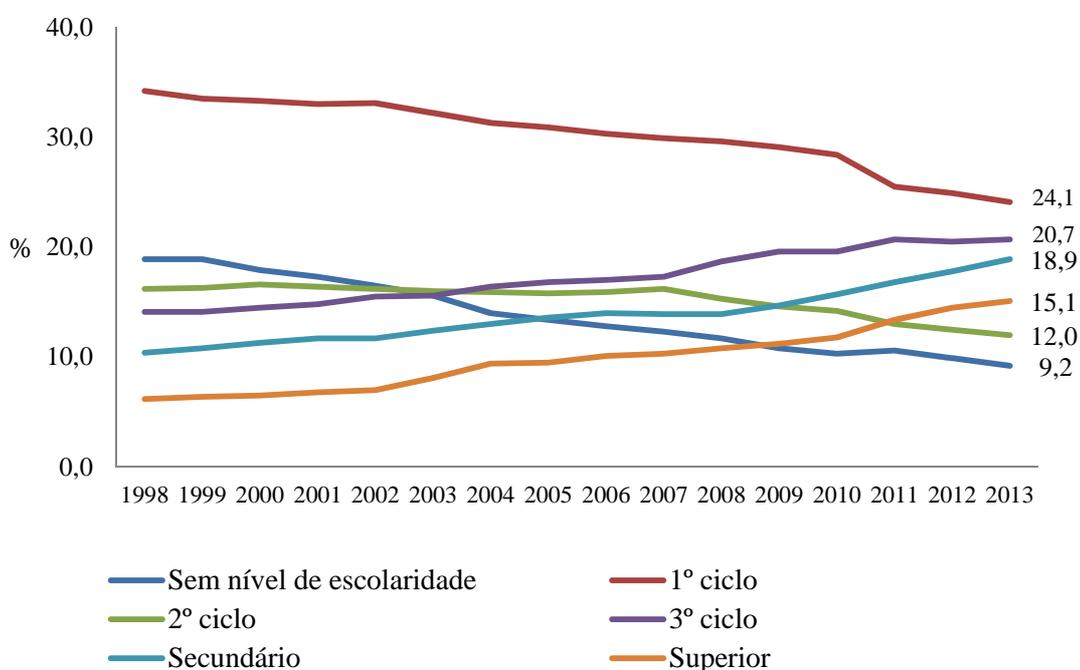
A este respeito, há muito que a OCDE considera que uma das razões principais para a má performance económica portuguesa se deve fortemente a este défice nas qualificações, sendo possível estimar que o PIB português poderia ter crescido cerca de 1,2% ao ano, no período entre os anos 70 e 90 se o nível de habilitações literárias da população tivesse sido semelhante ao da realidade da média dos países da OCDE (OECD, 2003).

O indicador referido é um retrato fiel daquilo que é o quadro das qualificações escolares da população ativa portuguesa. Apenas uma minoria com o ensino secundário ou superior, sendo a maior parte da população detentora de habilitações de nível básico. A figura 4.2 demonstra isso mesmo. Através da sua leitura é possível identificar a evolução da população portuguesa com 15 ou mais anos de idade por nível de escolaridade,<sup>65</sup> desde o final da década de 1990 até ao presente. Constata-se, em 2013, uma percentagem ainda elevada do 1.º ciclo (antiga 4.ª classe), representando 24,1%, seguindo-se o 3.º ciclo com 20,7%; o ensino secundário com 18,9% e o ensino superior com 15,1%.

Em termos diacrónicos é possível assinalar algumas alterações entre 1998 e 2013, mostrando a melhoria realizada na última década. Por um lado, uma diminuição da população com níveis mais reduzidos de escolaridade, por outro, o aumento do peso percentual da população com o 3.º ciclo, o secundário e o superior. Ao observar os valores mais recentes, do

65 De referir que este indicador apesar de útil para traçar a evolução das habilitações literárias da população, deve ser lido com a ressalta de que inclui um grupo etário que frequenta o sistema de ensino, não tendo esse nível/grau concluído.

ponto de vista sincrónico, ainda se evidenciam distâncias consideráveis relativamente aos países da UE, estando aquém do que seria desejável.

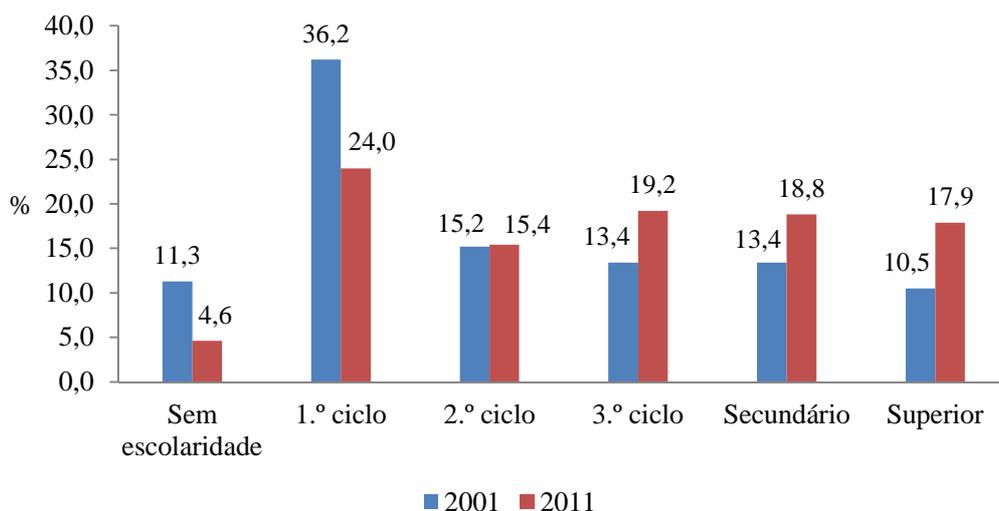


**Figura 4.2.** População residente com 15 ou mais anos, segundo o nível de escolaridade completo (%)

Fonte: INE.

Um das fontes estatísticas com maior capacidade de análise da evolução e mudança nas qualificações da população portuguesa é o Recenseamento Geral da População (Censos), realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) a cada dez anos.

Os dados que se apresentam na figura 4.3 retratam a evolução na década de 2000 e evidenciam uma mudança francamente positiva, sobretudo um reforço da população com o ensino secundário e superior, com um aumento de 5,4 e 7,4 pontos percentuais, respetivamente. Estes dados demonstram igualmente o decréscimo da população com baixos níveis de habilitações literárias, designadamente o 1.º ciclo do ensino básico, que diminuiu 12,2 pontos percentuais entre os dois anos censitários (2001 e 2011).

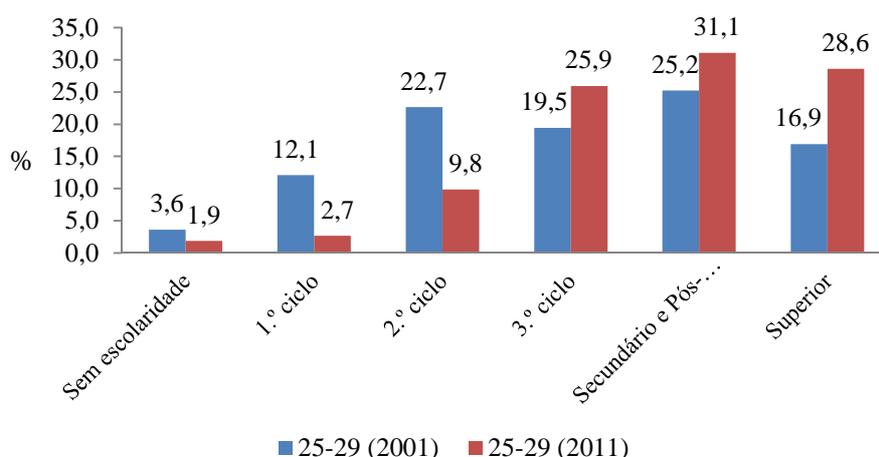


**Figura 4.3.** Evolução da população residente dos 25 aos 64 anos de idade, segundo o grau de escolaridade, em 2001 e 2011 (%)

Fonte: Censos 2001 e 2011, INE.

Tal como mencionado anteriormente, a variável idade é importante quando se observam dados relativos à escolaridade da população. Essa é a razão para se ter indicado o papel das novas gerações na recuperação das qualificações dos portugueses.

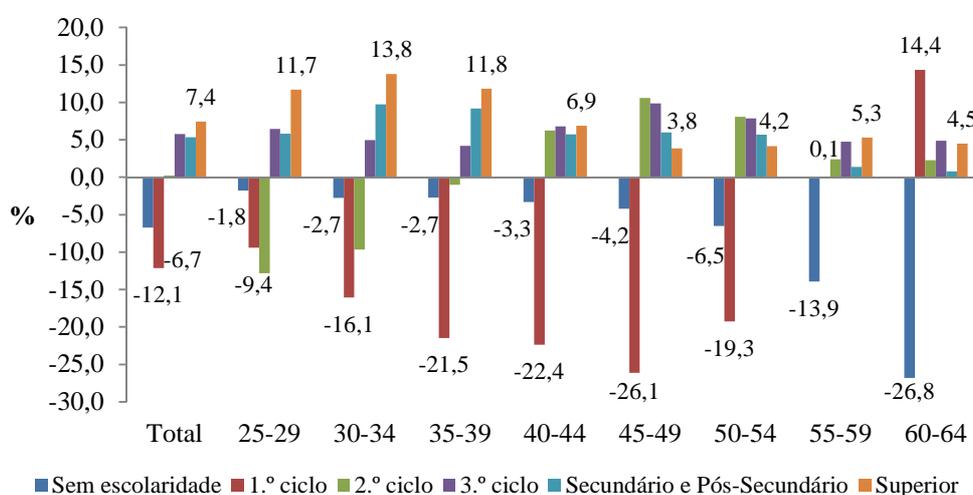
Ao observar a figura 4.4 e considerando o escalão etário dos 25 aos 29 anos de idade, é perceptível o aumento da população com níveis de habilitações mais elevados, entre 2001 e 2011, e a diminuição dos que detinham níveis de escolaridade mais reduzidos. O secundário apresentou um aumento de 5,9% e o superior de 11,7%.



**Figura 4.4.** População residente dos 25 aos 29 anos de idade, segundo o grau de escolaridade, em 2001 e 2011 (%)

Fonte: Censos 2001 e 2011, INE

A figura 4.5 permite complementar a leitura das anteriores. Indica a variação percentual da população residente, segundo o escalão etário e o grau de escolaridade, entre 2001 e 2011. Da sua análise identifica-se um decréscimo da população sem escolaridade ou com o 1.º ciclo, durante a década de 2000, e um aumento considerável da população com o 3.º ciclo, secundário, pós-secundário e superior. Esta figura permite evidenciar as mudanças que resultam do envelhecimento da população, ou seja, da própria demografia, mas também reforçam a ideia de que a população mais jovem tem feito um trabalho de recuperação assinalável, relativamente às gerações mais velhas, no que diz respeito às habilitações.



**Figura 4.5** Variação percentual da população residente, segundo o escalão etário e o grau de escolaridade, em 2001 e 2011

Fonte: Censos 2001 e 2011, INE.

#### 4.2.1. Acesso à educação e formação

Um dos principais desafios dos sistemas educativos na atualidade é captar a população em idade escolar, universalizando o acesso à educação e garantindo a escolaridade obrigatória.

Para analisar o acesso à educação e formação, selecionaram-se alguns indicadores que se apresentam de seguida.

Primeiramente, analisa-se a taxa real de escolarização e a taxa bruta de escolarização. A primeira permite aferir, de forma direta, o grau de acesso da população jovem à escolarização. Já a taxa bruta de escolarização é um indicador que monitoriza a capacidade

do sistema de ensino de manter a população adulta em processos de educação e formação (Capucha, Duarte e Estevão, 2013).<sup>66</sup>

Observando a evolução da taxa real de escolarização (quadro 4.2) depreende-se que a relação entre o número de alunos matriculados por nível de ensino, com idade normal de frequência desse nível, e a população residente desse grupo etário, em 2013, apenas é coincidente no 1.º ciclo. Isto significa que nos restantes graus de ensino ainda não foi possível garantir que a população em idade os frequentar esteja efetivamente a fazê-lo.

**Quadro 4.2.** Taxa real de escolarização (1970-2013)

Anos	Educação pré-escolar	1.º ciclo	2.º ciclo	3.º ciclo	Ensino secundário
<b>1970</b>	2,4	84,3	22,2	14,4	3,8
<b>1980</b>	14,2	98,4	35,4	25,8	11,7
<b>1990</b>	41,7	100,0	69,2	54,0	28,2
<b>2000</b>	71,6	100,0	87,4	83,9	58,8
<b>2013</b>	88,5	100,0	91,9	87,5	73,6

Fonte: DGEEC/MEC e INE.

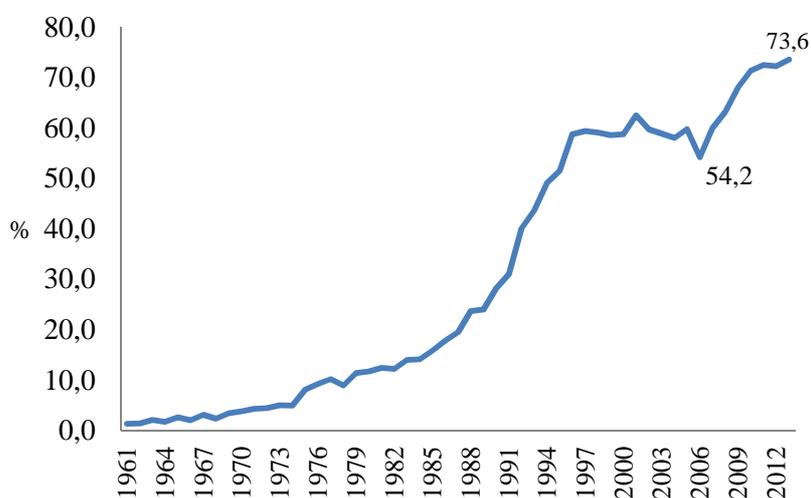
Analisando agora em particular o ensino secundário, observa-se que a relação entre o número de alunos matriculados em idade da sua frequência e a população residente desse grupo etário é, em 2013, de 73,6%. Isto significa que existem 26,4% de indivíduos que, apesar de se encontrarem em idade de frequentar o ensino secundário, não o fazem, porque abandonaram ou estão no nível antecedente devido à incidência de reprovações no seu trajeto escolar.

<sup>66</sup> *Taxa real de escolarização*: relação percentual entre o número de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos, em idade normal de frequência desse ciclo, e a população residente dos mesmos níveis etários. Educação pré-escolar, 3-5 anos; ensino básico – 1.º ciclo, 6-9 anos; ensino básico – 2.º ciclo, 10-11 anos; ensino básico – 3.º ciclo, 12-14 anos; ensino secundário, 15-17 anos; ensino superior, 18-22 anos. *Taxa bruta de escolarização*: relação percentual entre o número total de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos (independentemente da idade) e a população residente em idade normal de frequência desse ciclo de estudo. Educação pré-escolar, 3-5 anos; ensino básico – 1.º ciclo, 6-9 anos; ensino básico – 2.º ciclo, 10-11 anos; ensino básico – 3.º ciclo, 12-14 anos; ensino secundário, 15-17 anos; ensino superior, 18-22 anos (DGEEC, 2014a).

Apesar de mais de  $\frac{1}{4}$  da população em idade de frequentar o ensino secundário não o fazer, caso se observe este indicador do ponto de vista diacrónico, constata-se que, também neste campo, se tem verificado uma evolução bastante positiva. Em 2000, apenas 58,8% dos alunos que deveriam frequentar o ensino secundário o fazia. A figura 4.6 espelha bem o que foi referido e permite concluir que o ensino secundário foi uma realidade praticamente inexistente em Portugal durante os anos 60 e 70, sendo frequentado exclusivamente por uma pequena elite.

Não obstante o aumento da taxa real de escolarização a partir dos anos 90, consubstanciado num aumento considerável de alunos a frequentar o ensino secundário em idade adequada, existe um conjunto de outros jovens que, ao longo desse período, não frequentou este nível de ensino. O período entre 2006 e 2013 merece algum destaque devido ao aumento da taxa de 54,2% para 73,6%, revelando um acréscimo de 19,4 p.p., em apenas quatro anos.

Uma das possíveis explicações para este aumento terá tido a ver com a confluência de um conjunto de políticas públicas na área da educação que resultaram num aumento de população a ingressar e a concluir o ensino secundário. Mais concretamente considera-se que a introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias poderá ter sido uma das medidas que mais contribuiu para esse incremento.



**Figura 4.6.** Evolução da taxa real de escolarização do ensino secundário

Fonte: DGEEC/MEC e INE.

Tal como referido, a taxa bruta de escolarização permite, entre outras coisas, analisar a capacidade que o sistema educativo tem de proporcionar processos de escolarização à

população adulta. No período que é apresentado no quadro 4.3, e tendo por referência o intervalo entre 2000 e 2013, é possível verificar que há um aumento considerável no que respeita os níveis de habilitações literárias mais elevados, isto é, o ensino secundário e o ensino superior. Este acréscimo revela-se em 25,5 p.p. no caso do ensino secundário e 12,2 p.p. no ensino superior. Considera-se que estes valores indicam o conjunto de adultos que integraram os processos de escolarização através da Iniciativa Novas Oportunidades (INO).

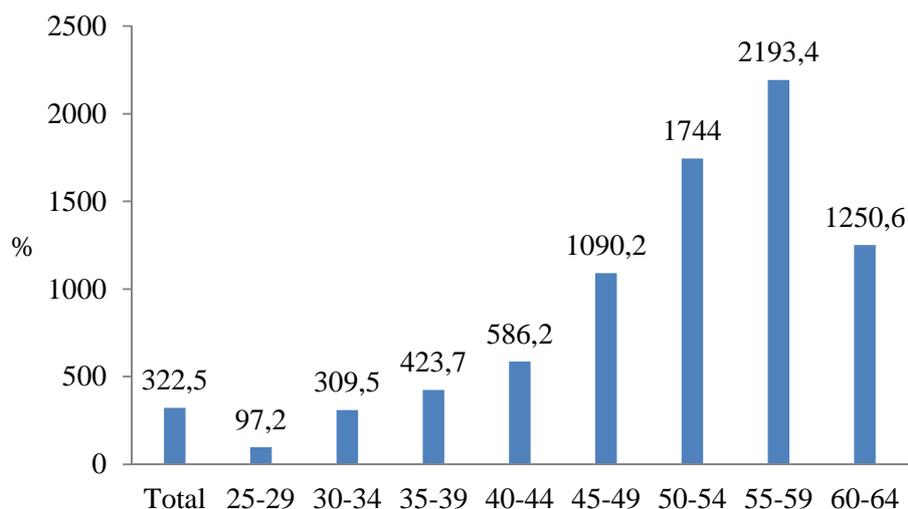
**Quadro 4.3.** Evolução da taxa bruta de escolarização, segundo o nível de ensino

Anos	Educação pré-escolar	Total	1.º ciclo	2.º ciclo	3.º ciclo	Ensino secundário	Ensino superior
<b>1970</b>	2,8	90,5	136,3	57,5	45,7	7,2	
<b>1980</b>	15,5	102,1	139,2	93,5	58,4	32,0	11,4
<b>1990</b>	45,3	113,0	132,2	125,5	84,4	56,3	18,0
<b>2000</b>	72,4	122,8	124,0	127,3	118,6	95,5	40,9
<b>2005</b>	78,3	117,4	118,6	124,7	111,5	107,6	55,4
<b>2013</b>	90,6	112,6	106,0	118,0	114,4	121,0	53,1

Fonte: DGEEC/MEC e INE.

Observando a variação da população residente com idade entre os 24 e os 64 anos, a frequentar o ensino secundário, entre 2001 e 2011, é possível verificar uma correspondência com aquilo que se concluiu do indicador anterior (figura 4.7). Isto é, um aumento generalizado da população adulta a frequentar o ensino secundário entre 2001 e 2011. Os valores de 2011 são muito superiores aos de 2001, independentemente da idade dos inquiridos; no entanto há uma enorme evidência nos escalões dos 45-49 anos (acrécimo de 1090%); 50-54 anos (aumento de 1744%); 55-59 (incremento de cerca de 2193%); e 60-64 anos (crescimento de cerca de 1251%).

Desta forma, contrariando o que os indicadores que se têm estado a analisar pareciam mostrar, é a população com mais idade que apresenta maior crescimento de frequência do secundário, revelando uma vez mais o peso da medida Novas Oportunidades (eixo adultos).



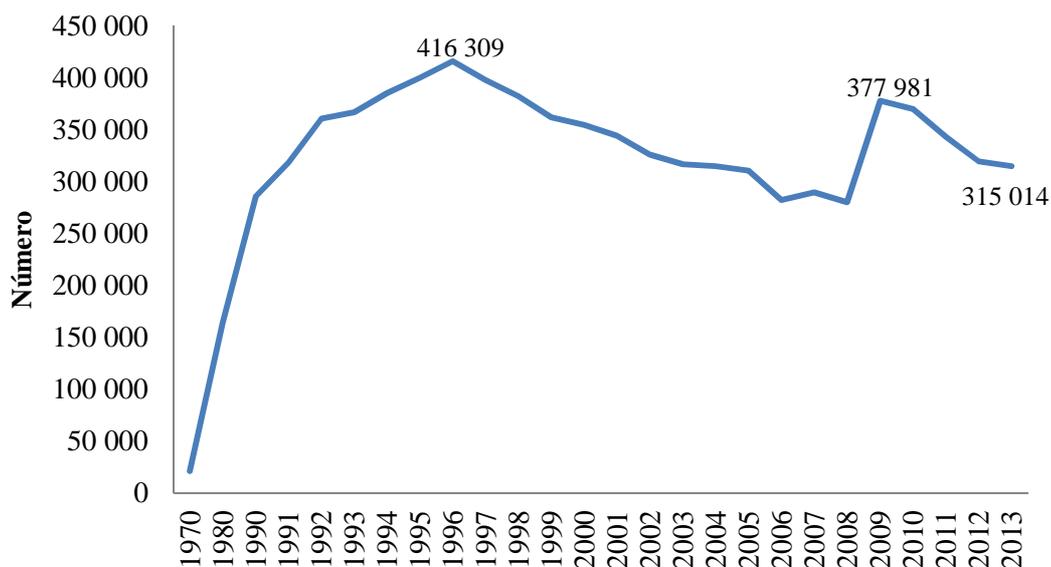
**Figura 4.7.** Taxa de variação da população residente entre os 25 e os 64 anos a frequentar o ensino secundário (2001-2011)

Fonte: Censos 2001 e 2011, INE.

A observação dos alunos matriculados nos diferentes níveis de ensino é um indicador que também permite aferir o desempenho do sistema no que respeita a universalidade do acesso.

No âmbito desta tese centra-se a análise nas matrículas do ensino secundário, apresentando os dados relativos às diferentes modalidades de ensino. Primeiramente analisa-se a evolução dos alunos matriculados no ensino secundário público, em termos absolutos, entre a década de 1970 e 2013. O primeiro aspeto a referir é o aumento dos alunos a frequentar o ensino secundário, a partir dos anos 70, com especial relevância para os anos 80 e 90, revelando um acesso mais alargado à escolarização de nível secundário, conseqüente do processo de democratização do ensino desenvolvido neste período (figura 4.8).

A partir da década de 2000, a tendência parece inverter-se, e o número de alunos matriculados no ensino secundário público decresce consideravelmente, conseqüência da demografia, mas também de um ensino secundário que permanecia muito direcionado para o prosseguimento de estudos e com pouca oferta profissionalizante, incapaz de atrair uma população cada vez mais diversa. Em 2008 e 2009 evidenciou-se um novo aumento no número de alunos inscritos no ensino secundário, talvez resultado de um conjunto de medidas de política de aposta na diversificação deste nível de ensino. Desde então, a tendência de diminuição tem vindo a agravar-se, devido a razões demográficas, mas provavelmente também pelo término de algumas medidas que foram responsáveis em anos transatos pelo aumento da população a frequentar este nível.



**Figura 4.8.** Evolução do número de alunos matriculados no ensino secundário público

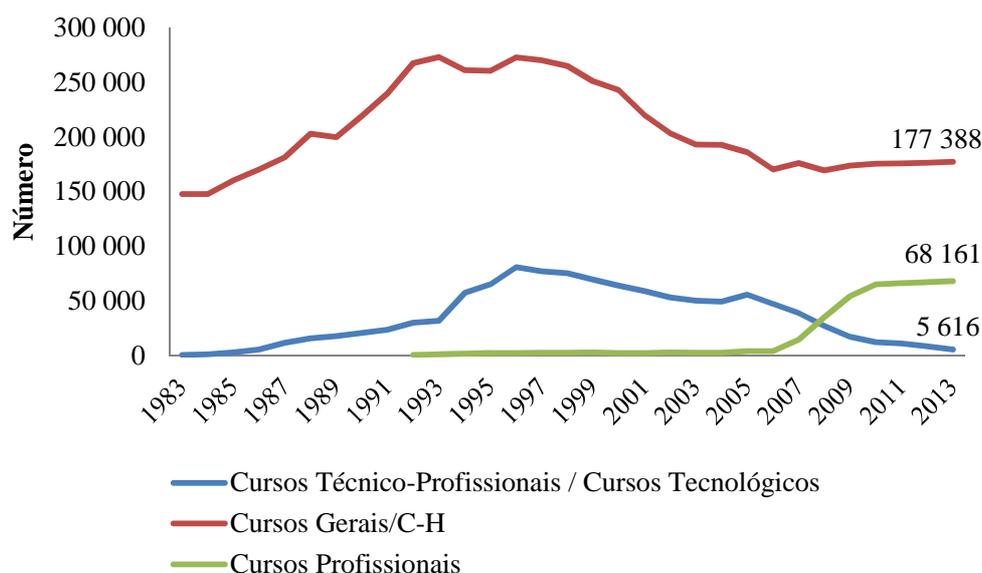
Fonte: DGEEC/MEC.

Observando os dados da figura 4.9, é possível identificar o fenómeno de *licealização* do ensino secundário português. Durante o período em análise, é evidente um predomínio do número de alunos matriculados nas vias gerais, tendo as vias profissionalizantes um peso residual no total dos matriculados do ensino secundário. Veja-se o exemplo dos cursos técnico-profissionais implementados através da reforma Seabra, em 1983, que nunca obtiveram um número aceitável de matriculados. Relativamente aos cursos tecnológicos, criados alguns anos mais tarde, o seu número nunca ultrapassou os 81.071 alunos (em 1996), sendo o ensino geral nesse mesmo ano, composto por 272.951 matrículas.

Por sua vez, o ensino profissional apresentou um peso muito diminuto entre 1992 e 2006, nunca ultrapassando os 3000 alunos.<sup>67</sup>

No quadro 4.4 observam-se, não só o ano em que se operacionalizou a expansão do ensino profissional para as escolas secundárias, mas também o forte crescimento que representou em termos percentuais.

<sup>67</sup> De realçar que nesse período, os cursos profissionais eram sobretudo ministrados nas escolas profissionais particulares, sendo muito reduzido o número de escolas públicas a disponibilizar essa via.



**Figura 4.9.** Evolução do número de alunos matriculados no ensino secundário público, segundo a modalidade de ensino (1983-2013)

Fonte: DGEEC/MEC e INE.

**Quadro 4.4.** Distribuição dos alunos matriculados em cursos profissionais do ensino secundário, segundo a natureza institucional e o ano letivo, em Portugal

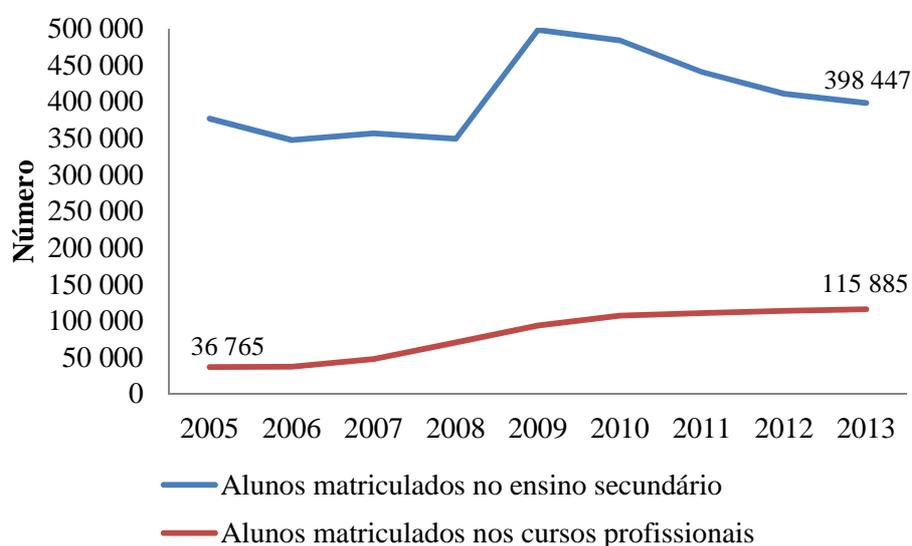
Anos	Total		Público			Privado		
	N	Taxa de crescimento	N	%	Taxa de crescimento	N	%	Taxa de crescimento
<b>2006/07</b>	47.709		14.572	30,5		33.137	69,5	
<b>2007/08</b>	70.177		35.223	50,2		34.954	49,8	
<b>2008/09</b>	93.438		54.542	58,4		38.896	41,6	
<b>2009/10</b>	107.266		65.338	60,9		41.928	39,1	
<b>2010/11</b>	110.462		66.269	60,0		44.193	40,0	
<b>2011/12</b>	113.749		67.176	59,1		46.573	40,9	
<b>2012/13</b>	115.885	142,9	68.161	58,8	367,8	47.724	41,2	44,0

Fonte: DGEEC/MEC e INE.

O crescimento dos alunos matriculados nos cursos profissionais, verificado entre os anos letivos de 2007/2008 e 2012/2013, é elevado. Em termos gerais verifica-se um aumento de 142,9% de alunos matriculados nos cursos profissionais entre 2007 e 2013. Este aumento é

sobretudo devedor do alargamento do ensino profissional às escolas secundárias, representando o ensino profissional público um aumento de 367,8%, e tendo o ensino profissional particular um crescimento de 44,0%.

Na figura 4.10 observa-se a distribuição de duas variáveis: o número de alunos inscritos no ensino secundário e nos cursos profissionais. Da sua observação é possível referir que existe um acréscimo dos alunos inscritos nos cursos profissionais no período em análise, enquanto o número de alunos matriculados no ensino secundário tem oscilado, tendo aumentado de forma mais relevante entre 2008 e 2009, quando também se verificou um aumento dos alunos inscritos em cursos profissionais.

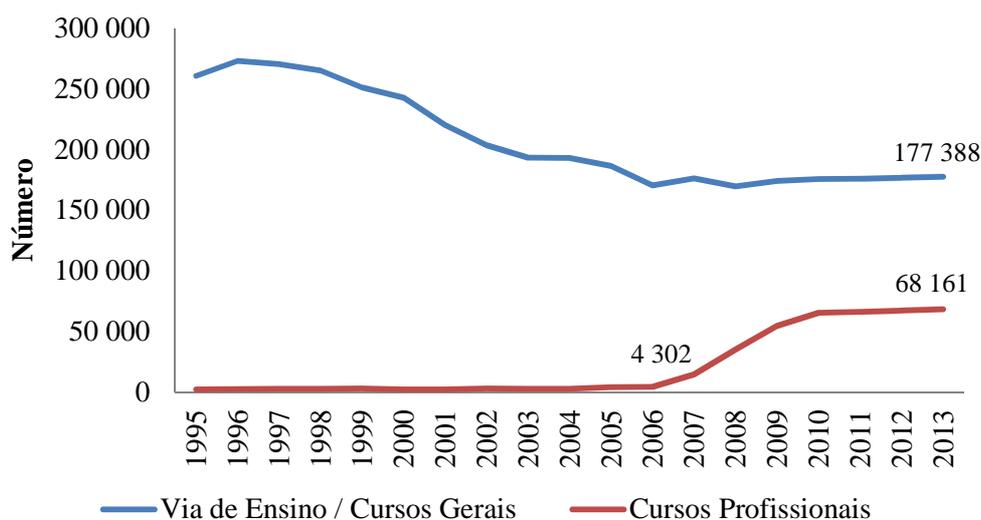


**Figura 4.10.** Número alunos matriculados no ensino secundário e nos cursos profissionais

Nota: Inclui o ensino público e o privado.

Fonte: DGEEC/MEC e INE.

A partir de 2007/2008 foi possível verificar uma expansão dos alunos matriculados no ensino profissional, por força da integração destes cursos nas escolas secundárias. Em 2013, o número de alunos inscritos em cursos profissionais em escolas públicas era de 68.161 (figura 4.11), tendo os cursos científico-humanísticos 177.388 inscritos.



**Figura 4.11.** Evolução do número de alunos matriculados no ensino secundário público, segundo a modalidade de ensino (1995-2013)

Fonte: DGEEC/MEC e INE.

#### 4.2.2. Sucesso escolar

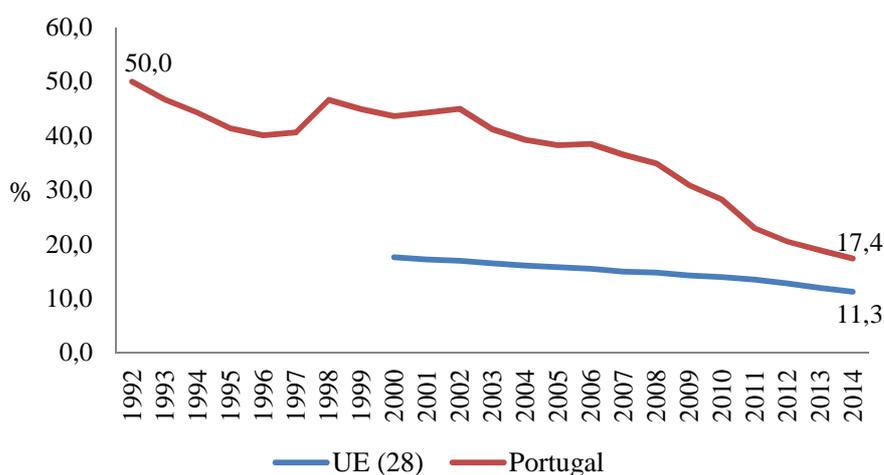
O desafio da escola atual é atrair a população em idade escolar, universalizando o seu acesso e em simultâneo promover o sucesso escolar, criando um sistema de ensino que corresponda aos interesses e expectativas de cada um.

Importa verificar como é que o sistema educativo português se tem desenvolvido nesta área. Para tal, considerou-se um conjunto de indicadores que caracterizam o sucesso escolar.

Os indicadores mais utilizados são o abandono precoce de educação e formação e as taxas de retenção.

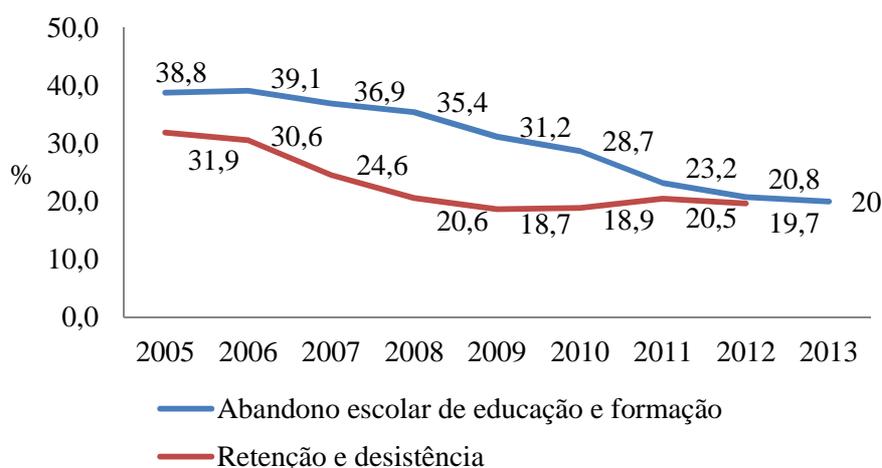
Observando a evolução do abandono precoce de educação e formação em Portugal, por comparação com a média da União Europeia, verifica-se um decréscimo acentuado, mas insuficiente tendo em conta o valor de partida.

Caso se analise toda a década de 1990, é possível constatar que, apesar da evolução positiva no indicador, o valor de 2014, está longe do objetivo de 10%, traçado na Estratégia Europa 2020. Portugal parte de valores de tal forma divergentes que, em 2014, ainda representavam uma diferença de 6,4 p.p. relativamente à média da UE (17,7% e 11,3%, respetivamente) (figura 4.12).



**Figura 4.12.** Evolução da taxa de abandono precoce de educação e formação em Portugal e na União Europeia (1992-2014)

Nota: Os dados para a União Europeia apenas estão disponíveis a partir de 2000.  
Fonte: INE.



**Figura 4.13.** Evolução da taxa de abandono precoce de educação e formação e da taxa de retenção e desistência no ensino secundário (Portugal)

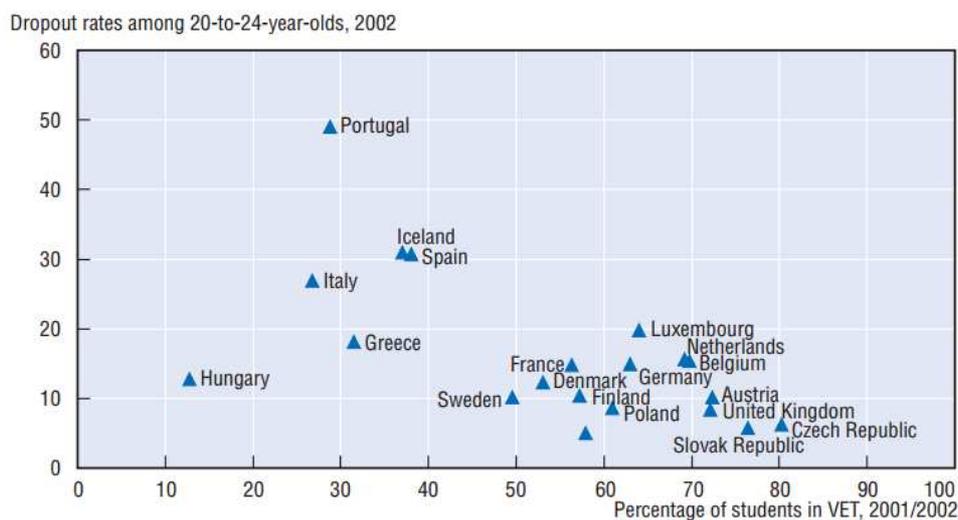
Nota: A taxa de retenção e desistência é a relação percentual entre o número de alunos que não podem transitar para o ano de escolaridade seguinte e o número de alunos matriculados nesse ano letivo. Esta taxa é calculada com base nos alunos do ensino básico regular, dos cursos profissionais dos ensinos básico e secundário e dos cursos científico-humanísticos/gerais e cursos tecnológicos do ensino secundário (DGEEC, 2013).

Fonte: INE.

A partir da observação da figura 4.13, onde se apresentam as taxas de abandono escolar precoce e de retenção e desistência no ensino secundário,<sup>68</sup> é constatável que o abandono escolar precoce tem vindo a decrescer, sendo em 2012 praticamente coincidente com a taxa de retenção e desistência.

É habitual referenciar-se o abandono escolar como um fenómeno com diferentes causas, desde fatores de ordem individual, familiar e social, como variáveis mais relacionadas com o sistema educativo e/ou mercado de trabalho (Estevão e Álvares, 2013). Como tal, considera-se que a iniciativa de generalizar os cursos profissionais nas escolas secundárias, à semelhança da influência que terá tido no aumento do número de alunos matriculados no ensino secundário, a partir de 2007/2008, também terá contribuído para a redução do abandono escolar precoce.

Do estudo coordenado por Figueiredo (2013), e a partir de uma análise contrafactual, foi possível verificar que existe um efeito acentuado do aumento das vias profissionalizantes na conclusão do ensino básico e secundário. Também a OCDE (OECD, 2007) refere que existe uma relação, em sentido inverso, entre as taxas de abandono escolar e a percentagem de estudantes matriculados em cursos profissionalizantes, como evidencia a figura 4.14.

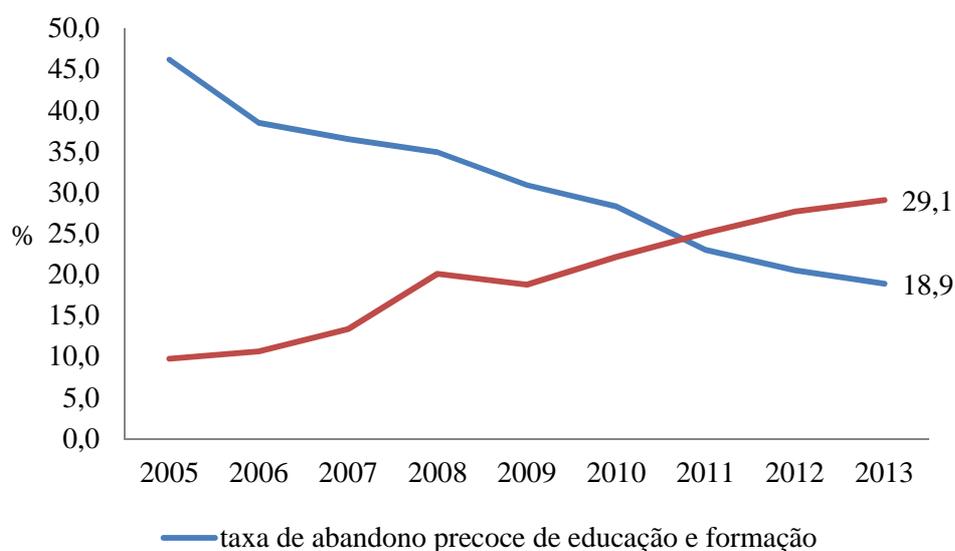


**Figura 4.14.** Relação entre a percentagem de alunos matriculados em cursos profissionalizantes e as taxas de abandono precoce de educação e formação, em 2002

Fonte: OECD (2007: 71).

68 Relação percentual entre o número de alunos que não podem transitar para o ano de escolaridade seguinte e o número de alunos matriculados nesse ano letivo.

Tendo constado que o aumento da oferta profissionalizante de ensino secundário teve um efeito positivo na redução do abandono escolar precoce nos últimos anos, representou-se a taxa de abandono escolar precoce e o peso percentual dos matriculados no ensino profissional no total do ensino secundário, entre 2005 e 2013. Verifica-se, por um lado, um aumento da percentagem de alunos matriculados em cursos profissionais e, por outro, a diminuição da taxa de abandono escolar precoce (figura 4.15). Estes dois fenómenos parecem apresentar ritmos semelhantes, ainda que com sentidos diferenciados.

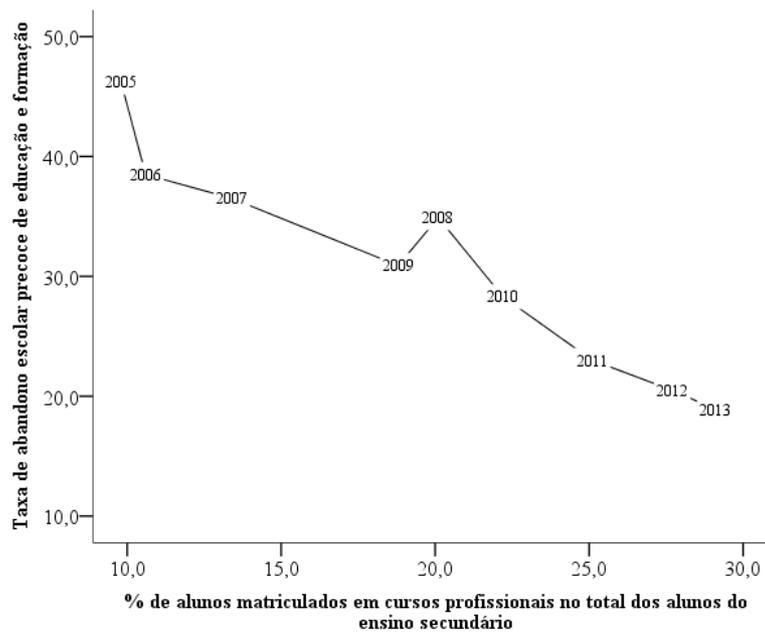


**Figura 4.15.** Taxa de abandono precoce de educação e formação e peso dos alunos matriculados em cursos profissionais no total do ensino secundário

Fonte: DGEEC/MEC e INE.

Para analisar a relação entre os indicadores elaborou-se um diagrama de dispersão (figura 4.16). Foi também pedido o coeficiente de correlação de Pearson (Cohen e Holliday, 1982; ver anexo A). A partir da observação de ambos é possível verificar que parecem variar conjuntamente. É possível identificar uma correlação muito elevada entre as duas variáveis, em sentido inverso ( $R = -0,96$ ,  $p < 0,001$ ; ver correlações no anexo B), isto é, quando aumenta o peso do ensino profissional no total da oferta de ensino secundário, diminuem as taxas de abandono precoce de educação e formação, ou vice-versa.

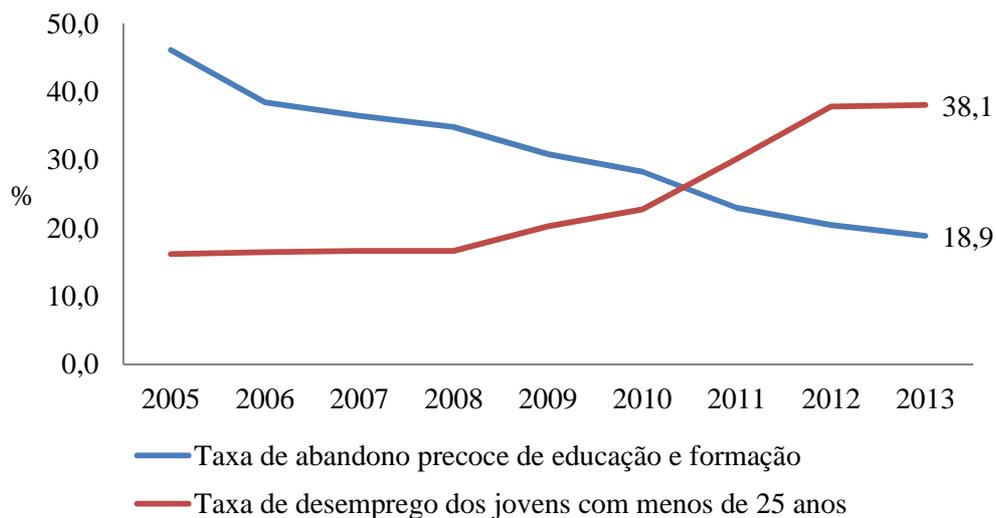
Se, por um lado, existe uma evidência empírica relativamente ao peso dos cursos profissionais na diminuição da taxa de abandono precoce de educação e formação, por outro lado, existe um conjunto de outros fenómenos que podem explicar esse decréscimo.



**Figura 4.16.** Relação entre a taxa de abandono precoce de educação e formação e o peso dos alunos matriculados em cursos profissionais no total do ensino secundário

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DGEEC/MEC e INE.

O aumento do desemprego jovem é uma das explicações apontadas por Justino *et al.* (2014). Primeiramente observa-se a tendência dos dois indicadores (figura 4.17).

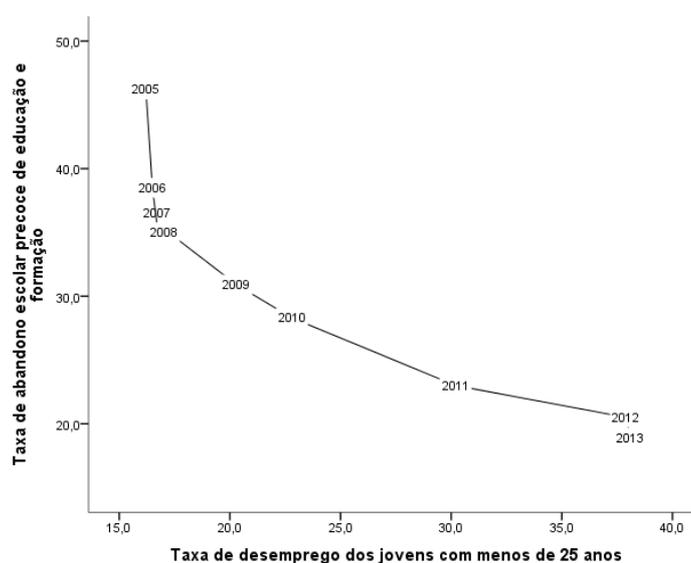


**Figura 4.17.** Taxa de abandono precoce de educação e formação e taxa de desemprego jovem

Fonte: DGEEC/MEC e INE.

De facto, como nos dois indicadores anteriores, também neste caso parece haver um comportamento padrão, isto é, quando aumenta a taxa de desemprego jovem, diminui a taxa de abandono escolar precoce.

A partir do diagrama de dispersão (figura 4.18) e do coeficiente de correlação é possível constatar que, efetivamente, tal como na figura anterior, também estes dois indicadores variam conjuntamente, isto é, existe uma relação muito forte entre eles, também em sentido inverso ( $R = -0,91$ ,  $p = 0,001$ ; ver anexo B). Isto significa que quando aumentam as taxas de desemprego jovem, tendencialmente as taxas de abandono escolar precoce diminuem. Este problema, característico da Europa do Sul parece “[...] refletir o baixo valor social da educação. Ou seja, em situação de escolha entre mais um ano de escolarização e a inserção precoce no mercado de trabalho, esta segunda opção tende a prevalecer para uma parte significativa da população” (Justino *et al.*, 2014: 33).



**Figura 4.18.** Relação entre a taxa de abandono precoce de educação e formação e taxa de desemprego jovem

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DGEEC/MEC e INE.

Da observação das duas figuras anteriores depreende-se que o decréscimo no abandono precoce de educação e formação está associado a dois acontecimentos relativamente recentes. Por um lado, ao aumento do ensino profissional, designadamente nas escolas do ensino secundário, o que corresponde a um conjunto de alunos que até então não encontrava nessas escolas uma oferta educativa/formativa que correspondesse aos seus interesses e expectativas.

Por outro, ao aumento do desemprego jovem, o que dificulta a entrada prematura dos jovens no mercado de trabalho.

#### **4.3. A introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias e a diversificação de públicos escolares**

Em Portugal a expansão do ensino instituiu-se nos anos 70; e, por sua vez, o aumento de alunos a frequentar o sistema resultou numa maior diversificação dos públicos escolares.

Vários estudos no âmbito da Sociologia (Grácio, 1986; Martins *et al.*, 2005; Madeira, 2006; Cruzeiro e Antunes, 1978; Silva, 1999; Mendes, 2009; Silva, 2013c) têm analisado a existência de um perfil de alunos do ensino técnico e profissional caracterizado por classes menos dotadas, do ponto de vista dos capitais cultural, escolar, económico e social, e por trajetões escolares de insucesso escolar, “constatando-se assim que as escolhas dos níveis de ensino e dos cursos depende, de forma considerável, ou da origem social dos alunos ou dos níveis de aprendizagem durante o ensino básico” (Martins *et al.*, 2005: 85).

Outro aspeto referido recorrentemente é que tem havido uma perpetuação do preconceito associado aos cursos profissionais, representando, ao longo do tempo, um ensino de segunda escolha.

O objetivo deste ponto é refletir acerca do impacto da generalização dos cursos profissionais na promoção de uma maior diversidade de públicos escolares. Assim, pretende-se analisar e identificar os perfis dos alunos que frequentam o ensino profissional. Para tal mobilizam-se dados recolhidos através da aplicação de um questionário a alunos do 10.º e do 12.º ano de escolaridade, num conjunto de 11 escolas secundárias, analisando-se a trajetória escolar e a origem social desses alunos e comparando com a realidade do ensino profissional a nível nacional, segundo os dados disponibilizados pelo Ministério da Educação e o Observatório dos Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário (OTES).

A hipótese que se coloca é que a generalização do ensino profissional nas escolas públicas pode mudar o perfil dos alunos que frequentam esta modalidade. Assim, apesar de diversos estudos referirem recorrentemente que se trata de jovens com origens sociais mais desfavorecidas e trajetórias escolares sinuosas, considera-se que pode estar em curso uma mudança para um perfil mais heterogéneo e diversificado.

Importa referir a pertinência desta análise no âmbito da presente tese de doutoramento. Antes de mais deve-se analisar o perfil dos alunos que frequentam os cursos profissionais nas escolas secundárias, pelo facto de serem estes o público-alvo da medida de política em estudo, sendo importante compreender quem são e que percursos escolares apresentam. No entanto, existem

dois fatores essenciais que justificam esta análise. Por um lado, pelo facto de a formulação da medida em estudo, e também a sua concretização, se ter efetuado num quadro de uma inexistente oferta profissionalizante no ensino público, sendo dominado pelos cursos gerais, fortemente direcionados para o prosseguimento de estudos. Por outro lado, a recorrente existência de um contexto adverso para a implementação de uma medida de política como esta, contexto esse caracterizado por uma perceção pública de preconceito e estigma social associado a esta modalidade de ensino, que se vem perpetuando ao longo do tempo, desde a criação do ensino técnico por oposição ao ensino liceal e que, de alguma forma, justificou durante muitos anos as opções políticas de renúncia à diversificação da oferta educativa na escola pública.

De acordo com um trabalho recente, é possível apreender que persiste na atualidade uma perceção negativa relativa a esta modalidade de ensino.

O ensino profissional é menos que uma alternativa, um recurso [...]. Os jovens distinguem-se menos pelas competências que têm do que pelas que não têm. Em rigor, quando se consideram as características dos jovens nos cursos profissionais elas ou são negativas [...] ou contrastantes com as dos alunos que seguem os cursos científico-humanísticos (Silva, 2013a: 249-250).

#### **4.3.1. Caracterização geral dos alunos do ensino profissional nas estatísticas oficiais**

Neste ponto pretende-se apresentar um conjunto de indicadores estatísticos que caracterizam os alunos do ensino profissional e, sempre que possível, compará-los com os seus pares dos cursos científico-humanísticos.

De acordo com os dados estatísticos disponíveis, o número de alunos matriculados nos cursos profissionais no ano letivo de 2012/2013 era de 115.885 (quadro 4.5), incluindo aqui o ensino profissional lecionado nas escolas públicas (cerca de 59%) e nas escolas profissionais (41%).

Ao realizar uma análise por género identifica-se uma maior associação do ensino profissional com o género masculino, representando 61% no ensino público e 39,0% no ensino privado. Estas diferenças são mais visíveis caso se considere a área do curso.<sup>69</sup> Existem áreas frequentadas predominantemente por homens e outras por mulheres,<sup>70</sup> como acontece também nos cursos do ensino superior (Duarte, 2008).

---

69 Por opção não se apresentam esses dados por se considerar que não são centrais para a análise.

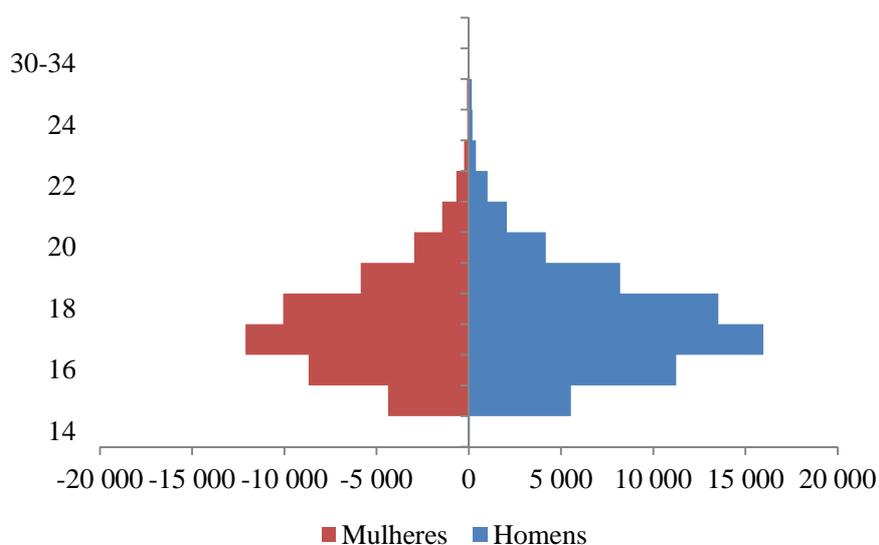
70 Os homens estão em maior número nos cursos das áreas das tecnologias de informação e comunicação. As mulheres nos cursos de apoio à infância ou na área de animação sociocultural por exemplo.

**Quadro 4.5.** Distribuição dos alunos matriculados no ensino profissional, segundo o sexo, no ano letivo de 2012/2013

	Homens		Mulheres		Total	
	n	%	n	%	n	%
<b>Público</b>	40826	61,0	27335	55,9	68161	58,8
<b>Privado</b>	26127	39,0	21597	44,1	47724	41,2
<b>Total</b>	66953	100,0	48932	100,0	115885	100,0

Fonte: DGEEC/MEC e INE, Estatísticas da Educação 2012/2013.

A figura 4.19 permite perceber que a presença maioritária dos alunos do sexo masculino nos cursos profissionais é independente da idade. Este indicador permite ainda identificar as idades destes alunos. A este respeito é nas idades entre os 16 e os 18 anos que se situam a maior parte dos alunos dos cursos profissionais, idades expectáveis para a sua frequência.

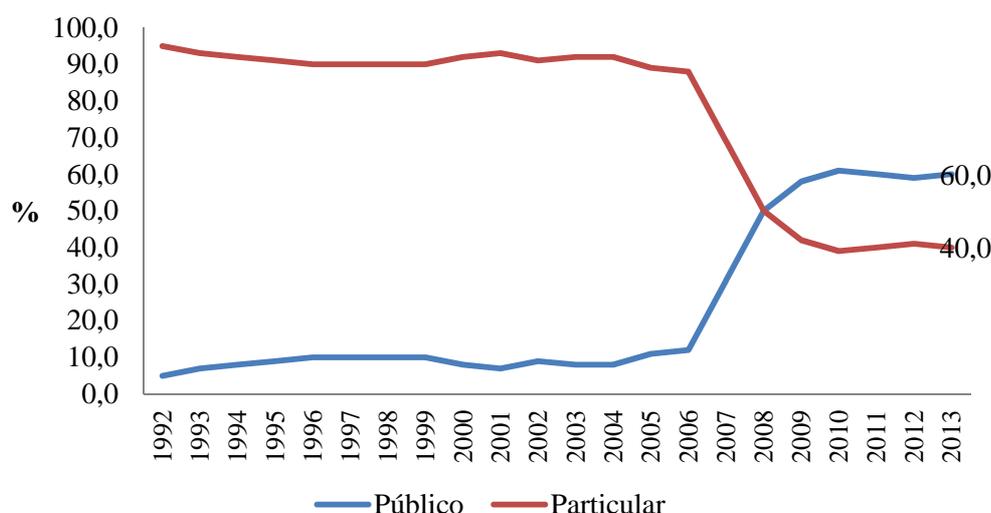


**Figura 4.19.** Alunos matriculados nos cursos profissionais do ensino secundário, segundo o sexo, por idade

Fonte: DGEEC/MEC e INE.

O ensino profissional lecionado nas escolas secundárias tem sofrido um acréscimo bastante assinalável, sobretudo se comparado com o que se tem verificado no ensino particular.

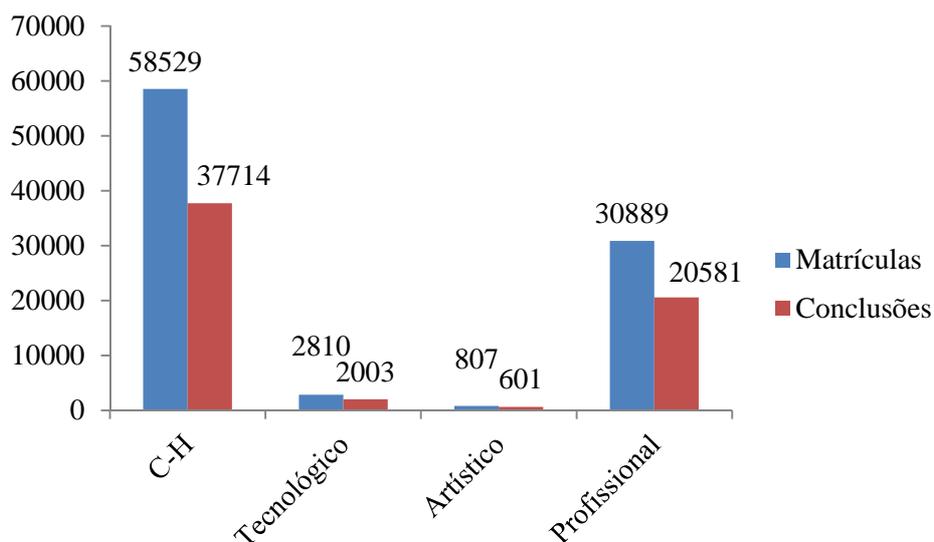
Com a introdução desta modalidade de ensino nas escolas secundárias, no ano letivo de 2004/2005, e o subsequente alargamento a um conjunto de escolas, assiste-se a uma inversão do peso percentual do ensino profissional no que respeita à natureza institucional do estabelecimento. Isto é, a partir de 2007/2008, o número de alunos matriculados no ensino profissional nas escolas secundárias ultrapassa o dos alunos inscritos nas escolas particulares, reforçando-se essa tendência nos anos seguintes (figura 4.20).



**Figura 4.20.** Evolução da distribuição percentual dos alunos matriculados em cursos profissionais, segundo o tipo / natureza institucional do estabelecimento

Fonte: DGEEC/MEC (2014b).

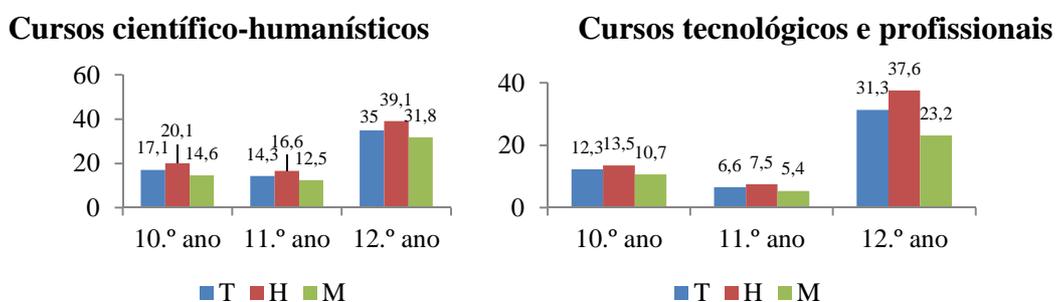
Se a análise não se circunscrever aos alunos matriculados, mas incluir a finalização do percurso (conclusões), tendo por isso uma componente de acesso e igualmente de sucesso dos percursos destes alunos, é possível identificar uma tendência semelhante ao que acontece com as restantes modalidades. Isto é, existe um número de alunos a concluir o 12.º ano inferior ao daqueles que se matriculam nesse ano. Ainda assim, quando comparados com as restantes ofertas educativas, os cursos profissionais apresentam, em proporção, melhor aproveitamento escolar do que, por exemplo, os cursos científico-humanísticos, ainda que as diferenças sejam reduzidas (figura 4.21).



**Figura 4.21.** Número de alunos matriculados e número de alunos que concluem o ensino secundário, segundo a modalidade de ensino

Nota: Nos alunos matriculados são contabilizados apenas os matriculados no último ano (12.º).  
 Fonte: DGEEC/MEC (2014b).

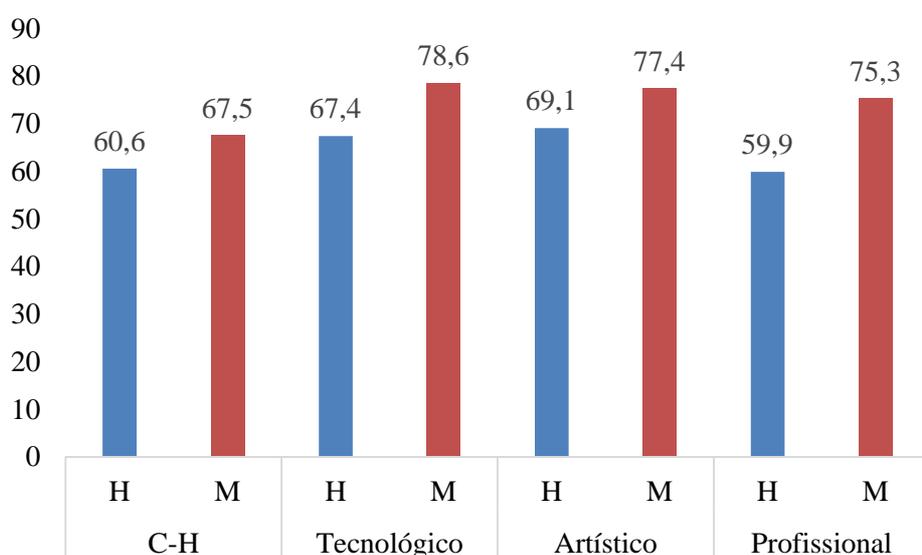
Relativamente à taxa de retenção e desistência no ensino secundário, esta é mais reduzida nos cursos tecnológicos e profissionais do que nos cursos científico-humanísticos (figura 4.22). Uma das explicações prende-se com o facto de o currículo dos cursos profissionais ser composto por módulos, e de transitarem de ano todos os alunos que concluem cerca de 85% desses módulos. Outro aspeto evidenciado pelos dados aponta no sentido de que, independentemente do curso frequentado, o 12.º ano é aquele em que ocorre maior taxa de reprovação e desistência. Isto parece acontecer tanto com alunos do sexo masculino e como feminino, ainda que os rapazes apresentem, em todos os cursos e anos letivos, maior taxa de retenção e desistência.



**Figura 4.22.** Taxa de retenção e desistência no ensino secundário (%), segundo a orientação curricular e o sexo, por ano de escolaridade

Fonte: DGEEC/MEC (2014b).

Ao observar as modalidades de ensino de forma desagregada depreende-se que a taxa de conclusão do ensino secundário parece ser diferente de acordo com o género. Ela é sempre superior nas raparigas. No caso do ensino profissional é de 75,3%. Quanto aos rapazes, o ensino profissional é o curso em que a taxa de conclusão é mais reduzida (59,9%) (figura 4.23). Relativamente aos cursos científico-humanísticos, deteta-se uma menor diferença entre rapazes e raparigas; em média, 64% dos alunos terminaram com sucesso o ensino secundário, no ano letivo de 2012/2013.



**Figura 4.23.** Taxa de conclusão dos alunos do ensino secundário, segundo a modalidade de ensino e o sexo, ano letivo 2012/2013

Fonte: DGEEC/MEC (2014b).

#### 4.3.2. Trajetória social dos alunos dos cursos profissionais: análise dos dados do OTES

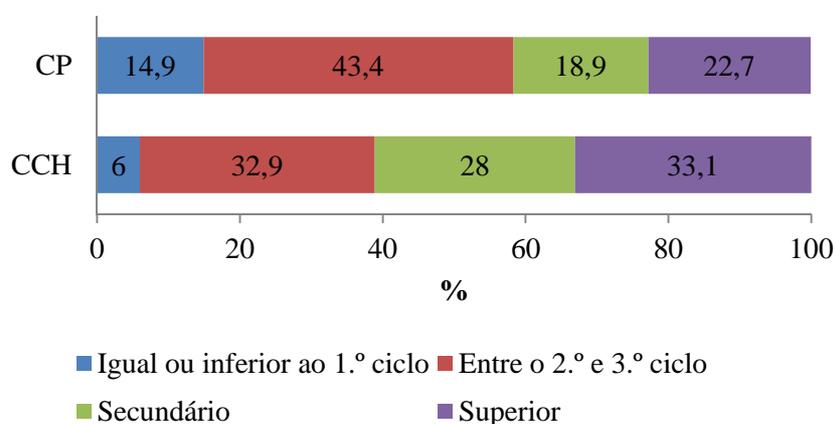
Um dos aspetos essenciais deste ponto é a identificação dos perfis dos alunos que frequentam os cursos profissionais na atualidade, no que respeita à sua origem social. Para tal, apresentam-se alguns dados estatísticos recolhidos pelo Ministério da Educação (OTES).

Começando pela caracterização social do grupo de origem dos alunos, e tendo como referência a variável grau de escolaridade, verifica-se que os alunos dos cursos profissionais tendem a provir de famílias com recursos escolares mais reduzidos do que os alunos dos cursos científico-humanísticos. No caso dos últimos, denota-se um menor peso de famílias

com habilitações ao nível do ensino básico, mas sobretudo um peso superior de famílias detentores de um diploma de ensino superior (33,1%) (figura 4.24).

Veja-se que 22,7% dos alunos dos cursos profissionais têm famílias com o ensino superior, mas a percentagem aumenta para cerca de 58% no caso de ir além do 3.º ciclo do ensino básico.

Se, por um lado, os dados parecem ir ao encontro do que a literatura refere, indicando uma tendência para os alunos do ensino profissional descenderem de famílias detentoras de menores recursos escolares do que os alunos dos cursos científico-humanísticos, por outro, as diferenças existentes parecem ser inferiores ao que a bibliografia revelava.

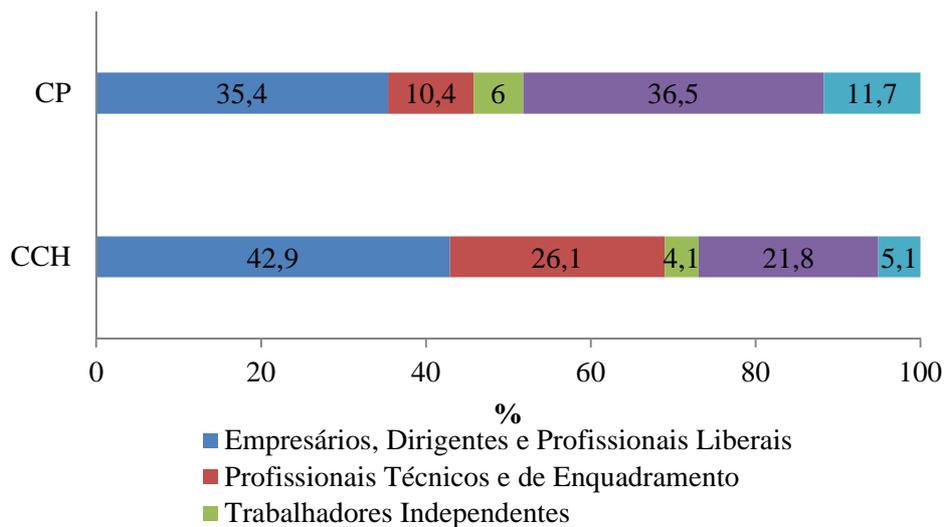


**Figura 4.24.** Tipo de curso frequentado, segundo o nível de escolaridade dominante na família (%)

Fonte: DGEEC/OTES (2014).

Em termos de condição socioeconómica da família dos estudantes verifica-se que a realidade descrita anteriormente volta a ser reforçada.

O peso das categoriais socioprofissionais dos operários e dos empregados executantes, profissões associadas a menor prestígio e menores condições remuneratórias, é superior nos alunos que frequentam cursos profissionais, do que nos alunos dos cursos científico-humanísticos. Ainda assim, 35,4% dos alunos dos cursos profissionais provêm de famílias de empresários, dirigentes e profissionais liberais (EDL), sendo o peso dos profissionais técnicos e de enquadramento (PTE) de 10,4% (figura 4.25).



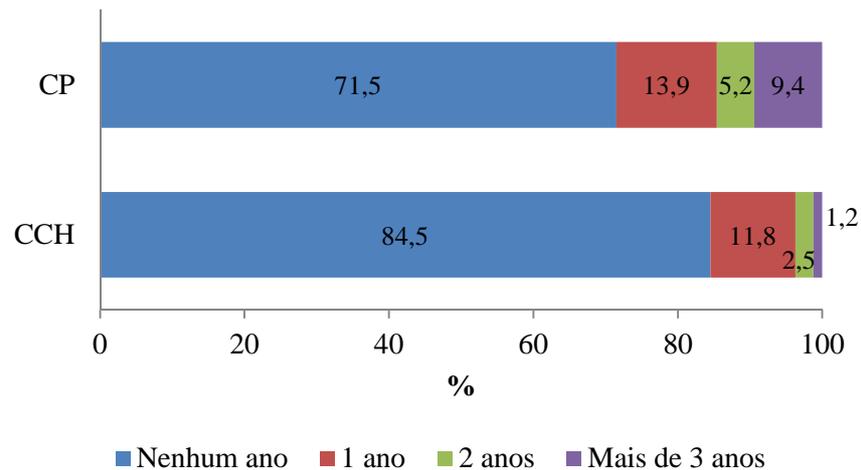
**Figura 4.25.** Tipo de curso frequentado, segundo a origem socioprofissional

Fonte: DGEEC/OTES (2014).

Os dois indicadores anteriores permitem afirmar que, se, por um lado, ainda existe alguma reprodução das desigualdades sociais, por outro, verifica-se que existe um conjunto diverso e heterogêneo de alunos do ensino profissional, não sendo adequado fazer uma associação direta e linear desta modalidade a reduzidas origens socioeconômicas.

#### **4.3.3. Trajetória escolar dos alunos dos cursos profissionais: análise dos dados do OTES**

Um dos indicadores relevantes para analisar a trajetória escolar dos alunos é o número de anos de desvio anual no percurso pelo secundário. A este respeito, o que se verifica é que a maior parte dos alunos não apresenta nenhum desvio relativamente ao ano escolar que frequenta. O que significa que têm um trajeto escolar sem reprovações. Ainda assim, através da leitura da figura 4.26, é possível verificar que os alunos que frequentam os cursos profissionais apresentam maior percentagem de desvios do que os seus colegas dos cursos científico-humanísticos. Cerca de 29% dos alunos do profissional não frequentam o ano escolar que corresponde às suas idades. No caso dos alunos dos cursos científico-humanísticos esta percentagem é de cerca de 16%. Tanto os alunos dos cursos profissionais como os dos científico-humanísticos não apresentam nenhum desvio ou apenas um desvio de um ano. O peso de três ou mais anos de desvio, ainda assim, é maior no caso dos alunos do ensino profissional.



**Figura 4.26.** Número de anos de desvio anual no trajeto pelo secundário, segundo a modalidade frequentada (%)

Fonte: DGEEC/OTES (2014).

Caso se analise a influência que a origem socioeconômica das famílias<sup>71</sup> (quadros 4.6 e 4.7) tem na linearidade do percurso escolar dos jovens,<sup>72</sup> independentemente da modalidade frequentada pelos alunos, constata-se que existem diferenças muito reduzidas quando se observa o grau de escolaridade da família e as categorias socioprofissionais. O que significa que não existe relação entre estas variáveis e o número de anos de desvio no trajeto pelo secundário, não se verificando reprodução social.

Assim, por um lado, independentemente das qualificações escolares dos pais, a maior parte dos alunos têm trajetos escolares sem repetições, por outro, a existência de desvios está presente de forma semelhante em alunos de pais com diferentes habilitações literárias. Veja-se o exemplo dos alunos com três ou mais anos de desvio, cujos pais têm o ensino superior, que apresentam um peso percentual superior ao dos jovens cujos pais não vão para além do 1.º ciclo do ensino básico.

71 Medida através do grau de escolaridade completo e pela categoria socioprofissional.

72 Medido através do número de anos de desvio anual no trajeto do ensino secundário.

**Quadro 4.6.** Número de anos de desvio anual no trajeto pelo secundário, segundo o nível de escolaridade dominante na família (2012-2013)

	Nenhum ano %	1 ano %	2 anos %	≥ 3 anos %	Total
Igual ou inferior ao 1.º CEB	77,8	13,5	3,5	5,2	100,0
Entre o 2.º e o 3.º CEB	79,4	13,6	3,6	3,4	100,0
Ensino Secundário	80,6	13,2	3,5	2,6	100,0
Ensino Superior	79,1	11,7	3,5	5,7	100,0

Fonte: DGEEC/ OTES (2014).

Quando a análise incide nas categorias socioprofissionais, os resultados são em tudo semelhantes. Não há, de facto, diferenças relevantes que permitam afirmar que o sucesso dos percursos escolares esteja sobretudo relacionado com a detenção de maiores capitais culturais e económicos das famílias.

Isto permite concluir que, ainda que persistam casos de trajetos escolares marcados pela reprodução social, de acordo com os dados apresentados esta relação não tem evidência estatística assinalável, existindo vários casos de trajetos escolares bem-sucedidos, mesmo nos alunos cujas famílias são caracterizadas por capitais escolares, culturais e económicos reduzidos (Lahire, 2008; Sebastião, 2009; Seabra, 2009; Abrantes, 2003).

**Quadro 4.7.** Número de anos de desvio anual no trajeto pelo secundário, segundo a categoria socioprofissional da família de origem (2012-2013)

	Nenhum ano %	1 ano %	2 anos %	≥ 3 anos %	Total
Empresários, dirigentes e prof. liberais	82,5	11,8	3,0	2,7	100,0
Profissionais técnicos e de enquadramento	85,0	10,0	2,5	2,5	100,0
Trabalhadores independentes	83,5	10,7	2,8	3,1	100,0
Empregados executantes	81,7	12,3	3,2	2,9	100,0
Operários	80,5	11,5	3,2	4,7	100,0

Fonte: DGEEC/ OTES (2014).

#### 4.3.4. Caracterização dos alunos dos estudos de caso

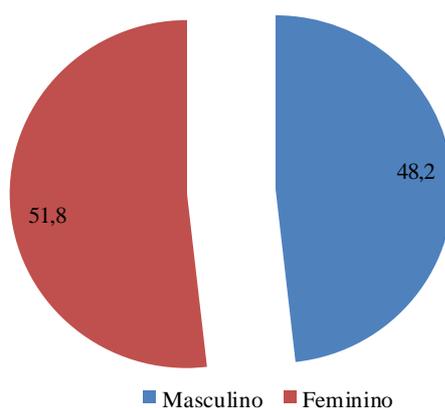
Do total dos 1372 alunos inquiridos através de questionário e que compõem os 11 estudos de caso,<sup>73</sup> cerca de 61% frequentavam, à data, um curso científico-humanístico e 26% um curso profissional. As restantes modalidades de ensino assumiam um carácter residual.

**Quadro 4.8.** Distribuição dos alunos, segundo a modalidade frequentada

Cursos	n	%
C-H	831	60,6
Tecnológico	60	4,4
Profissional	354	25,8
Artístico especializado	127	9,3
Total	1.372	100,0

Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

Em termos de género a distribuição é relativamente equitativa, com um predomínio ligeiro dos alunos do sexo feminino (51,8%) (figura 4.27).



**Figura 4.27.** Distribuição dos alunos inquiridos, segundo o sexo (%)

Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

<sup>73</sup> Do total de 13 escolas contempladas no estudo supra mencionado, apenas se contabilizaram as 11 onde eram lecionados cursos profissionais.

Os alunos inquiridos frequentavam o ano de entrada do ensino secundário (10.º ano) e o ano de saída (12.º ano). Esta foi a opção tomada aquando da recolha dos dados, ficando excluídos do processo de inquirição, os alunos que frequentavam o 11.º ano de escolaridade.

Foram inquiridos 812 alunos do 10.º ano (59,2%) e 560 do 12.º ano (40,8%).

**Quadro 4.9.** Distribuição dos alunos, segundo o ano de escolaridade frequentado

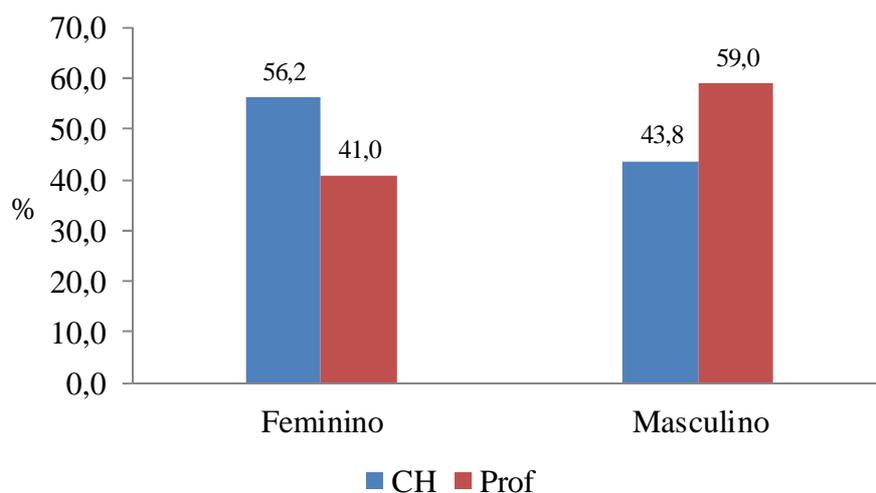
Ano de escolaridade	n	%
10.º ano	812	59,2
12.º ano	560	40,8
Total	1372	100,0

Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

Esta análise incide sobretudo sobre a subamostra dos alunos dos cursos profissionais, recorrendo em simultâneo, a comparações com os alunos que frequentam os cursos científico-humanísticos. Assim, os próximos dados apresentados representam a subamostra dos alunos dos cursos profissionais (354) e os alunos dos cursos científico-humanísticos (831), perfazendo 1185 casos.

Em relação à distribuição por género verifica-se que 56,2% dos alunos dos cursos científico-humanísticos são raparigas e 43,8% rapazes. No caso dos cursos profissionais há uma inversão. Os alunos do sexo masculino representam 59,0% e os do sexo feminino 41% (figura 4.28). Deste modo, existe aparentemente uma associação entre o tipo de curso frequentado e o género, sendo os rapazes mais associados aos cursos profissionais e as raparigas aos cursos científico-humanísticos [ $\chi^2 (1) = 23,079, p < 0,001$ ].

Outra variável que se considera para a caracterização dos alunos dos cursos profissionais é a nacionalidade. Aqui a única distinção feita é entre os portugueses e as outras nacionalidades. Os alunos inquiridos de nacionalidade portuguesa frequentam maioritariamente um curso científico-humanístico (71,4%) (quadro 4.10). Já os alunos de outras nacionalidades frequentam em 54,1% dos casos um curso profissional. Também estas variáveis apresentam uma associação privilegiada [ $\chi^2 (1) = 18,015, p < 0,001$ ].



**Figura 4.28.** Distribuição dos alunos por tipo de curso frequentado, segundo o sexo (%)

Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

**Quadro 4.10.** Distribuição dos alunos por tipo de curso frequentado, segundo a nacionalidade

Curso	Portuguesa		Outra	
	n	%	n	%
C-H	803	71,4	28	45,9
Profissional	321	28,6	33	54,1
Total	1124	100,0	61	100,0

Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

Outro aspeto importante de caracterização dos alunos inquiridos é a idade. A este respeito apresenta-se a média das idades dos alunos nas duas modalidades em causa. Esta informação permite, entre outras coisas, aferir se existe algum desvio e, desse modo, se os alunos apresentam trajetos de maior ou menor aproveitamento escolar. Apesar de este indicador ser analisado no ponto 4.3.6, pode desde já adiantar-se que a média da idade dos alunos dos cursos científico-humanísticos é mais reduzida do que a dos alunos dos cursos profissionais (16,5 e 17,5 respetivamente) (quadro 4.11). A diferença é de cerca de um ano entre os alunos das duas modalidades e a dispersão é maior no caso dos alunos dos cursos profissionais, o que significa a existência de um maior número de casos extremos a influenciar a média. De facto, enquanto o aluno dos cursos científico-humanísticos mais velho inquirido tinha 21 anos, no caso dos profissionais tinha 25 anos.

**Quadro 4.11.** Medidas descritivas da idade dos alunos, segundo o curso frequentado

Curso	n	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
C-H	831	16,5	1,3	15	21
Profissional	354	17,5	1,6	14	25
Total	1185	16,8	1,4		

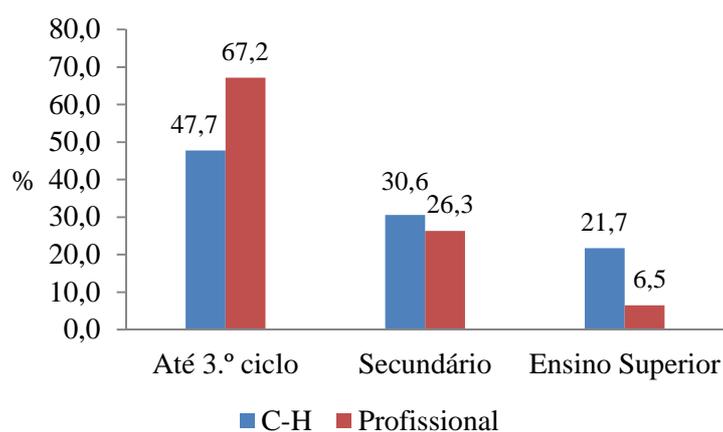
Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

#### 4.3.5. Trajetórias sociais dos alunos dos estudos de caso

Outro dos objetivos deste ponto reside em analisar a origem social dos jovens dos cursos profissionais. Para tal, foi selecionado um conjunto de variáveis que se cruzaram com o tipo de curso frequentado, sendo para isso realizada uma análise descritiva.

Primeiramente importa compreender qual o efeito que a escolaridade dos pais dos jovens<sup>74</sup> tem na escolha da modalidade educativa.

O que se verifica é que existe uma relação significativa entre a escolaridade da mãe e o tipo de curso frequentado [ $\chi^2(2) = 50,302$ ,  $p < 0,001$ ]. Apesar de tanto os alunos dos cursos científico-humanísticos como os dos cursos profissionais provirem, em percentagem elevada, de mães com até o 3.º ciclo do ensino básico, é visível uma maior percentagem no caso dos últimos (67,2%). Essa percentagem vai diminuindo, de acordo o aumento da escolaridade (figura 4.29).

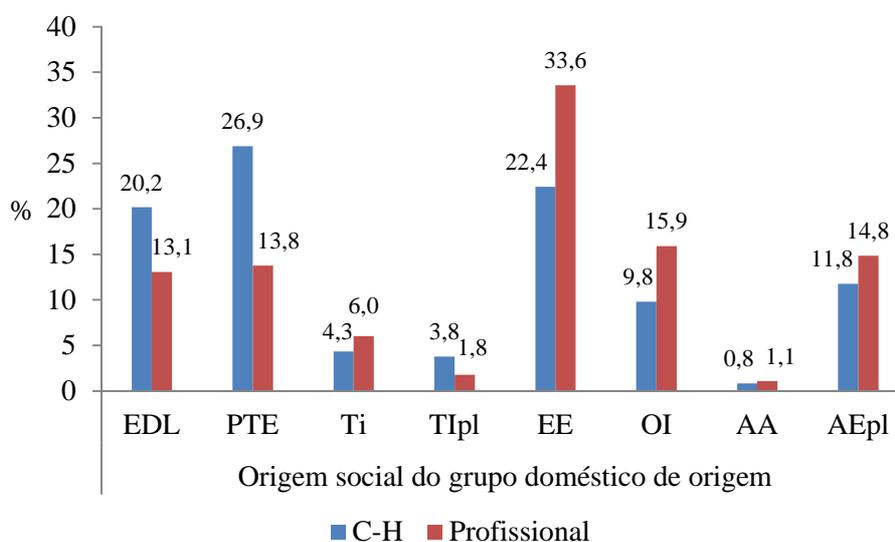


**Figura 4.29.** Percentagem de alunos por tipo de curso frequentado, segundo a escolaridade da mãe

Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

<sup>74</sup> Aqui representada pela escolaridade das mães, uma vez que são mais escolarizadas do que os pais.

Verifica-se que existe também um efeito significativo do grupo socioprofissional da família no tipo de curso frequentado [ $\chi^2(7) = 42,409$ ,  $p < 0,001$ ]. Os alunos dos CCH provêm de famílias com ocupações ligadas aos profissionais técnicos e de enquadramento (PTE) (26,9%), empregados executantes (EE) (22,4%) e empresários, dirigentes e profissionais liberais (EDL) (20,2%), enquanto os alunos dos cursos profissionais tendem a ter origem em agregados familiares onde predominam as categorias socioprofissionais de empregados executantes (EE) (33,6%) e operariado (OI) (15,9%) (figura 4.30).



**Figura 4.30.** Percentagem de alunos por tipo de curso frequentado, segundo o grupo socioprofissional dos pais

Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

Assim se, por um lado, os alunos dos cursos científico-humanísticos têm pais com categoriais socioprofissionais de maior prestígio, associadas a qualificações escolares mais elevadas, existe uma percentagem considerável de alunos de cursos profissionais inseridos em famílias das várias categoriais socioprofissionais, mesmo aquelas que representam o topo da pirâmide em termos de qualificações, ocupações e vencimentos. Por exemplo, os PTE (13,8%).

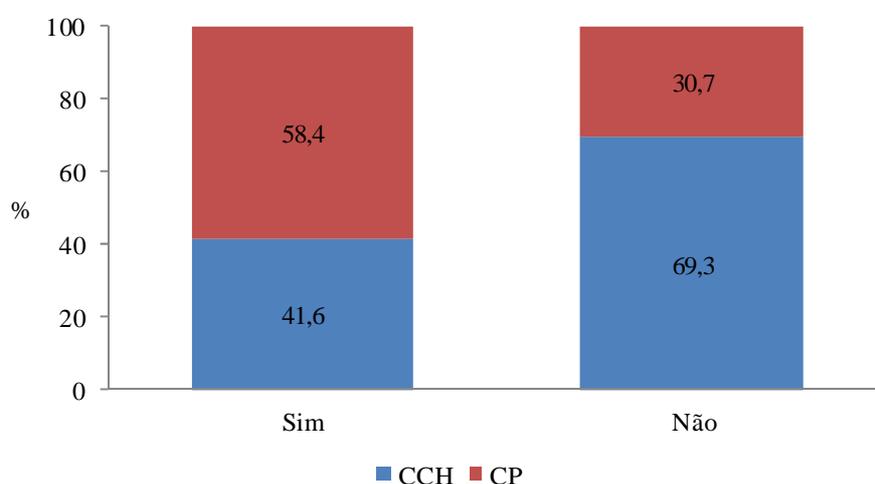
#### 4.3.6. Trajetórias escolares dos alunos dos estudos de caso

Tendo a intenção de traçar a trajetória dos alunos dos cursos profissionais por referência aos alunos dos cursos científico-humanísticos nos 11 estudos de caso em análise, observou-se o

percurso escolar dos alunos no ensino básico e a relação com o curso frequentado atualmente, e o efeito mostrou ser significativo [ $\chi^2(1) = 20,613, p < 0,001$ ].

A figura 4.31 permite identificar uma tendência para os alunos com reprovações até ao 9.º ano frequentarem em maior percentagem um curso profissional. Isto é, dos alunos que assumem ter reprovado no ensino básico, cerca de 58% frequentam atualmente cursos profissionais, enquanto 41,6% seguiram cursos científico-humanísticos.

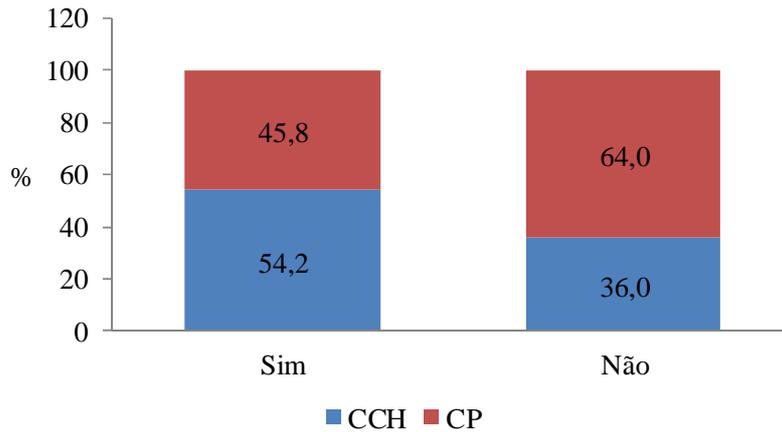
De relevar que, apesar desta associação, existe uma percentagem considerável de alunos que, tendo um trajeto bem-sucedido até ao 9.º ano, prosseguiram o ensino secundário através da via profissional (30,7%).



**Figura 4.31.** Percentagem de alunos, segundo a existência de reprovações até ao 9.º ano, por tipo de curso frequentado

Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

Relativamente à (in)existência de reprovações no ensino secundário, uma vez mais se verifica uma associação entre a ausência de reprovações durante esta fase de ensino e a frequência de cursos profissionais [ $\chi^2(1) = 12,824, p < 0,001$ ], como já se tinha referido relativamente aos dados oficiais nacionais. Se, por um lado, os alunos que frequentam o ensino profissional têm maiores taxas de insucesso durante o ensino básico relativamente aos dos cursos científico-humanísticos, por outro, mais de metade dos alunos que afirmam já ter reprovado alguma vez durante o ensino secundário (54,2%) frequentam um curso científico-humanístico (figura 4.32).



**Figura 4.32.** Distribuição dos alunos que reprovaram ou não no ensino secundário, segundo o curso frequentado

Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

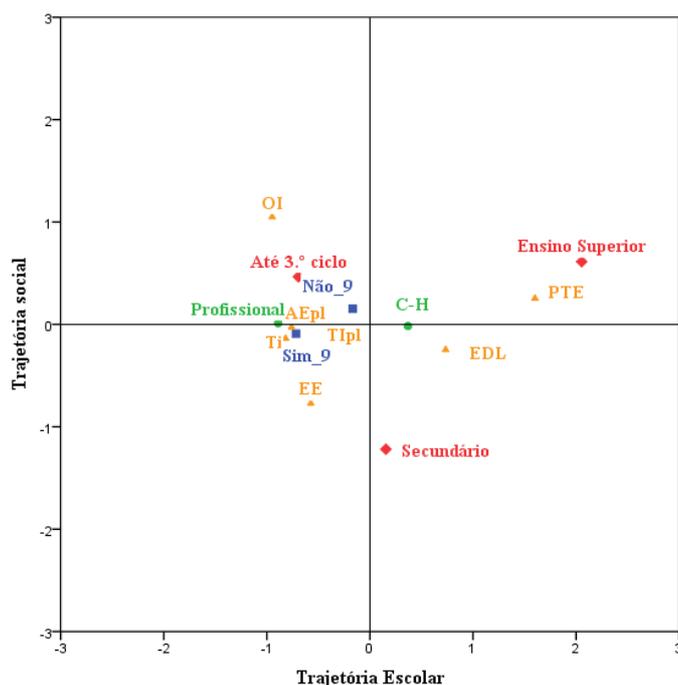
#### 4.3.7. Origem social e trajetória escolar

Através dos estudos de caso foi possível fazer uma análise do perfil dos alunos (tanto em termos das origens sociais, como dos trajetos escolares) que frequentam os cursos profissionais por relação aos alunos dos cursos científico-humanísticos.

O que se verifica é que persiste uma tendência para os alunos dos cursos profissionais estarem associados a percursos escolares mais sinuosos, pautados por algum insucesso escolar, consubstanciado em episódios de reprovações até ao 9.º ano de escolaridade.

Ainda que tal possa ser referido, o plano resultante de uma análise de correspondências múltiplas (ACM) que se apresenta em seguida demonstra que o trajeto escolar dos alunos não é o aspeto que mais os diferencia na escolha do curso. Prova disso é a proximidade entre as categorias de resposta “não reprovou até ao 9.º ano” e “reprovou até ao 9.º ano”, não diferenciando os perfis. Ainda assim, identifica-se maior proximidade entre “reprovar até ao 9.º ano” e a frequência de um curso profissional, enquanto o “não reprovar até ao 9.º ano” está situado junto à origem, não diferenciando. Por outro lado, a origem social do grupo doméstico e o nível de habilitações literárias da mãe continuam a influenciar o tipo de curso que os educandos escolhem. Ou seja, através do plano e das medidas de discriminação (ver anexo C) com o conjunto de variáveis selecionadas, demonstra-se que a origem social dos jovens tem um peso maior no que respeita à decisão do curso a frequentar no ensino secundário, do que o seu trajeto escolar. Veja-se a proximidade das categorias de resposta curso científico-

humanístico (CCH) com as categorias EDL e PTE, nível de habilitações superior e um pouco mais afastado o ensino secundário demonstrando uma associação privilegiada entre a frequência de um curso científico-humanístico e origens sociais mais favorecidas (Figura 4.33). Por outro lado verifica-se uma maior proximidade das categorias curso profissional e habilitações literárias das mães ao nível do 3.º ciclo ou inferior e grupos socioprofissionais mais desqualificados.



**Figura 4.33.** Perfis das trajetórias escolares e sociais dos alunos do ensino secundário dos estudos de caso

Fonte: Questionário aplicado em 11 escolas do ensino secundário.

#### 4.4. Notas conclusivas

A partir da análise das estatísticas oficiais é possível concluir que o ensino profissional cresceu muito nos últimos anos, sobretudo a partir de 2007, período de expansão da modalidade na generalidade das escolas do ensino secundário.

O aumento desta modalidade de ensino parece ter um impacto especialmente importante no que respeita à diminuição do indicador do abandono precoce de educação e formação, sendo evidente uma relação entre o seu decréscimo e o aumento de alunos a frequentar estes cursos.

Outra conclusão retirada da análise dos dados estatísticos oficiais e dos recolhidos através de questionário é que é possível verificar a existência de uma associação entre um número assinalável de alunos dos cursos profissionais e trajetos escolares marcados por insucesso escolar. Ainda assim, existe uma percentagem relevante de estudantes com percursos escolares bem-sucedidos que optam por esta modalidade de ensino.

Outra relação que persiste na bibliografia é que os alunos que procuram os cursos profissionais provêm, na sua maioria, de famílias de classes sociais populares. A este respeito, as famílias dos alunos dos cursos profissionais apresentam um maior predomínio nas habilitações literárias de nível básico e secundário, havendo um maior peso de famílias com habilitações de nível superior no caso dos jovens que frequentam os cursos científico-humanísticos (tanto a nível nacional, como nos estudos de caso). As categorias socioprofissionais do agregado familiar também diferem entre estes dois grupos de alunos, com uma maior associação entre os alunos dos cursos profissionais e as famílias com ocupações menos qualificadas.

Apesar do que foi referido, considera-se que existe alguma diversidade de alunos a frequentar o ensino profissional, não sendo possível identificar um perfil único, mas antes características mais comuns.

Os dados analisados permitem evidenciar empiricamente uma heterogeneidade de jovens que frequentam os cursos profissionais e científico-humanísticos. Prova disso, é a percentagem considerável de alunos que, tendo sucesso escolar durante o ensino básico, frequentam um curso profissional no secundário, bem como jovens com origens socioeconómicas favorecidas.



III PARTE

**DAS INTENÇÕES ÀS DECISÕES**

**O ensino profissional como resposta aos bloqueios do ensino secundário**



CAPÍTULO 5  
**ANÁLISE DOS PROGRAMAS DOS GOVERNOS**  
**As intenções de política**

**5.1. A análise de conteúdo dos programas dos governos: aspetos metodológicos**

**5.1.1. A técnica de análise de conteúdo**

Os programas dos governos são importantes instrumentos para a análise das políticas públicas.

[...] É a partir dos programas eleitorais e dos seus compromissos que se ganham (e perdem) eleições. Saber que semelhanças e diferenças há entre os compromissos antes e depois de se ser governo, não é uma questão menor. O programa deve traduzir orientações, prioridades e metas que permitem ir avaliando a coerência e eficácia do que se propõe e do que efetivamente se faz (Benavente, 2003b: 39).

Com base nesta assunção realizou-se uma análise de conteúdo dos programas dos governos, com o intuito de obter uma perspetiva acerca das intenções políticas dos mesmos.

A análise de conteúdo é uma técnica utilizada crescentemente em investigações de cariz qualitativo, em áreas como a Sociologia, a Ciência Política, a Educação, a Psicologia, a Administração (Mozzato e Grzybovski, 2011). É uma técnica de análise de dados utilizada numa fase posterior à realização de entrevistas, *focus group*, ou conteúdos como vídeo, fotografia ou outros (Bardin, 1977).

Existem vários tipos de análise de conteúdo que importa diferenciar:

[...] pode ser uma análise dos “significados” (exemplo: a análise temática), embora possa ser também uma análise dos “significantes” (análise léxical, análise dos procedimentos). Por outro lado, o tratamento descritivo constitui um primeiro tempo do procedimento mas não é exclusivo da análise de conteúdo (Bardin, 1977: 31).

No âmbito desta tese é realizada uma análise de conteúdo temática dos programas dos governos, no sentido de compreender como é que estes elegem as questões e as selecionam ou não para integrar a agenda política (Zahariadis, 1999).

Este capítulo é assim constituído por uma análise de conteúdo temática dos programas dos governos, que se revelam documentos por excelência para a análise do sentido da ação política e das ideias subjacentes à mudança nas políticas públicas, recorrendo sempre que necessário à apresentação e descrição de normativos legais que têm vindo a ser produzidos ao longo do período em análise.

Do ponto de vista metodológico é importante mencionar que a análise de conteúdo foi desenvolvida com recurso ao *software* MaxQda. Para a sua realização foi criado um conjunto de categorias analíticas temáticas que, entre outros aspetos, permite verificar quais os temas relativos à educação em geral, e ao ensino secundário em particular, que foram mais referidos.

Para a realização desta análise optou-se primeiramente por observar os programas dos governos na sua totalidade, sendo posteriormente selecionado apenas o vetor da educação.<sup>75</sup>

Neste caso, a análise temática é constituída por dois modelos diferentes:

- Uma análise de conteúdo puramente qualitativa. O que permitiu, a partir da leitura dos programas, a constituição de categorias temáticas discriminantes e a seleção de excertos fundamentais para captar o sentido das intenções de política.
- Uma análise de conteúdo com um carácter quantitativo, de frequência de aparecimento de certos elementos da mensagem, neste caso contabilizando o número de vezes que determinado tema surge num programa de governo (Bardin, 1977). As únicas exceções residiram nos termos “educação” e “formação”, que foram contabilizados de per si, enquanto para as restantes categorias se optou por não realizar apenas a contabilização de palavras, mas antes de grandes temas, como o ensino secundário, as qualificações, os cursos profissionais, o insucesso / abandono escolar, a igualdade de oportunidades, a reforma educativa, entre outros.<sup>76</sup>

Com esta análise é possível responder a vários objetivos. Por um lado, identificar, em traços gerais, quais os governos que atribuem maior relevância aos vários temas em análise (Duarte, 2014b). Por outro, delinear a evolução de determinados termos ou temáticas ao longo dos

---

75 De assinalar que, após uma primeira análise, se decidiu analisar apenas a parte dos programas dos governos que dizem respeito à área da educação. Apesar de a educação ser abordada ao longo dos programas, relacionando-se muitas vezes com outros temas, como é o caso do mercado de trabalho, considerou-se pertinente incorporar na análise de conteúdo, apenas a parte que diz diretamente respeito a essa área.

76 Reforça-se que a análise quantitativa de contagem de palavras ou temas restringiu-se apenas ao vetor dos programas respeitante à educação e não a todo o conteúdo dos mesmos.

programas dos governos. E ainda identificar ausências de determinados temas, sendo esta, em alguns casos, tão ou mais importante do que a sua frequência.

Em síntese, a análise de conteúdo de cariz quantitativo será complementada com uma análise mais qualitativa. Ou seja, a par da intensidade com que os temas surgem nos programas dos governos, será considerado o sentido que os protagonistas dão a esses assuntos.

### **5.1.2. Âmbito da análise temática dos programas dos governos**

O período considerado para análise inicia-se com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, estando em exercício o X Governo Constitucional (1985-1987) e estende-se até ao XVII Governo Constitucional (2005-2009), quando se generalizaram os cursos profissionais nas escolas secundárias. Partindo da compilação de alguns dos acontecimentos mais importantes do sistema de ensino, no que respeita a diversificação do secundário (capítulo 3), e de uma análise estatística dos impactos das políticas de promoção do ensino secundário profissional (capítulo 4), pretende-se compreender os antecedentes da medida de política em estudo, incidindo sobretudo sobre o processo de agendamento.

A análise resultante permite identificar algumas tendências gerais nas intenções dos governos, sendo a mesma aprofundada com entrevistas aos decisores políticos envolvidos na formulação de medidas para responder aos problemas do ensino secundário, designadamente o abandono escolar precoce e o insucesso escolar (capítulo 6).

O presente capítulo pretende responder a um conjunto de questões:

- Como é que os diferentes governos foram identificando e reconhecendo os problemas do ensino secundário que estiveram na base desta decisão?
- Que alternativas foram sendo desenvolvidas?
- Como é que evoluiu o processo de diversificação do ensino secundário, no que respeita às intenções consideradas nos programas dos governos?

Para responder a estas questões procedeu-se a uma análise de legislação relativa ao período entre 1986 e 2009 e foram analisados os programas do X ao XVII Governos Constitucionais (quadro 5.1).

### Quadro 5.1 Caracterização dos governos em análise

Governo constitucional	Partido político	Primeiro-ministro	Ministro da Educação	Período político	Tipo de governo
X Governo	PSD	Aníbal Cavaco Silva	João de Deus Pinheiro	1985-1987	Monopartidário
XI Governo	PSD	Aníbal Cavaco Silva	Roberto Carneiro	1987-1991	Monopartidário
XII Governo	PSD	Aníbal Cavaco Silva	Diamantino Durão; António Couto dos Santos; Manuela Ferreira Leite	1991-1995	Monopartidário
XIII Governo	PS	António Guterres	Eduardo Marçal Grilo	1995-1999	Monopartidário
XIV Governo	PS	António Guterres	Guilherme de Oliveira Martins; Augusto Santos Silva; Júlio Pedrosa	1999-2002	Monopartidário
XV Governo	PSD / PP	José Manuel Durão Barroso	David Justino	2002-2004	Pluripartidário
XVI Governo	PSD / PP	Pedro Santana Lopes	Maria do Carmo Seabra	2004-2005	Pluripartidário
XVII Governo	PS	José Sócrates	Maria de Lurdes Rodrigues	2005-2009	Monopartidário

Fonte: Elaboração própria com base em análise documental.

## 5.2. Os programas dos governos: análise dos processos e dinâmicas políticas

### 5.2.1. A questão da educação e formação nos programas dos governos entre 1986 e 2009

Em 1986 é aprovada a Lei de Bases do Sistema Educativo, que constitui um dos marcos mais importantes de política educativa em Portugal. Com alterações a vários níveis, produz uma mudança substancial no que à escolaridade obrigatória diz respeito, aumentando de seis para nove o número mínimo de anos de escolaridade exigidos. Esta alteração teve efeitos substanciais ao nível de um conjunto de medidas de política pública educativa formuladas posteriormente, sobretudo no que respeita o ensino básico, mas também teve vários efeitos no ensino secundário, resultando, por exemplo, no modelo atual composto por três anos.

No que respeita diretamente o ensino secundário, a Lei de Bases do Sistema Educativo revelou ser o primeiro normativo legal a referir explicitamente que o ensino secundário, para além de ser um nível intermédio de estudos para quem pretendesse ingressar no ensino superior, também representava um nível terminal de preparação para a vida ativa (Duarte, 2014a, 2014b). Isto significa que é com a aprovação deste normativo que se inicia a definição da identidade do ensino secundário com a sua dupla função de preparação para o ensino superior e/ou para o mercado de trabalho, sendo contemplada a permeabilidade entre os vários cursos.

Apesar de esta realidade ter sido definida em 1986, a análise dos programas dos governos e das políticas públicas formuladas a partir deles revela mais uma possibilidade teórica do que uma prática concretizada. Nos anos subsequentes à aprovação da Lei de Bases, as políticas educativas consideradas nem sempre tiveram em linha de conta a identidade do ensino secundário, composta pela sua dupla função.

As várias alternativas de política que foram formuladas para solucionar os problemas do ensino secundário, tornando-o mais atrativo, não tiveram resultados efetivos. Prova disso é o facto de o indicador do abandono escolar não ter diminuído após a aprovação da referida lei, mantendo-se em níveis comparativamente elevados até há muito pouco tempo (ver capítulo 4). Para além de que muitas das opções que foram tomadas seguiram um paradigma elitista, persistindo na ideia de privilegiar o ensino geral, orientado especialmente para o prosseguimento de estudos, e considerar subsidiário o ensino profissionalizante, o que em nada respeitou as premissas da lei de 1986.

Apesar destas discrepâncias nas respostas políticas e nas alternativas, é possível referir que o agendamento da medida em estudo é permanente desde 1986. Na realidade, já em 1983, aquando da criação do Despacho Normativo n.º 194-A/83, de 21 de outubro, que institui os cursos técnico-profissionais e profissionais do ensino secundário, se denota uma primeira tentativa de desenvolver o ensino profissionalizante no âmbito do ensino secundário.

Assim, considera-se que é sobretudo a partir do período de discussão e aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo que os diversos governos passam a referir-se ao problema das qualificações da população como um constrangimento sério ao desenvolvimento do país. Num período mais recente, passa a ser especialmente mencionado o problema do ensino secundário, tanto em termos da fraca adesão dos jovens em idade escolar, revelada através do indicador do abandono escolar precoce, como também, do ponto de vista dos adultos, tendo em conta o diminuto peso de população ativa com esse nível de ensino.

Esta presença persistente da aposta nas qualificações da população é facilmente observável através dos títulos atribuídos ao setor da educação nos programas dos governos (quadro 5.2).

**Quadro 5.2.** Expressão representativa do tema da educação nos vários programas dos governos

<b>Governo</b>	<b>Expressão</b>
X Governo	Valorizar os recursos humanos
XI Governo	Preparar o futuro. Apostar nos portugueses
XII Governo	Apostar no homem. Valorizar o futuro
XIII Governo	Educação, Ciência e Cultura [sem outra designação]
XIV Governo	Apostar no futuro, corrigir os efeitos dos erros do passado
XV Governo	Investir na qualificação dos portugueses
XVI Governo	Investir na qualificação dos portugueses
XVII Governo	Mais e melhor educação

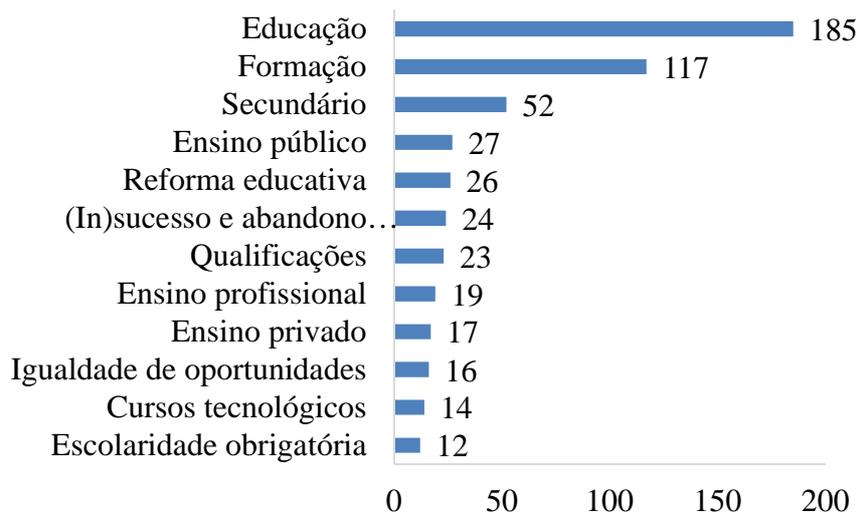
Fonte: Programas dos governos.

A centralidade atribuída à educação e a necessidade de apostar na mesma revela-se na frequência com que a palavra é utilizada nos vários programas.

Na figura 5.1 é possível observar a frequência com que determinados temas ocorrem nos programas dos governos. É evidente que os termos “educação” e “formação” são os que apresentam uma maior frequência nos oito programas de governo. Seguem-se as temáticas relativas a “ensino secundário”, “ensino público”, “reforma educativa”, “insucesso / abandono escolar”, “qualificações” e “ensino profissional”, entre outras.

Em complemento com a figura anterior, apresenta-se uma “nuvem” que espelha a ocorrência dos principais temas que surgem nos programas dos governos. É possível corroborar o peso de algumas categorias temáticas assinaladas anteriormente, como “educação”, “formação” e “ensino secundário” (figura 5.2).

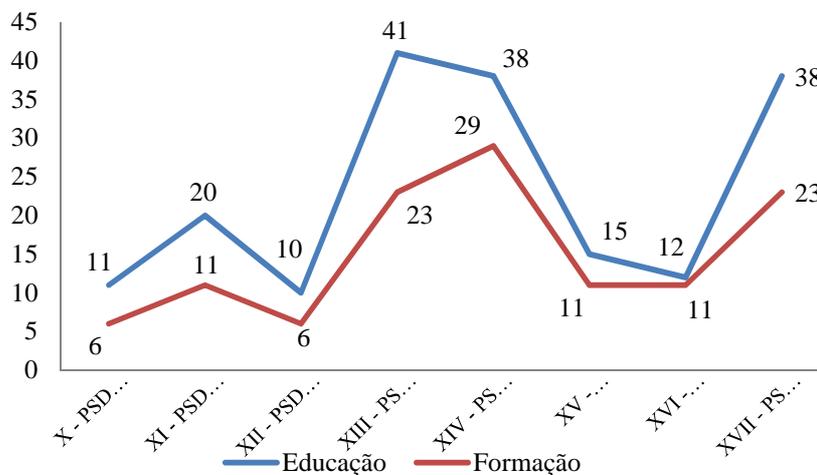
Em termos de frequência das palavras “educação” e “formação” nos sucessivos programas dos governos, a figura 5.3 explicita que, estas duas formam um par, surgindo um maior número de vezes nos programas do Partido Socialista.



**Figura 5.1.** Análise de relevância temática dos programas dos governos  
Fonte: Programas dos governos.



**Figura 5.2.** Nuvem de temas mais ocorrentes nos programas dos governos  
Nota: realizado em <http://www.wordle.net/create>  
Fonte: Programas dos governos.



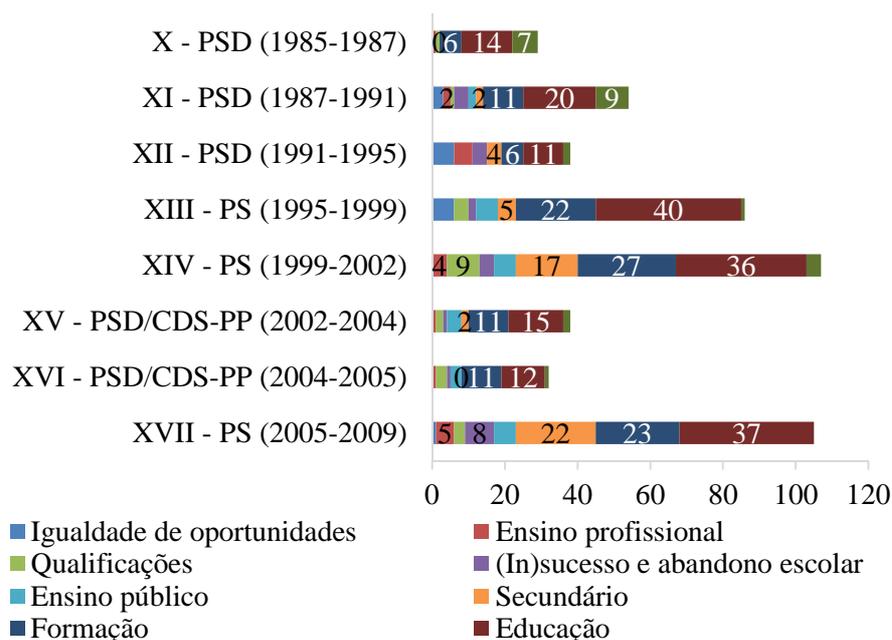
**Figura 5.3.** Frequência dos termos “educação” e “formação” nos programas dos governos  
Fonte: Programas dos governos.

Para complementar a informação anterior é importante perceber qual a relevância das principais temáticas de análise em cada programa de governo. A figura 5.4 permite ter uma ideia geral da relevância temática desenvolvida a partir da análise de conteúdo dos programas dos governos.

Tal como mencionado, as palavras “educação” e “formação” são as mais referidas nos vários programas. Também o tema do ensino secundário é muitas vezes mencionado, com especial incidência nos programas do XIII, XIV e XVII Governos (PS).

No caso da temática do ensino profissional esperava-se encontrar uma frequência mais elevada do que aquela que se verifica, no XI e no XV Governos (PSD e PSD/CDS-PP respetivamente). No caso do primeiro, por ser com este que são criadas as escolas e os cursos profissionais. No caso do segundo, por ser no seu âmbito que é instituída a medida nas escolas secundárias.

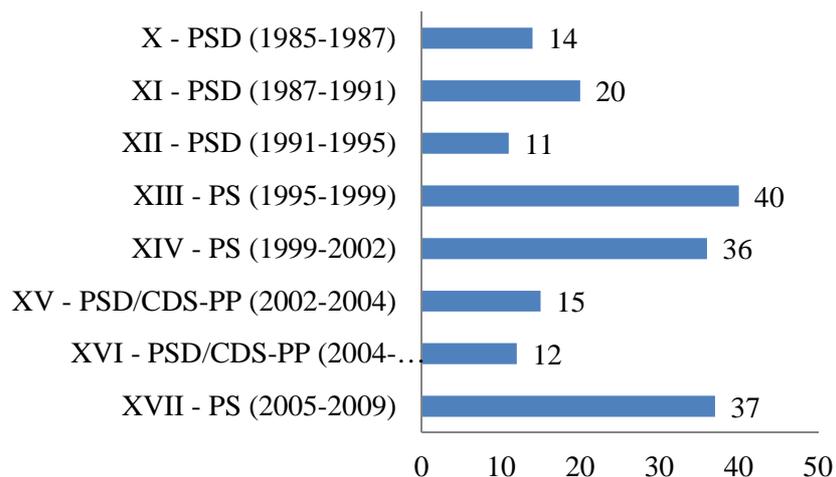
O XVII Governo Constitucional (PS) é o que se refere mais ao tema (cinco vezes). O que não é surpresa, pois é este o governo que expande a medida para as várias escolas do ensino secundário.



**Figura 5.4.** Análise de relevância temática dos programas dos governos, segundo a orientação político-partidária

Fonte: Programas dos governos.

Observam-se em seguida alguns dos temas essenciais, em separado, segundo o Governo Constitucional. Através da figura 5.5 verifica-se que o termo “educação” é muito abordado nos programas dos XIII (41), XIV (36) e XVII (37) Governos Constitucionais (PS), ainda que seja evidente a sua presença em todos os programas, como já se tinha constatado.

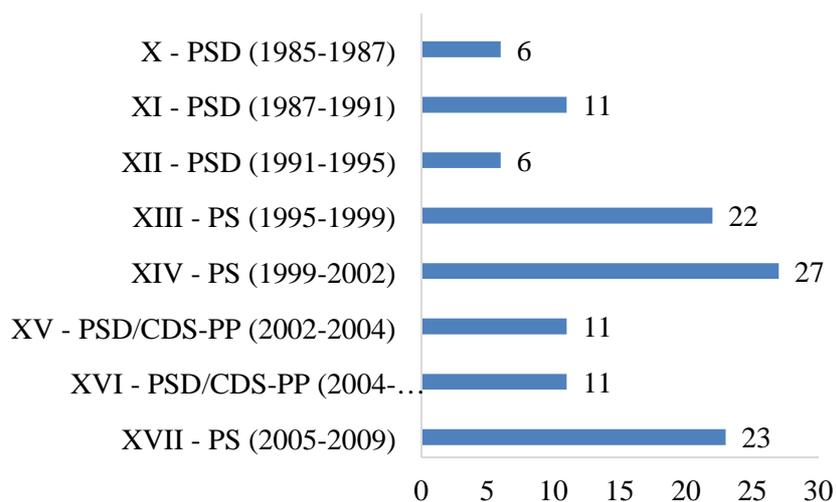


**Figura 5.5.** Análise de relevância do tema “educação”

Nota: Neste caso é contabilizado o termo “educação”.

Fonte: Programas dos governos.

No que respeita à palavra “formação” é possível constatar uma elevada frequência nos vários documentos. Uma vez mais são os governos que maior número de vezes se referem à “educação” aqueles que também abordam mais a “formação” (figura 5.6). Neste caso destacam-se o XIII Governo (22), o XIV Governo (27) e o XVII Governo (23) (PS).



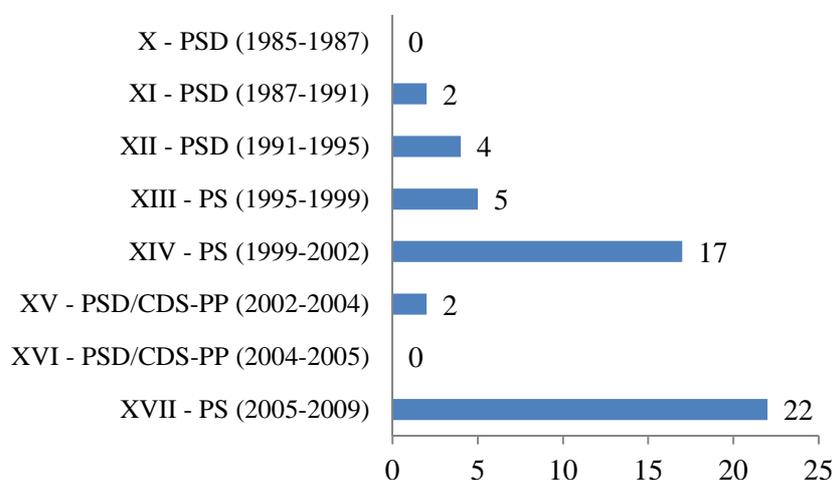
**Figura 5.6.** Análise de relevância do tema “formação”

Nota: Neste caso é contabilizado o termo “formação”.

Fonte: Programas dos governos.

### 5.2.2. O tema do ensino secundário nos programas dos governos

Outra das categoriais com maior relevância temática é a do “ensino secundário”. A este respeito, existe um predomínio evidente desta temática nos programas dos XIV e XVII Governos Constitucionais, ambos do Partido Socialista, com uma frequência de 17 e 22 referências. Isto permite considerar que são estes governos que apresentam nos seus programas uma maior preocupação com este tema, o que já se verificava com a “educação” e a “formação”. Por seu turno, o X e o XVI Governos (PSD e PSD/CDS-PP, respetivamente) não fazem qualquer referência ao tema, deixando transparecer que o mesmo não é uma prioridade política, pelo menos no campo das intenções (figura 5.7).



**Figura 5.7.** Análise de relevância do tema “ensino secundário”

Fonte: Programas dos governos.

Em ambos os programas dos governos do PS acima referidos, o tema do ensino secundário é perspetivado no sentido da sua expansão, sendo considerado como uma prioridade política. Para o XIV Governo, é necessário:

prosseguir o desenvolvimento da educação pré-escolar, a contratualização entre setores de ensino, o reforço da qualidade no ensino básico, secundário e no ensino superior, a diversificação democrática de modos de cumprimento do ensino básico, a realização de transformações significativas do ensino secundário e profissional, tendo em conta o equilíbrio entre objetivos educativos e transição para a vida ativa, a atenção aos contextos sociais e à busca de intervenções que minorem os seus potenciais impactes educativos negativos, em certos casos. O ensino básico e o ensino secundário são as grandes prioridades da legislatura (XIV Governo Constitucional).

O XVII Governo Constitucional considera que,

as taxas atuais de frequência do ensino secundário são inaceitavelmente baixas e as taxas de repetência e abandono insuportavelmente altas. O País só dará um salto qualitativo quando generalizar, de facto (e não apenas na lei) a frequência do ensino secundário.

Por um lado, no programa do XIV Governo é referida a necessidade de uma melhor coordenação das diferentes vias do ensino secundário e de uma aposta forte em cursos tecnológicos e profissionais, no sentido de um aumento da qualificação profissional e de resposta às exigências da economia. Isto é,

a melhoria da produtividade da economia e da sociedade exige progresso na qualidade e na relevância das aprendizagens, forte aposta nas vias tecnológicas, profissionais e artísticas no secundário e maior ligação das escolas à vida ativa (XIV Governo Constitucional).

Por outro lado, a revisão curricular desenvolvida neste período, incide sobretudo na “[...] reorganização curricular dos cursos tecnológicos” (XIV Governo Constitucional).

O XVII Governo Constitucional revela no seu programa a relevância temática que o ensino secundário tem na legislatura. A este nível, o sentido é mais do que expansionista; trata-se de tornar este nível de ensino como a escolaridade obrigatória, eliminando o insucesso e o abandono escolares característicos deste grau de ensino. Para tal, pretende-se:

estender a educação fundamental, integrando todos os indivíduos em idade própria, até ao fim do ensino ou formação de nível secundário. Isto quer dizer trazer todos os menores de 18 anos, incluindo aqueles que já estejam a trabalhar, para percursos escolares ou de formação profissional [...]

Tornar obrigatória a oferta pública de cursos secundários que permitam satisfazer as necessidades em todo o território, e tornar obrigatória a frequência de ensino ou formação, até aos 18 anos de idade, mesmo quando os jovens já se encontrem inseridos no mercado de emprego (XVII Governo Constitucional).

A este nível, os principais objetivos do governo são:

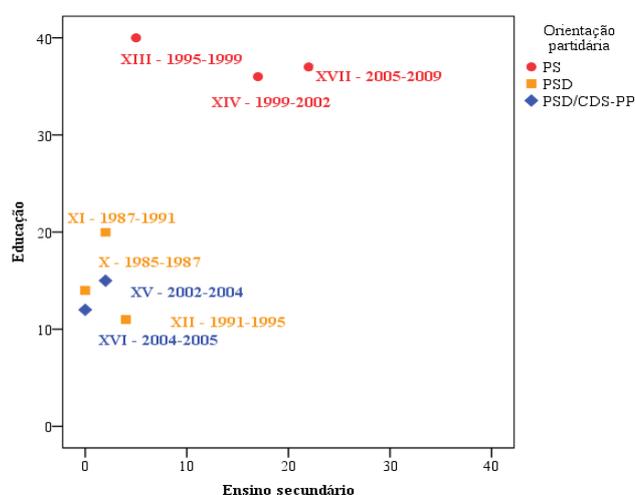
- valorizar a identidade do ensino secundário, que confere qualificação e certificação própria;
- alargar a oferta dos cursos tecnológicos, artísticos e profissionais, de forma a aumentar o número de jovens que seguem esses percursos formativos;

- assegurar um ensino recorrente diversificado, quer com programas diurnos para jovens entre os 15 e os 18 anos, quer com programas pós-laborais para trabalhadores-estudantes, fazendo uso do sistema de tutoria e das novas tecnologias de informação e comunicação.

No que respeita à análise de relevância temática, para além dos gráficos com a frequência com que surgem os temas nos diferentes programas dos governos, apresenta-se um conjunto de figuras onde são observáveis algumas associações entre temas, permitindo identificar tendências de aproximação ou diferenciação relativamente a determinadas temáticas, de acordo com o governo e a orientação político-partidária.

A este respeito existem dois aspetos que se pretendem analisar: por um lado, a relação entre a coocorrência dos diferentes temas da análise de conteúdo, por outro, a associação entre a orientação político-partidária e a referência a determinados assuntos relativos à educação.

No diagrama de dispersão apresentado na figura 5.8 é possível verificar que os governos que mais se referem à palavra “educação” são, tendencialmente, os que mais referem a temática do ensino secundário (Duarte, 2014b). Isto é constatável através da relação forte, em sentido direto ( $R = 0,76, p < 0,05$ ; ver anexo D), entre os dois tópicos. Assim, quanto maior o número de vezes que é mencionado o termo “educação”, mais ocorre o tema “ensino secundário”. Os governos que mais se destacam pertencem ao Partido Socialista, com especial ênfase para o XVII Governo Constitucional, no qual se verifica uma forte ocorrência dos dois temas. Por outro lado, os governos de centro-direita tendem a dar um menor destaque aos dois aspetos nos seus programas.



**Figura 5.8.** Associação entre os temas “educação” e “ensino secundário”

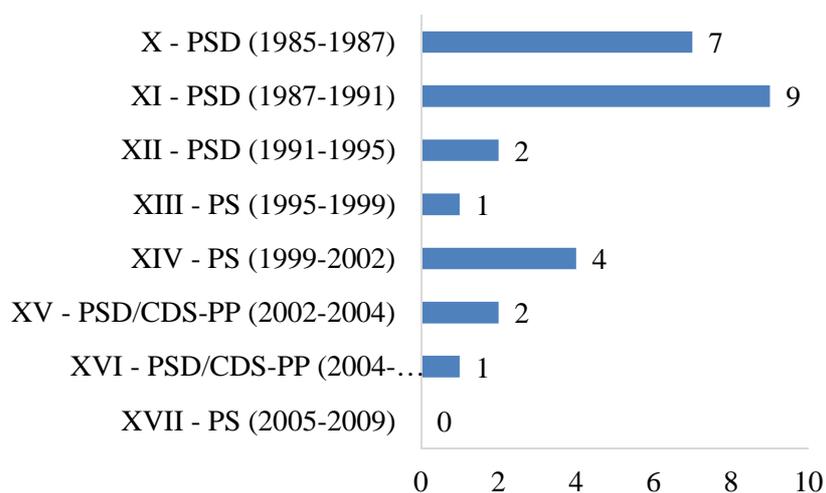
Fonte: Programas dos governos.

### 5.2.3. A reforma educativa nos programas dos governos

A prioridade atribuída ao vetor da educação não tem sido concretizada apenas através do investimento de recursos financeiros, mas sobretudo pelas sucessivas reformas do sistema de ensino.

A necessidade de uma reforma do ensino “profunda”, no sentido de inverter o estado da educação em Portugal, parece ser apanágio do X e do XI Governos Constitucionais (PSD). Isso é bastante visível na figura 5.9, onde se verifica que é nos dois programas referidos que está concentrada a maior frequência do tema.

Por um lado, através da análise da figura é possível constatar que são estes governos que assumem um discurso mais reformista, por outro, há uma quase ou total ausência deste tema nos programas dos XIII e XVII Governos (PS), o que indica uma perspectiva mais incremental.



**Figura 5.9.** Análise de relevância do tema “reforma educativa”

Fonte: Programas dos governos.

No caso do programa do X Governo, o objetivo de “reforma educativa” é explícito, sendo a educação considerada como

[...] um dos setores prioritários da sua ação. A priorização da Educação não significa, apenas ou principalmente, uma acrescida injeção de meios financeiros, mas implica o ataque decidido e articulado aos principais problemas que vêm sendo diagnosticados desde há largos anos, quiçá décadas. Trata-se de realizar, de facto, a sempre adiada reforma global do Sistema Educativo (X Governo Constitucional).

Neste caso, a grande alteração que o governo pretende concretizar e que explana no seu programa é a “formulação de uma Lei Bases do Sistema Educativo que, para além de alargar a escolaridade obrigatória para nove anos, clarifique e consagre de uma forma coerente a estrutura educativa” (X Governo).

O facto de a reforma educativa ser a prioridade política deste governo pode justificar a secundarização ou a inconsistência de outras medidas igualmente importantes (Afonso, 1997).

O XI Governo Constitucional pretende dar continuidade à mencionada reforma do sistema, tendo como objetivo último a aplicação e concretização da Lei de Bases do Sistema Educativo.

Apesar de o tema relativo à “reforma” ser mais ocorrente nos programas dos X e XI Governos (PSD), o que se verifica é que no programa do XIV Governo Constitucional (PS) este tópico está também muito presente, mas sob a designação de “revisão”. Assim se, por um lado, o termo “reforma” não parece estar presente, como acontecia nos documentos anteriores, é intenção deste governo, introduzir uma revisão curricular alargada ao ensino básico e secundário. Isto é,

revisão curricular do ensino básico, consagrando no currículo nacional, a nível do 2.º e do 3.º ciclos, três novas áreas curriculares (Projeto Interdisciplinar, Estudo Acompanhado e Educação para a Cidadania), a obrigatoriedade de frequência de uma segunda língua estrangeira no 3º ciclo, e fixando o limite semanal da carga horária letiva dos alunos em 30 horas.

Revisão curricular e organizativa do ensino secundário, por forma a garantir melhor coordenação entre vias de ensino, menores níveis de abandono e percentagens mais elevadas de diplomados com qualificação profissional (XIV Governo Constitucional).

O XV Governo Constitucional (PSD/CDS-PP) retoma o discurso reformista, concretizando a “suspensão do processo de revisão curricular do ensino secundário de forma a evitar a dispersão de currículos e conteúdos e o aumento da despesa pública sem ganhos evidentes de qualidade” (XV Governo Constitucional).

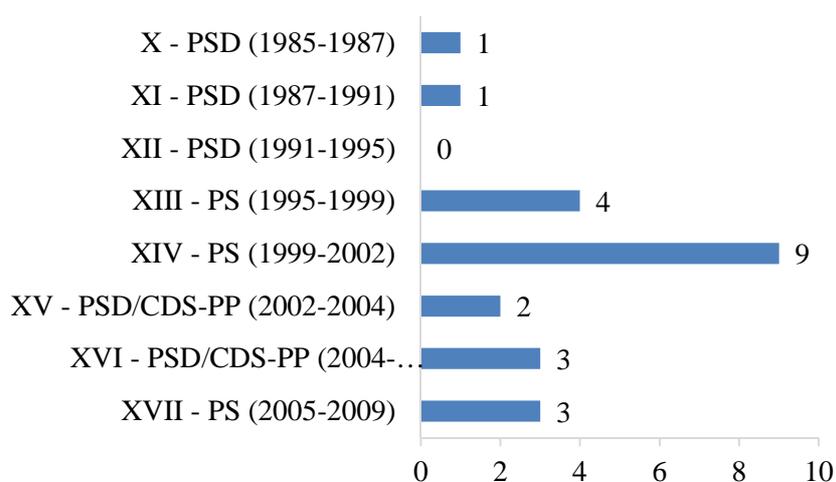
#### **5.2.4. O tema das qualificações nos programas dos governos**

Outra das categorias consideradas na análise de conteúdo diz respeito à temática das “qualificações”. Este tópico, ainda que não de forma direta, foi abordado implicitamente, aquando da alusão aos temas “educação” e “ensino secundário”.

Importa identificar quais os governos que mais destacam a necessidade de implementar medidas de reforço das qualificações.

A figura 5.10 mostra um predomínio claro deste tema no programa do XIV Governo Constitucional (PS) e a sua quase ausência no caso dos primeiros três governos em análise (PSD).

De facto, é possível verificar que são os governos de centro-esquerda que se destacam pela centralidade atribuída ao tema das qualificações, com especial realce para os XIII e XIV Governos (4 e 9 respetivamente).



**Figura 5.10.** Análise de relevância do tema “qualificações”

Fonte: Programas dos governos.

Importa identificar por que razão os XIII e o XIV Governos (PS) atribuem importância ao tema das qualificações. Por um lado, apresentam uma preocupação com o problema do défice de qualificações da população e com as consequências daí resultantes, por outro, consideram fundamental o reforço do ensino secundário e das suas diferentes vias, que permita a qualificação profissional e a redução do abandono escolar precoce desqualificado. Assim, o XIII Governo define os objetivos de:

Garantir que nenhum jovem abandone o sistema de educação/formação sem uma qualificação certificada;

Assegurar o efetivo cumprimento da escolaridade básica de 9 anos [...];

Assegurar aos diplomados do ensino secundário geral, que não ingressem no ensino superior, uma formação que confira qualificação profissional certificada (XIII Governo Constitucional).

O XIV Governo Constitucional dá continuidade ao sentido das preocupações.

Portugal ganhou consciência da dimensão do seu atraso educativo e de qualificação profissional. Na última legislatura foram tomadas as medidas que permitiram iniciar a inversão desta tendência, mas temos consciência de que é apenas o início de um movimento que exige uma tendência de mudança na sociedade portuguesa (XIV Governo Constitucional).

Para tal, considera fundamental que,

[...] todos completem o ensino básico e [...] tenham uma real oportunidade de qualificação profissional. [...] Até ao final do próximo Quadro Comunitário de Apoio, todos os jovens até aos 18 anos de idade terão acesso ao ensino secundário, à formação profissional ou, se estiverem empregados, a uma forma de trabalho que também permita a obtenção de uma qualificação profissional (XIV Governo Constitucional).

Embora o tema das qualificações apresente uma menor frequência no programa do XVII Governo (PS), relativamente aos anteriores, é visível a preocupação em

superar o atraso educativo português face aos padrões europeus, integrar todas as crianças e jovens na escola e proporcionar-lhes um ambiente de aprendizagem motivador, exigente e gratificante, melhorar progressivamente os resultados, fazendo subir o nível de formação e qualificação das próximas gerações, tudo isto constitui uma urgência nacional.

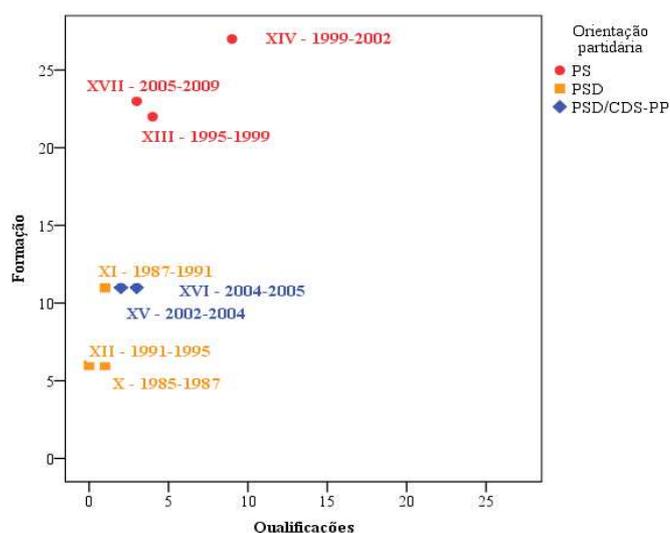
É também evidente a necessidade de reforço da valorização da identidade do ensino secundário, através da expansão de vias que permitam o acesso a qualificações profissionais. Assim, é necessário valorizar

[...] componentes de natureza técnica, tecnológica e vocacional no terceiro ciclo, quer pelo seu potencial educativo, quer como instrumentos de prevenção do abandono desqualificado, quer como instrumentos de orientação para as subseqüentes escolhas dos cursos secundários [...] a identidade do ensino secundário, que confere qualificação e certificação própria (XVII Governo Constitucional).

Através do cálculo do coeficiente de correlação de Pearson é possível verificar que o tema das “qualificações” apresenta uma relação forte, em sentido direto, com a frequência do termo

“formação”. Assim, os programas com maior frequência num tema, também apresentam uma maior referência ao outro ( $R = 0,85, p < 0,01$ ; ver anexo D).

A figura 5.11 permite reforçar o que foi dito anteriormente sobre o tema das “qualificações” e sobre a frequência da palavra “formação”. Destaca-se o XIV Governo (PS) por atribuir maior peso aos dois temas, sendo os governos do Partido Socialista os que maior relevância dão a ambos os temas.

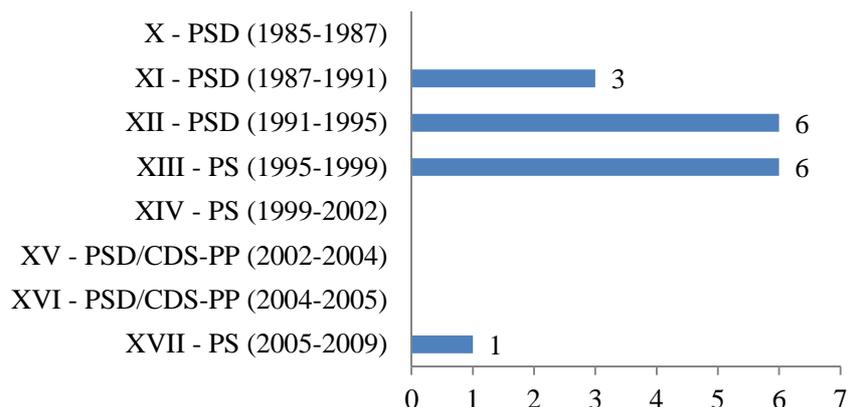


**Figura 5.11.** Associação entre os temas “qualificações” e “formação”

Fonte: Programas dos governos.

### 5.2.5. O tema da igualdade de oportunidades nos programas dos governos

O aumento da população escolar e o alargamento da escolaridade obrigatória resulta numa acrescida preocupação de alguns governos com a questão da igualdade de oportunidades. De uma forma direta apenas os XI, XII, XIII e XVII Governos Constitucionais (respetivamente PSD nos dois primeiros casos e PS nos dois últimos) se referem a esta temática (figura 5.12).



**Figura 5.12.** Análise de relevância do tema “igualdade de oportunidades”

Fonte: Programas dos governos.

O XI Governo Constitucional (PSD) centra o tema da igualdade de oportunidades na questão do acesso, e dentro deste na liberdade da escolha das diferentes vias e instituições. Isto significa que, no programa do governo, já se nota uma intenção de criar as condições necessárias ao desenvolvimento daquilo que viria a ser o subsistema das escolas profissionais, formulado nesse mandato. De acordo com este programa, igualdade de oportunidades parece ser sinónimo de liberdade de escolha.

Só em ambiente de autêntica liberdade, que faculte a escolha do modelo educativo que melhor convenha às opções legítimas de cada indivíduo ou de cada família, com a garantia de uma efetiva igualdade de oportunidades de acesso às diversas vias ou instituições educativas existentes, pode desabrochar uma formação para o exercício da cidadania plena, sem servidões nem constrangimentos. O desenvolvimento das condições propícias à efetiva implantação da liberdade de aprender e de ensinar, a todos os níveis educativos, com garantia de igualdade de oportunidades de acesso a modelos educacionais alternativos, permitindo uma maior participação da sociedade civil no desenvolvimento da ação educativa; aprovação do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (XI Governo Constitucional).

O XII Governo, apesar de pertencer à mesma orientação político-partidária, tem uma maior preocupação com a questão da igualdade de oportunidades, atribuindo relevância também à questão da equidade, isto é, ao sucesso escolar. “A expansão do sistema educativo e a sua valorização social, deverão contribuir decisivamente para o reforço e alargamento da

escolaridade obrigatória e para a igualdade de oportunidades de acesso e de sucesso escolar” (XII Governo Constitucional).

Este governo concretiza a intenção de uma igualdade de oportunidades de acesso e sucesso “através do reforço da ação social escolar”, “apoando os mais carenciados e criando os meios de correção das disparidades nacionais, regionais e locais, bem como aquelas que não resultem do mérito de cada um” (XII Governo Constitucional).

O XIII Governo (PS) também refere a igualdade de oportunidades. Neste caso, “o reforço de igualdades de oportunidades constitui um dos pontos fundamentais da política educativa do Governo” (XIII Governo Constitucional). A igualdade é perspetivada como a condição fundamental para se garantir uma educação de qualidade. No programa do XIII Governo Constitucional, estas duas características são consideradas em simultâneo:

[...] qualidade e equidade – A educação de qualidade exige níveis elevados de motivação individual e institucional, uma justa distribuição de recursos, a igualdade de oportunidades, a melhoria da ação social e uma aposta clara na educação pré-escolar e básica, na educação permanente, no ensino especial [...] (XIII Governo Constitucional).

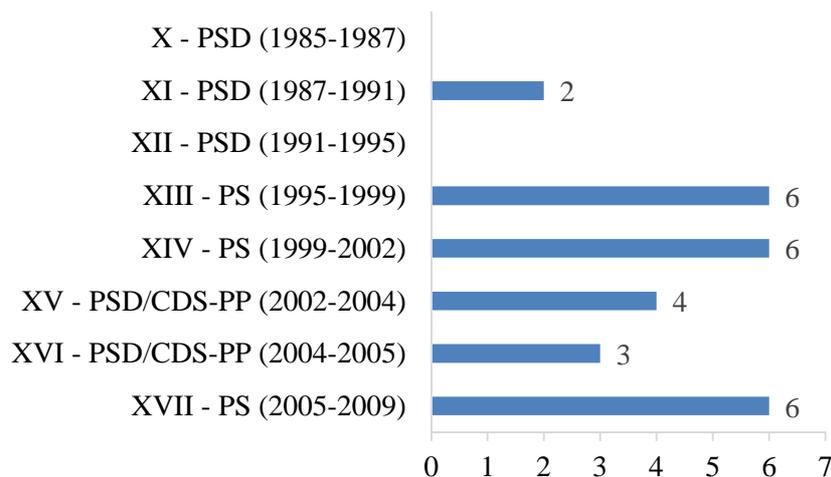
Para responder a esse desafio, o XIII Governo considera necessário garantir que um maior número de alunos com percursos crescentemente mais longos não resulte num reforço das desigualdades escolares e sociais. Para tal, é necessário: “Criar mecanismos de apoio sociopedagógico e de orientação escolar e profissional que contribuam para uma efetiva igualdade de oportunidades de educação e formação” (XIII Governo Constitucional).

No programa do XVII Governo (PS) é referido que tal só é possível se se atingir “igualdade de oportunidades, defendendo e valorizando o serviço público de educação e a escola pública, aberta a todos” (XVII Governo Constitucional), isto é, a igualdade de oportunidades é o resultado da defesa e valorização do serviço público de educação.

#### **5.2.6. Os temas da escola e do ensino públicos nos programas dos governos**

A valorização da escola e do ensino públicos foi também analisada nos programas dos governos. Para tal, observou-se a frequência com que o tema surge nos diferentes programas.

De acordo com a figura 5.13, depreende-se que são os XIII, XIV e XVII Governos, do Partido Socialista, que apontam este tema um maior número de vezes (frequência de 6).



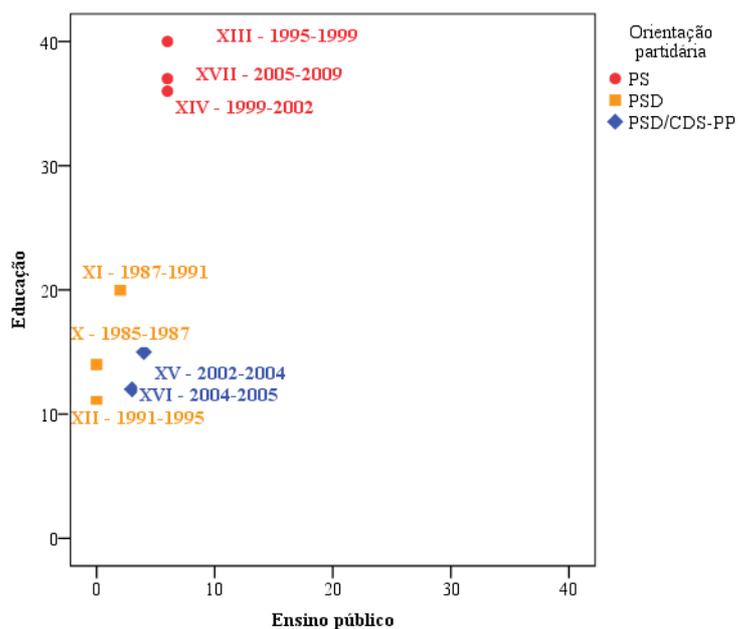
**Figura 5.13.** Análise de relevância do tema “escola e ensino públicos”

Fonte: Programas dos governos.

As figuras seguintes permitem analisar a relação deste tema com a frequência dos termos “educação” e “formação” nos diferentes programas de governo.

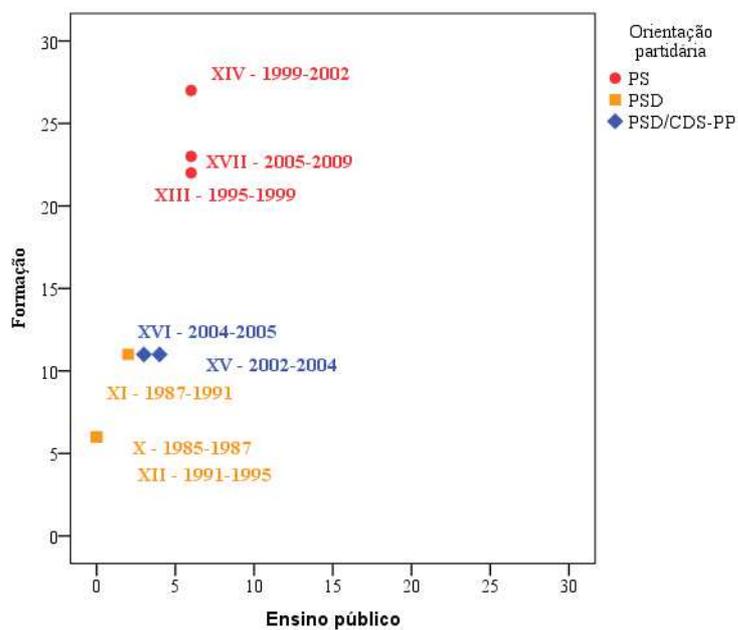
A leitura das figuras permite denotar uma aproximação entre programas dos governos com maior referência à “educação” e à “formação” àqueles que atribuem maior relevância ao tema “ensino público”. Isto é especialmente evidente no caso dos governos anteriormente referidos (XIII, XIV e XVII Governos Constitucionais).

Através da leitura das figuras 5.14 e 5.15 e do respetivo coeficiente de correlação é possível verificar uma associação muito forte entre os temas “educação” e “ensino público” ( $R = 0,91, p < 0,05$ ) e entre “formação” e “ensino público” ( $R = 0,93, p = 0,01$ ; ver anexo D), sendo essa relação especialmente premente nos programas dos governos socialistas, já mencionados anteriormente (XIII, XIV e XVII). Trata-se de uma relação com uma intensidade elevada, em sentido direto, o que permite referir que os governos que tendem a referenciar mais o assunto do “ensino público” são também os que mencionam mais a “educação” e a “formação”.



**Figura 5.14.** Associação entre os temas “educação” e “ensino público”

Fonte: Programas dos governos.



**Figura 5.15.** Associação entre os temas “formação” e “ensino público”

Fonte: Programas dos governos.

O sentido da formulação do tema da escola e ensino públicos parece ser diferente nos três programas que se destacam. No caso dos XIII e XIV Governos, observa-se que a menção do tópico da escola e ensino públicos se faz predominantemente por referência à escola e ao ensino privados, tanto ao nível do ensino básico, como do secundário e superior, tendo como objetivo uma maior e melhor articulação entre ambos, através de processos de negociação e participação dos diferentes agentes educativos. Veja-se que o XIII Governo Constitucional considera que

as políticas educativas, por dizerem respeito a toda a sociedade, implicam a negociação permanente e a participação ativa da sociedade e dos cidadãos, o que significa envolver no processo os responsáveis pelos ensinos público, privado e cooperativo, professores, pais, estudantes, funcionários, autarquias e todos os demais protagonistas do processo educativo (XIII Governo Constitucional).

Uma das medidas anunciadas foi a: “Redefinição negociada da rede escolar através da elaboração da Carta Escolar, envolvendo o sistema público, particular e cooperativo, com a participação efetiva” (XIII Governo Constitucional).

No caso do XIV Governo, fica patente a articulação entre a temática da escola e ensino públicos e a da escola e ensino privados, designadamente através da

contratualização entre os setores público, privado e cooperativo e no diálogo com todos os setores que intervêm na educação, bem como no relacionamento com os educadores e professores, os outros trabalhadores do setor, os pais e encarregados de educação e os alunos (XIV Governo Constitucional).

Mas há igualmente neste programa, uma intenção de maior expansão do sistema público, designadamente do pré-escolar e do superior.

Expansão da educação pré-escolar nas redes pública, solidária e privada, para atingir no final da legislatura a cobertura integral das crianças de 5 anos, e de 70 a 75% nos 3 e 4; [...] Alargamento da oferta do ensino superior público de qualidade, tendo em vista a eliminação do *numerus clausus*, apostando no aumento da relevância da generalidade dos cursos e na consolidação de uma rede [...] (XIV Governo Constitucional).

No caso do XVII Governo, o sentido atribuído ao tema é o de uma valorização da escola pública enquanto espaço “aberto a todos”, associado à diversificação da oferta educativa e dos públicos escolares e fomentando a igualdade de oportunidades. Assim, a meta apontada é:

tornar obrigatória a oferta pública de cursos secundários que permitam satisfazer as necessidades em todo o território, e tornar obrigatória a frequência de ensino ou formação, até aos 18 anos de idade, mesmo quando os jovens já se encontrem inseridos no mercado de emprego (XVII Governo Constitucional).

Por oposição o XV Governo refere-se com alguma frequência ao tema, mas em sentido inverso ao do XVII Governo, isto é, criticando o peso da escola pública no sistema educativo português e apresentando alguns argumentos contra o modelo:

O quase monopólio da escola pública que hoje existe, em todos os níveis de ensino, não é o modelo desejável. Não por ser pública, mas pelo facto de há muito estar sujeita a limitações no seu funcionamento e na sua cultura, que contrariam o princípio constitucional da liberdade de ensinar e aprender, de escolher e de aceder a um bem que toda a população portuguesa sustenta (XV Governo Constitucional).

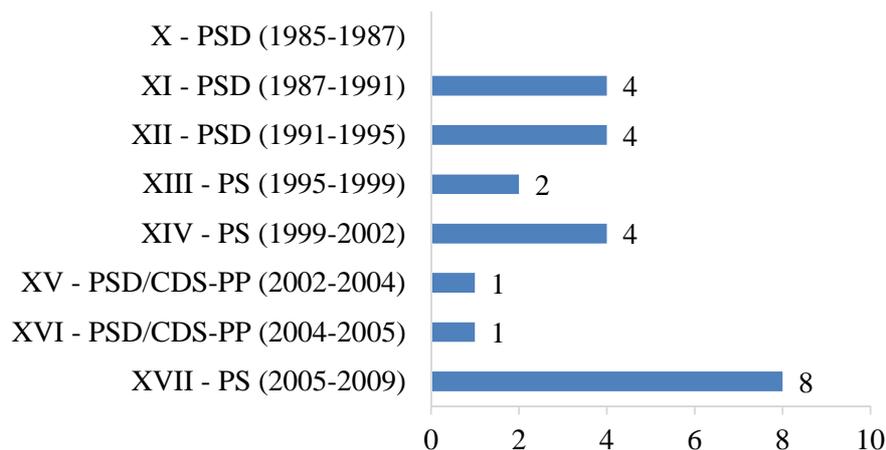
Por isso traça como objetivo de governo “um maior equilíbrio entre as organizações pública, social e privada, enquanto destinatários das políticas educativas e do esforço de financiamento [...]” (XV Governo Constitucional).

### **5.2.7. O tema do insucesso e abandono escolares nos programas dos governos**

A existência de um problema de abandono e insucesso escolares no ensino secundário é uma das razões fundamentais para a formulação da medida de política em estudo.

Deste modo, um dos aspetos centrais da análise dos programas dos governos reside na análise deste tema.

Apesar de a referência deste tópico pelos vários governos não ser muito frequente, estando mesmo ausente no caso do X Governo (PSD), ele tende a ter mais presença nos programas dos XI, XII, XIV e XVII Governos (respetivamente PSD nos dois primeiros casos e PS nos dois últimos). O destaque, ainda assim, vai para XVII Governo (com uma frequência de 8) (figura 5.16).



**Figura 5.16.** Análise de relevância do tema “insucesso e abandono escolares”

Fonte: Programas dos governos.

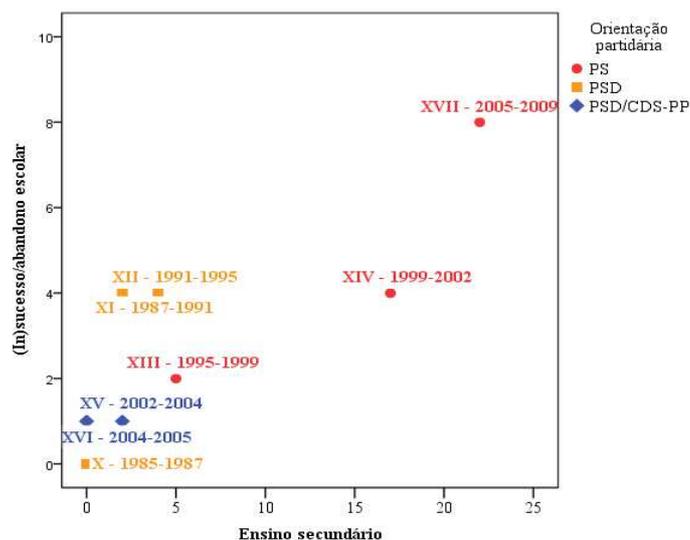
Para aprofundar a análise, realizou-se uma associação do tema “insucesso e abandono escolares” com as categorias temáticas que, para além de fazerem sentido teoricamente, apresentam significância estatística, isto é, com o “ensino secundário” e o “ensino profissional”.

Observando os temas “insucesso e abandono escolares” e “ensino secundário”, verifica-se que os dois estão fortemente associados em sentido direto, isto é, os governos que tendem a referir-se mais aos problemas do insucesso e do abandono escolares são também os que mencionam com maior frequência as temáticas do ensino secundário ( $R = 0,834$ ,  $p < 0,05$ ; ver anexo D). Na associação entre estas duas temáticas, é sobretudo o programa do XVII Governo (PS) que se destaca, seguindo-se o XIV Governo (PS), e estando os outros governos muito próximos entre si, com valores reduzidos nos dois temas (figura 5.17).

Para além da intensidade com que o tema surge nos programas dos governos, importa apreender o sentido que lhe é atribuído nos documentos em causa.

Quanto a isso, o XI Governo começa por se referir ao tema do insucesso e abandono escolares no sentido da constatação de um problema grave que se relaciona com as qualificações da própria população portuguesa.

Não obstante os esforços empreendidos nos anos anteriores, o resultado desta situação é ainda patente numa população com um fraco índice de estudos, numa mão de obra profundamente desqualificada, numa taxa de analfabetismo sem paralelo na Europa, em sérios estrangulamentos no acesso à educação, na deficiente qualidade dos serviços educativos, a todos os níveis, e no grave índice de insucesso escolar, particularmente no âmbito do ensino básico (XI Governo Constitucional).



**Figura 5.17.** Associação entre os temas “ensino secundário” e “insucesso e abandono escolares”

Fonte: Análise de relevância temática.

Posteriormente o XI Governo traça como intenção fundamental:

a atuação prioritária no combate ao insucesso escolar, com especial relevo para os ciclos iniciais da escolaridade básica, particularmente nos meios sócio-culturais desfavorecidos, zonas rurais, escolas unidocentes e periferias urbanas, onde os fenómenos de repetência e de abandono atingem os níveis mais alarmantes (XI Governo Constitucional).

“Foi, aliás, em congruência com os objetivos referidos que o governo, em finais de 1987, aprovou o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE)” (Afonso, 1997: 145).

O XII Governo refere-se à questão do insucesso e abandono escolares num sentido diferente. Isto é, aborda a questão do ponto de vista do sucesso. Tal como mencionado anteriormente, refere-se à necessidade de garantir a igualdade de oportunidades no sucesso escolar. Para tal, propõe “[...] prosseguir com o programa de promoção do sucesso educativo”, desenvolvido pelo governo anterior, e garantir a promoção da “[...] igualdade de oportunidades de acesso e de sucesso escolar, nomeadamente através do reforço da ação social escolar”.

O XIV Governo atribui relevo ao abandono escolar e à sua prevenção e associa este problema à questão da desqualificação profissional com que muitos jovens saem do sistema educativo. Para responder a esse problema é sua intenção:

garantir que nenhum jovem abandone o sistema de educação/formação sem uma qualificação certificada, assegurando, para a concretização deste objetivo, as necessárias articulações institucionais entre, por um lado, as entidades que tutelam os sistemas de educação e formação profissional e, por outro, os parceiros sociais, nomeadamente as Associações Patronais, Sindicais e Profissionais (XIV Governo Constitucional).

Assegurar o efetivo cumprimento da escolaridade básica de 9 anos, garantindo ainda a consolidação e o enquadramento das iniciativas de formação pré-vocacional, dirigidas a jovens oriundos do abandono escolar precoce, que não reúnam condições para ingressar de imediato nas vias de qualificação profissional, nomeadamente o sistema de aprendizagem, em articulação com o Ministério para a Qualificação e Emprego (XIV Governo Constitucional).

A partir da constatação de que o XVII Governo Constitucional é o que atribui maior relevância temática ao insucesso e abandono escolares, resta compreender que sentido toma essa importância.

Uma primeira observação mostra que o governo identifica o problema do abandono e insucesso escolares no ensino secundário, como sendo dos principais constrangimentos ao alargamento da escolaridade obrigatória para 18 anos.

Mas não é apenas no ensino secundário que se verificam elevadas taxas de insucesso e abandono escolares. Como tal, o governo quer

alargar progressivamente a todas as crianças em idade adequada a educação pré-escolar e consolidar a universalidade do ensino básico de nove anos. O que implica retomar a aposta na rede nacional de ofertas da educação de infância e reforçar os instrumentos de inclusão e combate ao insucesso na escola básica (XVII Governo Constitucional).

Assim, uma das metas fundamentais para a legislatura é “a redução drástica do insucesso no ensino básico e do abandono na transição para o secundário” (XVII Governo Constitucional).

O XVII Governo pretende ainda criar um programa específico “para reduzir a repetência e o abandono, baseado em estudo complementar e utilização das novas tecnologias de

informação e comunicação (sendo para o efeito criado um portal de apoio dedicado)” (XVII Governo Constitucional).

### **5.2.8. O tema do ensino profissional nos programas dos governos**

Já se constatou que existe uma relação entre os temas do insucesso e abandono escolares e do ensino secundário. Observou-se, igualmente que a relação se alargava ao ensino profissional, isto é, os governos que mais referem o tema do insucesso e abandono escolares são os que mais referem o ensino profissional.

Começando pelo X Governo (PSD), verifica-se que a única menção que é feita ao tema do ensino profissional é relativa à orientação de um

alargamento da rede do ensino técnico profissional e significativo reforço das suas componentes inovadoras ou com potencial de inovação, com acrescida participação das associações de pais, autarquias e outras forças sociais, económicas e culturais no lançamento de novos cursos e currículos (X Governo Constitucional).

Apesar de o programa do XI Governo (PSD) se referir ao tema do ensino profissional em apenas duas situações (figura 5.18), é possível verificar que o documento já contemplava a intenção de criar uma rede de escolas profissionais, realidade que se veio a concretizar no âmbito deste governo:

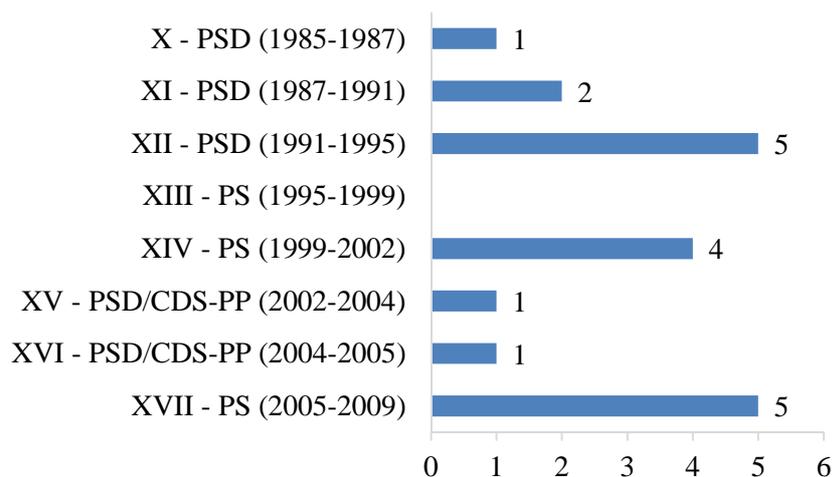
A multiplicação acelerada da oferta de formação profissional e profissionalizante quer no âmbito da reformulação do ensino secundário e da expansão do ensino superior politécnico, quer pelo apoio à implantação de uma rede de escolas profissionais, de iniciativa eminentemente local, com aproveitamento articulado dos recursos disponíveis nos vários departamentos do Estado; estas iniciativas poderão constituir objeto de contratos-programa a celebrar entre o Estado e as entidades interessadas, cujo enquadramento legal será precedido da audição dos parceiros sociais (XI Governo Constitucional).

No âmbito do XV Governo (PSD/CDS-PP) seria expectável uma maior ocorrência do tema, por ter sido introduzida a modalidade no âmbito das escolas secundárias. Contudo, o mesmo não se verifica.

A maior frequência do tópico ocorre com o XII e o XVII Governos (PSD e PS, respetivamente). Segue-se o XIV Governo (PS), que implementa a revisão curricular do

ensino secundário e, apesar de não contemplar, nesse normativo, nenhuma alteração substancial ao ensino profissional, faz referência ao tema por quatro vezes no seu programa.

O programa do XVII Governo destaca-se nesta temática. Esta situação não se revela surpreendente, pelo facto de ser no âmbito da sua ação política que se generalizaram os cursos profissionais nas escolas secundárias, a partir do eixo jovens da iniciativa Novas Oportunidades.



**Figura 5.18.** Análise de relevância do tema “ensino profissional”

Fonte: Programas dos governos.

No caso do XII Governo (PSD), o sentido com que é referido o tema centra-se sobretudo no aspeto inovador e de alargamento de oportunidades que o ensino profissional, desenvolvido no subsistema das escolas profissionais e implementado pelo anterior governo, possibilita. Assim,

no plano dos ensinos básico, secundário, tecnológico, artístico e profissional, o governo propõe-se melhorar a qualidade, alargar as oportunidades, facilitar a aprendizagem permanente e estimular a capacidade de inovação.

Será igualmente promovida uma política de educação tecnológica e profissional que seja fermento de uma melhor e maior capacidade de adaptação das novas gerações aos desafios das mudanças tecnológicas aceleradas (XII Governo Constitucional).

O XIV Governo, apesar de apresentar uma frequência menor neste tema, ainda assim é assinalável. São vários os sentidos em que a temática é abordada. Por um lado, como uma

modalidade que pode fomentar o crescimento económico. Por outro, que permite a diversificação de subsistemas e vias de ensino secundário, possibilitando a

rentabilização dos recursos formativos dos diferentes subsistemas do ensino secundário, valorizando-se, nomeadamente a oferta das escolas profissionais, que integram, com as escolas do ensino secundário regular e com o sistema de aprendizagem, a rede básica de oferta de formações secundárias (XIV Governo Constitucional).

Ainda assim, a leitura do programa do XIV Governo revela que é atribuída uma centralidade aos cursos tecnológicos no que respeita a diversificação do ensino secundário. Deste modo, promove o

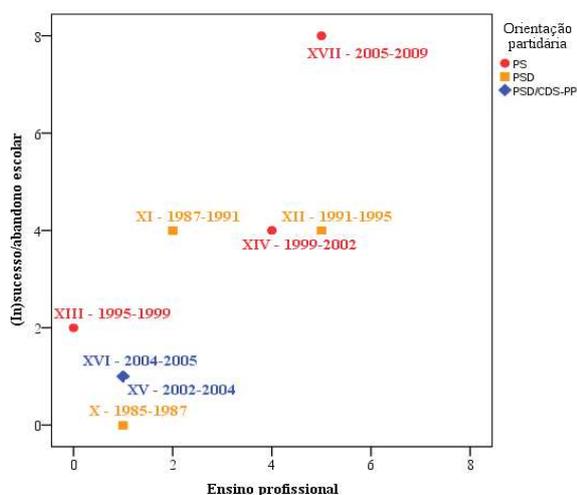
reforço da dimensão profissionalizante das formações secundárias e pós-secundárias, através da reorganização curricular dos cursos tecnológicos e da expansão dos cursos de especialização tecnológica, que sendo pós-secundário ou exigindo qualificação profissional equivalente, são um instrumento importante de ligação com o ensino superior e de reforço da qualificação profissional dos jovens (XIV Governo Constitucional).

O XVII Governo apresenta o tema do “ensino profissional” num duplo sentido. O primeiro refere-se à necessária expansão da oferta de cursos profissionalizantes e de alunos a frequentar essas vias. Neste caso, os cursos profissionais são integrados na oferta de cariz profissionalizante, ainda que na prática se tenha implementado o alargamento destes cursos e não de outros, como por exemplo os tecnológicos. O objetivo passava por: “alargar a oferta dos cursos tecnológicos, artísticos e profissionais, de forma a aumentar o número de jovens que seguem esses percursos formativos” (XVII Governo Constitucional).

O outro sentido que transparece da análise do programa do XVII Governo prende-se com a complementaridade entre as diferentes vias e instituições do ensino secundário, designadamente a aproximação entre escolas profissionais e escolas secundárias. Quanto a isto, o governo assume

como urgente a aproximação entre as escolas secundárias, as escolas profissionais e os centros de formação profissional, criando uma rede de oferta articulada e complementar, de modo a potenciar uma malha fina de vias diversificadas de educação e formação pós-básica (XVII Governo Constitucional).

Tal como foi definido anteriormente, o tema do ensino profissional está fortemente associado ao do insucesso escolar. A forte relação existente entre as duas temáticas, em sentido direto ( $R = 0,789$ ,  $p < 0,05$ ; ver anexo D), permite indicar que os governos que mais se preocupam com o problema do abandono e insucesso escolares são os que consideram a diversificação do ensino secundário como uma solução para o mesmo (figura 5.19). No caso, o XVII Governo destaca-se por apresentar uma frequência elevada dos dois temas. Seguem-se os XII e XIV Governos Constitucionais.



**Figura 5.19.** Associação entre os temas “insucesso e abandono escolares” e “ensino profissional”

Fonte: Programas dos governos.

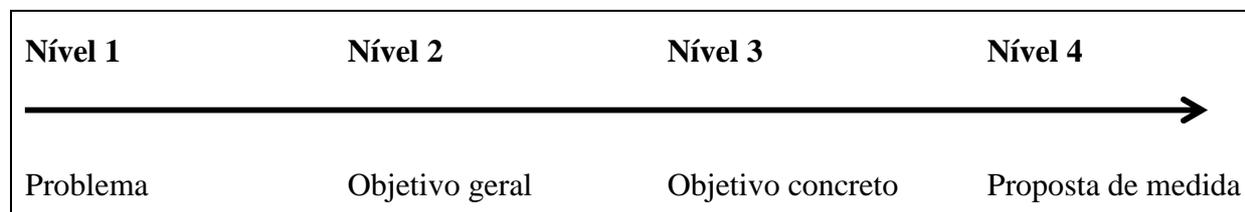
### 5.3. Índice de relevância temática dos programas dos governos

A partir da análise temática apresentada nos pontos anteriores, é possível criar um *índice de relevância temática* com níveis distintos. Este indicador tem em consideração o sentido que é atribuído aos diferentes temas em análise e permite sistematizar a relevância que estes têm nos diferentes programas dos governos.

Trata-se de identificar, nos vários programas, se as temáticas surgem como um problema, um objetivo geral, um objetivo concreto ou uma proposta de medida.

Assim, quando os temas são considerados apenas como um problema, observa-se um nível baixo de relevância temática (nível 1). No caso de se apresentarem como um objetivo geral é considerado nível 2. Quando se trata de um objetivo concreto, está-se na presença de um

nível 3 de relevância temática. Sempre que um tema seja abordado como uma proposta de medida de política considera-se um elevado nível de relevância temática (nível 4) (figura 5.20).



**Figura 5.20.** Índice de relevância temática

A frequência com que os temas surgem nos programas de governo é uma variável que, apesar de não ter sido utilizada diretamente na constituição do índice, está implícita, uma vez que apenas se consideraram as grandes temáticas com alguma ocorrência nos programas.

De acordo com o referido, o índice pode assumir as seguintes situações:

- Nível 1 – o tema como problema.
- Nível 2 – o tema como objetivo geral.
- Nível 3 – o tema como objetivo concreto.
- Nível 4 – o tema como uma proposta de medida de política.

No quadro 5.3 é possível sistematizar a informação relativamente ao índice de relevância temática e identificar qual a posição que os governos assumem em relação com esse índice.

**Quadro 5.3.** Sistematização das variáveis em análise para a construção do índice de relevância temática

Temas	Variáveis	X Governo PSD (1985-1987)	XI Governo PSD (1987-1991)	XII Governo PSD (1991-1995)	XIII Governo PS (1995-1999)	XIV Governo PS (1999-2002)	XV Governo PSD/CDS-PP (2002-2004)	XVI Governo PSD/CDS-PP (2004-2005)	XVII Governo PS (2005-2009)
Igualdade de oportunidades	Frequência	0	3	6	6	0	0	0	1
	Sentido		Mais igualdade no acesso a várias vias e instituições	Mais igualdade de oportunidades através de mais ação social escolar	Mais igualdade Mais equidade				Mais igualdade através de mais escola pública para todos
	Índice de relevância temática		Nível 3	Nível 4	Nível 2				Nível 3
		Objetivo concreto	Medida	Objetivo geral				Objetivo concreto	
Ensino profissional	Frequência	1	2	5	0	4	1	1	5
	Sentido	Mais ensino técnico-profissional inovador	Mais ensino profissional e implementação de rede de escolas profissionais	Mais ensino profissional de qualidade, com capacidade inovadora		Mais ensino profissional Maior equilíbrio entre vias. Maior articulação do ensino ao MT	Mais ensino tecnológico e profissional Maior articulação do ensino ao MT	Mais ensino tecnológico e profissional Maior articulação do ensino ao MT	Mais cursos profissionais e tecnológicos Maior articulação entre escolas profissionais e secundárias
	Índice de relevância temática		Nível 3	Nível 4	Nível 3		Nível 3	Nível 3	Nível 3
		Objetivo concreto	Medida	Objetivo concreto		Objetivo concreto	Objetivo concreto	Objetivo concreto	Objetivo concreto
Qualificações	Frequência	1	1	0	4	9	2	3	3
	Sentido	Mais investimento para preparação de técnicos qualificados	Problema das reduzidas qualificações		Necessidade de mais qualificação profissional	Mais qualificação profissional de jovens	Mais investimento na qualificação dos portugueses	Mais investimento na qualificação dos portugueses	Necessidade de aumentar as qualificações nas próximas gerações.
	Índice de relevância temática		Nível 3	Nível 1		Nível 2	Nível 2	Nível 2	Nível 2
		Objetivo concreto	Problema		Objetivo geral	Objetivo geral	Objetivo geral	Objetivo geral	Objetivo geral

Temas	Variáveis	X Governo PSD (1985-1987)	XI Governo PSD (1987-1991)	XII Governo PSD (1991-1995)	XIII Governo PS (1995-1999)	XIV Governo PS (1999-2002)	XV Governo PSD/CDS-PP (2002-2004)	XVI Governo PSD/CDS-PP (2004-2005)	XVII Governo PS (2005-2009)
Insucesso e abandono escolares	Frequência	0	4	4	2	4	1	1	8
	Sentido		Reduzir o insucesso e abandono escolar designadamente nos primeiros anos	Prosseguir com o programa de promoção do sucesso educativo	Menos abandono escolar precoce	Menos abandono e insucesso escolares	Menos abandono escolar	Menos abandono escolar	Menos abandono desqualificado Programa para reduzir repetência e abandono
	Índice de relevância temática			Nível 3	Nível 4	Nível 3	Nível 3	Nível 3	Nível 3
			Objetivo concreto	Medida	Objetivo concreto	Objetivo concreto	Objetivo concreto	Objetivo concreto	Medida
Ensino público	Frequência	0	2	0	6	6	4	3	6
	Sentido		Maior investimento público em educação		Maior articulação entre rede pública e privada de ensino Elaboração da rede escolar	Maior expansão do ensino público e privado Maior expansão do ensino superior público	Redução da despesa pública em educação	Redução da despesa pública em educação	Mais escola e ensino públicos. Tornar obrigatória a oferta pública de ensino secundário
	Índice de relevância temática			Nível 2		Nível 4	Nível 3	Nível 3	Nível 3
			Objetivo geral		Medida	Objetivo concreto	Objetivo concreto	Objetivo concreto	Medida
Secundário	Frequência	0	2	4	5	17	2	0	22
	Sentido		Mais ensino secundário	Mais e melhor ensino secundário	Mais e melhor ensino secundário	Mais e melhor ensino secundário	Mais ensino secundário		Ensino secundário como escolaridade obrigatória
	Índice de relevância temática			Nível 3	Nível 3	Nível 3	Nível 3	Nível 3	
			Objetivo concreto	Objetivo concreto	Objetivo concreto	Objetivo concreto	Objetivo geral		Medida
Reforma educativa	Frequência	7	9	2	1	4	2	1	0
	Sentido	Reforma do sistema educativo	Reforma educativa e curricular	Consolidação da reforma educativa	Reforma do sist. de administração e gestão da educação	Revisão curricular do ensino básico e secundário	Suspensão da revisão curricular	Sentido reformista	
	Índice de relevância temática		Nível 4	Nível 4	Nível 3	Nível 4	Nível 4	Nível 4	Nível 2
		Medida	Medida	Objetivo concreto	Medida	Medida	Medida	Objetivo Geral	

O índice de relevância temática segundo o programa do governo pode ser observado no quadro 5.4.

De uma maneira geral pode dizer-se que, o sentido com que os temas foram apresentados nos programas de governo diverge sobretudo no facto de alguns documentos apresentarem propostas de medidas, outros se referirem a objetivos mais gerais ou concretos, deixando para o período de governação a medida de política a desenvolver. Há ainda algumas temáticas em que é colocada uma ênfase nos problemas, como é o caso do tema das qualificações no programa do XI Governo Constitucional.

Um dos aspetos conclusivos é que os temas são apresentados nos programas de governo predominantemente como objetivos gerais ou concretos, sendo ainda de assinalar um conjunto de temáticas que são abordadas enquanto proposta de medida de política concreta. É o exemplo do tema do ensino profissional no XI Governo Constitucional (criação de um rede de escolas do ensino profissional) e do ensino secundário no XVII Governo Constitucional (alargamento da escolaridade obrigatória para o 12.º ano de escolaridade).

Os temas do ensino profissional, do insucesso e abandono escolares e do ensino secundário apresentam-se como assuntos cuja relevância é considerável. Prova disso é o facto de serem os três temas cujo índice de relevância temática é de nível 3 ou 4 nos vários programas em que surgem. Por outro lado, o tema das qualificações apresenta, na maioria dos programas de governo, uma relevância temática de nível 1 ou 2, isto é, enquanto problema a resolver (fraca qualificação da população) ou como objetivo geral (aumento da qualificação da população).

**Quadro 5.4.** Índice de relevância temática segundo o programa do governo

Temas	Programas dos governos							
	X Governo	XI Governo	XII Governo	XIII Governo	XIV Governo	XV Governo	XVI Governo	XVII Governo
Igualdade de oportunidades		Nível 3	Nível 4	Nível 2				Nível 3
Ensino profissional	Nível 3	Nível 4	Nível 3		Nível 3	Nível 3	Nível 3	Nível 3
Qualificações	Nível 3	Nível 1		Nível 2	Nível 2	Nível 2	Nível 2	Nível 2
Insucesso e abandono escolares		Nível 3	Nível 4	Nível 3	Nível 3	Nível 3	Nível 3	Nível 4
Ensino público		Nível 2		Nível 4	Nível 3	Nível 3	Nível 3	Nível 4
Secundário		Nível 3	Nível 3	Nível 3	Nível 3	Nível 3		Nível 4
Reforma educativa	Nível 4	Nível 4	Nível 3	Nível 4	Nível 4	Nível 4	Nível 2	

#### **5.4. Premissas essenciais dos governos explicitadas nos seus programas**

No âmbito da análise de conteúdo realizada aos programas considera-se importante destacar alguns excertos que sistematizam a ideia essencial das intenções políticas de cada governo.

O X Governo Constitucional

[...] considera a Educação como um dos setores prioritários da sua ação. Com efeito, é intenção do Governo contribuir ativamente para a formulação de uma Lei Base do Sistema Educativo que, para além de alargar a escolaridade obrigatória para 9 anos, clarifique e consagre de uma forma coerente a estrutura educativa; regulamentar a criação do Instituto de Educação Especial; alargar a rede da educação pré-escolar; promover uma nova política de manuais escolares que promovam a qualidade e diminuam os custos sem cair, obviamente, no livro único.

No caso do XI Governo Constitucional,

[...] [a] reforma educativa configura-se, assim, como um grande desafio nacional e a opção indeclinável dos próximos anos. Ela não pode ser obra de uma pessoa, de um grupo ou sequer de um Governo. É, antes, tarefa de uma geração. Para que tenha lugar e para que seja, conseqüentemente, prosseguida terá de assentar em objetivos e estratégias estabelecidos na base de consensos alargados sobre as questões essenciais a resolver e os objetivos prioritários a prosseguir.

É também objetivo do XI Governo o investimento no setor.

O Governo compromete-se a aumentar a despesa pública real em educação, por forma a cumprir o compromisso que assume de investimento prioritário nesta área.

Visa-se, tendencialmente, atingir até ao final da Legislatura, uma percentagem do Produto Interno Bruto afetada ao setor que coloque o País, pela primeira vez nos últimos 50 anos, próximo do nível mínimo do investimento no fator humano já conhecido na generalidade dos outros países europeus e do mundo desenvolvido, reduzindo substancialmente a crónica insuficiência de investimentos e de recursos financeiros, que impende, desde há muito, sobre a educação nacional.

A intenção política do XII Governo Constitucional pode ser resumida na ideia de que

a expansão do sistema educativo e a sua valorização social deverão contribuir decisivamente para o reforço e alargamento da escolaridade obrigatória e para a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar.

O XIII Governo Constitucional atribui uma prioridade à educação que pode ser sistematizada pela ideia de uma educação para todos, isto é,

[...] a educação é um direito que deve ser garantido a todos, com a maior duração possível, atendendo à diversidade de situações, nas melhores condições, de acordo com as necessidades de realização das pessoas e os objetivos de desenvolvimento económico e social [...] As mudanças em educação devem, neste sentido, ser graduais, centradas nas escolas e nas comunidades educativas, sujeitas a avaliação e a um processo constante e participado de ajustamento à realidade.

Tornar a educação uma prioridade efetiva.

O objetivo do XIV Governo Constitucional é reforçar a educação dos jovens. Deste modo, o ensino básico e secundário são as grandes prioridades da legislatura.

Na última legislatura foram tomadas as medidas que permitiram iniciar a inversão desta tendência, mas temos consciência de que é apenas o início de um movimento que exige uma tendência de mudança na sociedade portuguesa, que é, no entanto, absolutamente necessária para que possamos disputar a batalha da produtividade e da qualificação do emprego.

A grande prioridade que foi dada à educação pelo XIII Governo Constitucional tem que ser renovada permanentemente, dada a magnitude do desígnio que propomos. O investimento realizado e a realizar deve tomar como objetivo e referência fundamental o aluno na escola como centro da vida educativa.

O XV Governo Constitucional reforça três ideias essenciais.

[...] a opção estratégica de potenciar a articulação progressiva entre as políticas de educação e formação orienta-se por uma matriz de vocação reformista e pela determinação de enfrentar com rigor os problemas com sentido de modernidade, que ajude a combater os atrasos estruturais e os bloqueios ao desenvolvimento da cultura científica.

[...] inverter a situação a que o País foi conduzido implica, como pressuposto essencial, contrariar o crescente estatismo a que está sujeita a educação em Portugal.

[...] a suspensão do processo de revisão curricular do ensino secundário de forma a evitar a dispersão de currículos e conteúdos e o aumento da despesa pública sem ganhos evidentes de qualidade.

O XVI Governo Constitucional prossegue a linha do anterior governo, e por isso

entende como decisiva a continuidade da opção estratégica de articulação entre as políticas de educação e formação. A ação governativa continua a ter como pressuposto essencial, contrariar o estatismo a que está sujeita a educação em Portugal.

Um maior equilíbrio entre as organizações pública, social e privada, enquanto destinatários das políticas educativas e do esforço de financiamento, é um objetivo que importa alcançar.

No que respeita o programa do XVII Governo é possível retirar três ideias essenciais: a importância fundamental da educação; a igualdade de oportunidades através da valorização da escola e ensino públicos; a necessidade de aumentar a escolaridade mínima obrigatória.

A opção política do Governo é, tendo plena consciência da educação como fator insubstituível de democracia e desenvolvimento, pôr em prática políticas que consigam obter avanços claros e sustentados, na organização e gestão dos recursos educativos, na qualidade das aprendizagens e na oferta de várias oportunidades a todos os cidadãos para melhorarem os seus níveis e perfis de formação.

Só é possível avançar no caminho da inclusão e da igualdade de oportunidades, defendendo e valorizando o serviço público de educação e a escola pública, aberta a todos.

Tornar obrigatória a oferta pública de cursos secundários que permitam satisfazer as necessidades em todo o território, e tornar obrigatória a frequência de ensino ou formação, até aos 18 anos de idade, mesmo quando os jovens já se encontrem inseridos no mercado de emprego.

### **5.5. O ensino profissional no contexto da diversificação da oferta educativa do ensino secundário**

Se, por um lado, a Lei de Bases do Sistema Educativo contempla a reforma do ensino secundário há muito proclamada, definindo os planos curriculares do ensino básico e secundário, explicitando a necessidade de garantir que o último seja um grau que, a par de preparar os estudantes para o ensino superior, também represente uma disposição para a inserção na vida ativa, persiste o problema de uma elevada população em idade escolar a abandonar o sistema sem terminar o ensino obrigatório (à época o 9.º ano de escolaridade) e, com um peso ainda maior, a não prosseguir ou concluir estudos de nível secundário. Para além desses aspetos, a população em idade ativa com o ensino secundário continuava a ser muito diminuta. O quadro descrito persiste assim durante vários anos (ver capítulos 3 e 4).

No período após a aprovação da Lei de Bases, no âmbito do XI Governo Constitucional, foram formuladas várias medidas de política que confluíram na reforma do sistema educativo

do ensino básico e secundário, desenvolvida pelo então ministro da Educação Roberto Carneiro (Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto). As principais alterações aconteceram ao nível da estrutura curricular do ensino básico e secundário, mas também num conjunto de outras modificações, como uma maior diversificação da oferta educativa de ensino secundário.

Neste sentido se decidem as opções que fundamentam a organização curricular do ensino básico e secundário: valoriza-se o ensino da língua portuguesa, como matriz de identidade e como suporte de aquisições múltiplas; é criada uma área de formação pessoal e social; procura-se imprimir ao currículo uma perspetiva interdisciplinar; define-se o conceito de avaliação numa ótica formativa e favorecedora da confiança própria e reforçam-se as estruturas de apoio educativo com a intenção de equilibrar a diversidade de ritmos e capacidades; incentiva-se a iniciativa local mediante a disponibilização de margens de autonomia curricular na elaboração de projetos multidisciplinares e no estabelecimento de parcerias escola-instituições comunitárias.

Finalmente, organizam-se as várias componentes curriculares nas suas dimensões humanística, artística, científica, tecnológica, física e desportiva, visando a formação integral do educando e a sua capacitação tanto para a vida ativa quanto para a prossecução dos estudos (Decreto-lei n.º 286/89, de 29 de agosto).

Primeiramente foram criadas as escolas profissionais (Decreto-lei n.º 26/89, de 21 de janeiro), de iniciativa privada, mas apoiadas financeiramente pelo Estado, através de protocolos e com recurso a fundos comunitários. Estas escolas foram, durante vários anos, as únicas a lecionar cursos profissionais, estando sob a tutela partilhada do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Segurança Social e servindo um perfil de alunos que não encontrava nas escolas públicas uma modalidade de educação ou formação à sua medida.

Outra medida de política implementada no mesmo ano, em consonância com a anterior e no âmbito da reforma descrita, foi a introdução dos cursos tecnológicos nas escolas regulares (Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto), que se afiguravam como uma alternativa mais “profissionalizante” de concluir o ensino secundário e de prosseguir para o ensino superior, tendo especial relevância para quem pretendesse integrar o ensino politécnico. Deste modo, para além do ensino profissional, lecionado nas escolas particulares, o ensino regular público disponibilizava a partir de então cursos gerais e cursos tecnológicos. “A refundação do ensino técnico e profissional iniciada em 1983 e retomada com mais vigor após esta reforma mostra a crença depositada nos efeitos positivos e recíprocos das relações próximas e frequentes entre a lógica escolar e a lógica laboral” (Resende e Vieira, 1998: 75).

Com efeito, no âmbito do XI Governo Constitucional foram desenvolvidas duas medidas de reformulação do ensino secundário: a criação de escolas profissionais, em estabelecimentos particulares, e a criação de cursos tecnológicos, lecionados nas escolas públicas. A intenção de criar essas duas modalidades de ensino é explicitada no programa do governo.

A multiplicação acelerada da oferta de formação profissional e profissionalizante quer no âmbito da reformulação do ensino secundário e da expansão do ensino superior politécnico, quer pelo apoio à implantação de uma rede de escolas profissionais, de iniciativa eminentemente local, com aproveitamento articulado dos recursos disponíveis nos vários departamentos do Estado; estas iniciativas poderão constituir objeto de contratos-programa a celebrar entre o Estado e as entidades interessadas, cujo enquadramento legal será precedido da audição dos parceiros sociais (XI Governo Constitucional).

Embora as qualificações da população adulta e o insucesso e abandono escolares dos jovens fossem problemas reconhecidos pelos governos anteriores, para o XI Governo, a sua persistência no tempo e o seu carácter estrutural exigiam uma reforma educativa profunda.

Não obstante os esforços empreendidos nos anos anteriores, o resultado desta situação é ainda patente numa população com um fraco índice de estudos, numa mão de obra profundamente desqualificada, numa taxa de analfabetismo sem paralelo na Europa, em sérios estrangulamentos no acesso à educação, na deficiente qualidade dos serviços educativos, a todos os níveis, e no grave índice de insucesso escolar, particularmente no âmbito do ensino básico. Importa, assim, caminhar rapidamente para uma educação mais sólida, mais completa e mais produtiva, sem perder de vista que se trata de um processo a longo prazo, no qual não se pode perder nem um dia, atento o seu óbvio alcance cultural, social e económico.

Por isso, o Governo elege como elevada prioridade para os próximos quatro anos, a renovação do sistema educativo e o arranque para uma profunda reforma do setor, tendo por horizonte a transição do milénio, como resulta dos princípios que informam a Lei de Bases do Sistema Educativo e orientarão a sua subsequente regulamentação (XI Governo Constitucional).

Durante a década de 1990 não se verificou uma melhoria assinalável. Pelo contrário, os indicadores são, em muitos casos, demonstrativos de uma estagnação ou mesmo agravamento da situação, sendo relativamente evidente que a reforma desenvolvida não estava a ter as repercussões expectáveis. Apesar de tal, o XII Governo Constitucional apenas assinalou a necessidade de dar continuidade à reforma em curso, alicerçando as medidas de política em

quatro vetores essenciais: “[...] apoio social no sistema educativo; ensinos básico, secundário, tecnológico, artístico e profissional; ensino superior e investigação; administração e gestão do sistema educativo” (XIII Governo Constitucional).

A análise do programa do XIII Governo Constitucional, com Marçal Grilo como ministro da Educação, permite identificar uma preocupação acrescida com a definição da identidade e dos objetivos do ensino secundário, contrariando o desequilíbrio entre as diferentes vias. Destaca-se a centralidade atribuída aos cursos gerais e tecnológicos e garante-se que as diferentes modalidades permitam o término do nível de ensino e a integração no mercado de trabalho ou o prosseguimento dos estudos. A preocupação passava por “aumentar os níveis de frequência do ensino secundário, revalorizando o diploma deste grau de ensino e promovendo o desenvolvimento equilibrado e o reconhecimento social das diferentes vias” (XIII Governo Constitucional). Para tal considerava-se fundamental que

qualquer das vias de orientação [tenha] um caráter terminal, capaz de associar uma formação geral e específica adequada ao prosseguimento de estudos e à inserção na vida ativa.

[Que] Nenhum jovem abandone o sistema de educação/formação sem uma qualificação certificada, assegurando, para a concretização deste objetivo, as necessárias articulações institucionais entre, por um lado, as entidades que tutelam os sistemas de educação e formação profissional e, por outro, os parceiros sociais.

Aos diplomados do ensino secundário geral que não ingressem no ensino superior, [assegurar] uma formação que confira qualificação profissional certificada (XIII Governo Constitucional).

O XIV Governo Constitucional prossegue com a maioria das decisões políticas desenvolvidas pelo governo anterior. Com António Guterres como primeiro-ministro, as duas legislaturas apresentam uma continuidade no que respeita o cerne das opções políticas.

A grande prioridade que foi dada à educação pelo XIII Governo Constitucional tem que ser renovada permanentemente, dada a magnitude do desígnio que propomos [...] Em particular, na próxima legislatura, há que prosseguir [...] (XIV Governo Constitucional).

Ao contrário dos governos anteriores, o XIII e o XIV Governos consideram nos seus programas que deve haver continuidade nas políticas ou pequenas mudanças graduais “centradas nas escolas e nas comunidades educativas, sujeitas a avaliação e a um processo constante e participado de ajustamento à realidade” (XIII Governo Constitucional).

Para tal seria necessária a “negociação de um pacto educativo que assegure a mudança de método, a continuidade de políticas, a concertação e a corresponsabilização de todos os protagonistas do processo educativo” (XIII Governo Constitucional).

Apesar de os programas do XIII e XIV Governos Constitucionais destacarem a importância de se concretizar a identidade do ensino secundário e de, gradualmente, se equilibrarem as diferentes vias, garantindo a permeabilidade entre elas, o que se constata é que o normativo legal que consagra essa ideia – a revisão curricular do ensino secundário (Decreto-lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro) – não constitui uma alteração substancial do sistema preexistente, produzindo apenas pequenos ajustamentos incrementais.

Não obstante a importância atribuída à (re)valorização do ensino secundário enquanto grau com identidade própria, e a referência constante à necessidade de harmonizar as diferentes vias, constatou-se que, na discussão pública desenvolvida a partir de 1997, promovida pelo XIII Governo Constitucional, que originou a revisão curricular formulada em 2001, pelo XIV Governo, apenas foram discutidas as duas vias do ensino secundário regular (cursos gerais e cursos tecnológicos), não fazendo qualquer alusão ao futuro dos cursos profissionais, lecionados nas escolas particulares (Azevedo, 2014). O decreto-lei estabelece assim:

[...] os princípios orientadores da organização e da gestão curricular dos cursos gerais e dos cursos tecnológicos do ensino secundário, bem como da avaliação das aprendizagens e do processo de desenvolvimento do currículo nacional, entendido como o conjunto de aprendizagens a desenvolver pelos alunos de cada um dos cursos do ensino secundário, de acordo com os objetivos consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo para este nível de ensino (Decreto-lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro).

Apesar de os objetivos definidos na revisão curricular se circunscreverem sobretudo ao lugar do ensino secundário na construção do futuro da sociedade portuguesa e apresentarem um enfoque nos cursos gerais e tecnológicos, o que se observa é que, em termos de intenções definidas no programa do XIV Governo, redigido pouco tempo antes, foram feitas várias alusões ao ensino profissional e profissionalizante,<sup>77</sup> traçando vários objetivos a esse respeito. Vejam-se alguns exemplos:

O reforço da qualidade no ensino básico e secundário e no ensino superior, a diversificação democrática de modos de cumprimento do ensino básico, a realização de transformações

---

77 Como se pode constatar pela frequência da temática analisada no ponto 5.2.2.

significativas do ensino secundário e profissional, tendo em conta o equilíbrio entre objetivos educativos e transição para a vida ativa [...]

[...] forte aposta nas vias tecnológicas, profissionais e artísticas no secundário e maior ligação das escolas à vida ativa [...]

Crescimento sustentado das taxas de frequência do ensino secundário e dos cursos tecnológicos, por forma a assegurar que, até 2006, mais 20% dos jovens entre os 15 e os 18 anos frequentem este nível de ensino e a percentagem de alunos nos cursos profissionais seja idêntica à dos que frequentam os cursos gerais.

Rentabilização dos recursos formativos dos diferentes subsistemas do ensino secundário, valorizando-se, nomeadamente, a oferta das escolas profissionais, que integram, com as escolas do ensino secundário regular e com o sistema de aprendizagem, a rede básica de oferta de formações secundárias (XIV Governo Constitucional).

Considerando e identificando algumas lacunas na revisão curricular, o ministro da Educação do XV Governo Constitucional referiu a necessidade de “[...] aproveitar plenamente esta revisão curricular para redesenhar, em termos mais equilibrados e criteriosos, a rede nacional de oferta do ensino secundário” (Decreto-Lei n.º 156/2002, de 20 de junho), e engendrar uma verdadeira reforma do ensino. A par de outras razões, o facto de a revisão curricular desenvolvida pelo governo precedente não considerar o ensino profissional foi um dos argumentos para a suspensão da revisão curricular, impedindo que esta se concretizasse ainda nesse ano letivo. Para o governo era essencial que o ensino secundário fosse repensado no seu conjunto e não se circunscrevesse aos cursos científico-humanísticos e cursos tecnológicos. Assim,

[...] a revisão curricular do ensino secundário não poderá deixar de acolher um objetivo central para o País, que o Programa do Governo enunciou: a construção de um modelo coerente de formações tecnológicas de nível secundário, a partir de ofertas articuladas de ensino tecnológico e profissional, englobando também a formação ao longo da vida, com vista à consolidação de um novo equilíbrio entre a oferta de ensino secundário geral, por um lado, e a oferta de ensino secundário tecnológico e profissional, por outro, em termos mais adequados aos modelos de realização profissional requeridos pelas sociedades modernas (Ministério da Educação, 2003).

Para o ministro,

[...] estava em curso uma revisão curricular do ensino secundário e nós, na altura, no PSD, sempre entendemos que o ensino secundário precisava de uma reforma e não de uma revisão curricular, ou

seja, diziam que era uma revisão curricular, mas no fundo era uma reforma. Só que era uma reforma parcelar, ou seja, trabalhava fundamentalmente o ensino científico-humanístico e o ensino tecnológico. Tudo o resto não era mexido. A conceção que nós tínhamos era precisamente que a mexer no ensino secundário, tinha-se de mexer em todos os cursos de nível secundário, onde se inclui o ensino profissional [...].

Por isso, faltava “[...] uma visão de conjunto das formações de nível secundário que permitisse identificar de forma mais rigorosa as diferentes opções educativas e formativas [...]” (Justino *et al.*, 2006: 14). Esta situação mostra-se mais grave se se referir que o ensino geral continuava a representar a quase totalidade do ensino secundário regular e que os cursos tecnológicos nunca surgiram como uma alternativa com credibilidade e utilidade social, representando um ensino de segunda escolha, caracterizado por uma natureza híbrida, o que dificultava a entrada no mercado de trabalho, para os alunos que o pretendiam, ou no ensino superior, revelando elevadas taxas de insucesso escolar (Fernandes, 1998).

O XV Governo Constitucional inicia funções em 2002, num contexto favorável à criação de condições para a mudança de políticas. Isto porque a opinião e o debate públicos acerca do fracasso do ensino secundário, nas suas mais variadas vertentes, estava mais premente do que nunca. Tal como mencionado no capítulo 3, é por esta altura que Portugal integra os estudos comparativos internacionais, como o programa PISA, e obtém os seus resultados. A partir deles é reconhecida a má performance dos alunos portugueses relativamente a matérias como a Matemática e as Ciências (Benavente, 2003a). A par disso, é também nesta fase que os dados comparativos do abandono escolar surgem nos relatórios da OCDE (2001), sendo realizados estudos, como o coordenado por Roberto Carneiro (2001), que permitem criar “[...] na opinião pública interrogações sobre o funcionamento e a eficácia das escolas” (Benavente, 2003a: 71).

É num contexto como o descrito que o ministro da educação do XV Governo Constitucional alterou substancialmente a estrutura do ensino secundário, criando a possibilidade de introduzir cursos profissionais nas escolas secundárias.

Se durante o período de discussão da revisão curricular do ensino secundário e da formulação da mesma revisão não existia conhecimento factual sobre o sistema educativo português que pudesse fundamentar a decisão política, tendo sido formulado um decreto-lei que apenas contemplava o ensino secundário regular (cursos gerais e cursos tecnológicos), a partir de 2001/2002 foram criadas as condições para uma mudança de política, através de informação e conhecimento, que desembocaram num conjunto de ideias que releva a discussão para a importância da escola pública e do ensino secundário.

Os factos reunidos suscitaram a abertura de uma janela de oportunidades para o protagonista do XV Governo desenvolver a reforma do ensino secundário e criar a possibilidade de os cursos profissionais serem lecionados nas escolas do ensino secundário público.

Ao contrário do defendido nos programas dos dois governos precedentes, que pretendiam apenas uma revisão a partir das alterações até então concebidas, a intenção do XV Governo Constitucional assumiu uma matriz reformista. A reforma do ensino secundário foi composta por:

[...] um modelo corrente de formações tecnológicas de nível secundário, a partir de ofertas articuladas de ensino tecnológico e profissional, englobando também a formação ao longo da vida, com vista à consolidação de um novo equilíbrio entre oferta de ensino secundário geral, por um lado, e a oferta de ensino secundário tecnológico e profissional, por outro, em termos mais adequados aos modelos de realização profissional requeridos pelas sociedades modernas (Decreto-Lei n.º 156/2002, de 20 de junho).

Ao analisar-se o programa do governo e as suas premissas essenciais constata-se que, à parte uma preocupação em articular as diferentes ofertas do ensino secundário no seu conjunto, a suspensão da revisão curricular permitiu ganhos de eficiência, isto é, “[...] evitar a dispersão de currículos e conteúdos e o aumento da despesa pública sem ganhos evidentes de qualidade” (XV Governo Constitucional).

Através da análise realizada ao programa do governo em causa é possível verificar uma tentativa assumida de reduzir o papel do Estado na educação, tanto ao nível do financiamento, como na prestação do serviço público.

Em algumas matérias, é visível uma visão diferente em relação ao papel do Estado na escola pública. Se, por um lado, se promove uma solução de diversificação no ensino secundário público (a introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias), que parece revelar uma preocupação com questões de igualdade de oportunidades e equidade, por outro, é apanágio do governo “[...] contrariar o crescente estatismo a que está sujeita a educação em Portugal” (XV Governo Constitucional).

Um dos aspetos que reforça o mencionado é a referência à necessidade de se reforçar o trinómio Estado-mercado-sociedade na produção do bem-estar em educação, isto é,

um maior equilíbrio entre as organizações pública, social e privada, enquanto destinatários das políticas educativas e do esforço de financiamento, é um objetivo que importa alcançar (XV Governo Constitucional).

A partir da suspensão da revisão curricular, é desenvolvida, em 2002, uma mudança considerável no ensino secundário, através da formulação e implementação da sua reforma (Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março).

Tendo por base os problemas do ensino secundário explicitados pelos sucessivos governos, a reforma desenvolvida promove uma mudança na gestão dos currículos e no processo de avaliação do ensino secundário. Trata-se de,

[...] uma reforma que constitui componente estratégica nuclear no âmbito de uma política de educação determinada em obter resultados, efetivos e sustentados, na formação e qualificação dos jovens portugueses para os desafios da contemporaneidade e para as exigências do desenvolvimento pessoal e social (Justino *et al.*, 2006: 20).

O ensino secundário público passa a ser constituído por quatro modalidades distintas: os cursos científico-humanísticos, os cursos tecnológicos e os cursos artísticos e profissionais.

Com efeito, é com a tomada de posse do XV Governo Constitucional, no âmbito da reforma do ensino secundário, que se contempla pela primeira vez a introdução dos cursos profissionais nos estabelecimentos públicos de ensino secundário, em moldes semelhantes aos lecionados nas escolas particulares.

Neste sentido, pretende-se alargar às escolas secundárias públicas a possibilidade de lecionarem cursos profissionais e de formação dos diferentes níveis (I, II III e IV), salvaguardando-se sempre o princípio da racionalidade da oferta da rede (pública e privada) (Ministério da Educação, 2003: 10).

Deste modo, pode-se mencionar que, apesar de os problemas subjacentes à formulação da medida terem sido integrados na agenda política desde 1983, aquando da criação do ensino técnico-profissional, sendo reforçados com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, e com a criação dos cursos profissionais e dos cursos tecnológicos, em 1989, a solução de alargamento do ensino profissional às escolas secundárias apenas acontece no âmbito do XV Governo Constitucional.

Da análise elaborada depreende-se que, até à introdução do XV Governo Constitucional, as soluções encontradas para responder ao abandono escolar precoce e para promover uma maior frequência e conclusão do ensino secundário passaram sobretudo pela formulação e implementação de duas medidas de política concretas: a criação de escolas e cursos profissionais e a introdução de cursos tecnológicos nas escolas secundárias.

Considerando que nada foi feito de concreto em relação a esta medida pelo XVI Governo, o que se depreende da análise da legislação e dos programas governamentais é que a medida é formulada e implementada pelo XV Governo, mas só é generalizada no período de governação do XVII Governo, quando de forma incremental foram alargados estes cursos à maioria das escolas do ensino secundário, não os centralizando em apenas alguns estabelecimentos públicos, como as antigas escolas técnicas.

No âmbito do programa do governo foi explanada a intenção de criar uma rede articulada de oferta educativa diversificada.

Assume-se como urgente a aproximação entre as escolas secundárias, as escolas profissionais e os centros de formação profissional, criando uma rede de oferta articulada e complementar, de modo a potenciar uma malha fina de vias diversificadas de educação e formação pós-básica (XVII Governo Constitucional).

Não assumindo uma reforma do ensino secundário, mas pretendendo apenas concretizar algumas medidas de política que, apesar de legisladas, não tinham sido efetivamente concretizadas, os dirigentes políticos do XVII Governo Constitucional prosseguiram um objetivo explicitado pelo XV Governo, aquando da redação do documento orientador da revisão curricular do ensino secundário:

Tornar obrigatória a oferta pública de cursos secundários que permitam satisfazer as necessidades em todo o território, e tornar obrigatória a frequência de ensino ou formação, até aos 18 anos de idade, mesmo quando os jovens já se encontrem inseridos no mercado de emprego (XVII Governo Constitucional).

Para além do objetivo de alargar o número de anos de escolaridade obrigatória e relacionado com essa opção de política, foi definido no programa do governo o objetivo de aumentar o número de cursos e vagas em vias profissionalizantes, para que em 2010 pudesse representar cerca de 50% dos alunos do ensino secundário (Neves, 2011). Este objetivo foi definido em consonância com medidas definidas na Estratégia de Lisboa (2005), que pretendia “[...] fazer do 12.º ano o referencial mínimo de escolaridade para todos os jovens; colocar metade dos jovens do ensino secundário em cursos tecnológicos e profissionais, atingindo 145.000 vagas até 2010” (*Estratégia de Lisboa*, 2005: 36).

Se no âmbito do XV Governo Constitucional, a medida já tinha sido implementada, o que se verifica é que a sua concretização e generalização à maioria das escolas secundárias acontece, justamente, através de ações concretas desenvolvidas pelo XVII Governo, valendo-se da legislação já produzida, designadamente o decreto-lei que instituiu a reforma do ensino secundário, fazendo apenas alterações ligeiras, nomeadamente em questões que se identificavam como mais problemáticas.

O processo de aplicação dos novos currículos do ensino secundário será cuidadosamente avaliado, procedendo aos ajustamentos que se revelarem indispensáveis. Estão já identificados, como pontos críticos, a menorização das ciências experimentais e do ensino da literatura, assim como as deficiências na oferta combinada de cursos tecnológicos e profissionais (XVII Governo Constitucional).

Se o XV Governo assumiu a necessidade de o ensino secundário contemplar:

A promoção do ensino tecnológico e do ensino profissional, em estreita articulação com os centros de formação, de forma a dotar de competências adequadas todos os alunos que tendo concluído a escolaridade básica, desejem entrar no mercado de trabalho (XV Governo Constitucional).

Com o XVII Governo é avocada a necessidade de “expandir a educação e a formação de nível secundário e valorizar a identidade do ensino secundário, que confere qualificação e certificação própria” (XVII Governo Constitucional), sendo, para tal, fundamental “alargar a oferta dos cursos tecnológicos, artísticos e profissionais, de forma a aumentar o número de jovens que seguem esses percursos formativos” (XVII Governo Constitucional).

O aumento da escolaridade obrigatória para os 18 anos de idade, medida fortemente confluyente com a generalização dos cursos profissionais, significa antes de mais uma responsabilização, por parte do Estado, no que respeita ao ensino fundamental, bem como a adoção da ideia segundo a qual:

Só a partir de 12 anos de escolaridade é que se colocará a opção entre prosseguir de imediato estudos superiores, ou fazer uma primeira entrada no mercado de emprego; e mesmo esta não significará o fim da aprendizagem, mas sim um percurso de cruzamentos entre profissão e formação (XVII Governo Constitucional).

É possível apreender que a decisão de alargar a escolaridade obrigatória para 12 anos de escolaridade, iniciativa de política tomada no final do mandato do XVII Governo

Constitucional, “[...] acontece na sequência de outras medidas de política, como a generalização do ensino profissional nas escolas públicas e também o programa de melhoria das condições físicas dos estabelecimentos do ensino secundário” (Velo *et al.*, 2015: 49). Com esta confluência de medidas e ações concretas por parte do governo, e através de uma forte valorização da escola e ensino públicos, em particular dos cursos profissionais do ensino secundário, foi possível concretizar algumas das metas mais ambiciosas inicialmente estipuladas no programa do XVII Governo. São elas:

Redução drástica do insucesso no ensino básico e do abandono na transição para o secundário.

Expandir a educação e a formação de nível secundário. [...]

Alargar a oferta dos cursos tecnológicos, artísticos e profissionais, de forma a aumentar o número de jovens que seguem esses percursos formativos (XVII Governo Constitucional).

Apesar de algumas políticas desenvolvidas pelo XVII Governo Constitucional apresentarem um caráter de continuidade com o que foi formulado pelo XV Governo, parece existir uma diferença entre os dois governos referidos, na perceção do papel do Estado e da escola pública no conjunto do sistema educativo, tendo efeitos visíveis no sentido das políticas e na maior ou menor preocupação com os aspetos da igualdade de oportunidades e da equidade.

Em 2005, é assumido que só com um Estado fortemente interventor é possível:

Pôr em prática políticas que consigam obter avanços claros e sustentados, na organização e gestão dos recursos educativos, na qualidade das aprendizagens e na oferta de várias oportunidades a todos os cidadãos para melhorarem os seus níveis e perfis de formação (XVII Governo Constitucional).

E garantir um serviço público de educação não só que viabilize a diversidade de vias e de públicos escolares, como fomenta a aquisição de competências e qualificações necessárias para a plena cidadania dos jovens, garantindo a qualidade das aprendizagens e uma maior igualdade de oportunidades e equidade. De acordo com o programa do XVII Governo Constitucional,

é fundamental centrar as energias ao serviço dos beneficiários do sistema educativo: os alunos. Não só do litoral, mas, também, os alunos do interior. Não só dos integrados em famílias esclarecidas e com meios, mas, também, daqueles que menos apoios têm. Não só das famílias que nasceram em Portugal, mas, também, de todas aquelas que, vindas de perto ou de longe, se integram na realidade nacional [...] só é possível avançar no caminho da inclusão e da igualdade de oportunidades,

defendendo e valorizando o serviço público de educação e a escola pública, aberta a todos (XVII Governo Constitucional).

Ao contrário do que é referido no programa do XV Governo, relativamente à necessidade de reduzir o estatismo em educação como forma de fomento da excelência e qualidade, a perspectiva subjacente ao programa do XVII Governo é a de um reforço do papel do Estado, considerando:

A escola de hoje defronta-se, entretanto, com um novo leque de desafios. Nas sociedades democráticas, abertas e complexas em que vivemos, pede-se legitimamente à escola que não se preocupe apenas com a transmissão de conhecimentos organizados em disciplinas. De um lado, há que centrar o trabalho pedagógico na aquisição de competências que sustentem a aprendizagem ao longo de toda a vida. Do outro, há que promover a educação para os valores (XVII Governo Constitucional).

## **5.6 Notas conclusivas**

Com base na ideia de que os programas dos governos são documentos que permitem dissecar as questões e problemas que integram a agenda política, realizou-se uma análise de conteúdo com o auxílio do MaxQda e SPSS. Primeiro adotou-se uma perspectiva mais qualitativa, de construção de categorias temáticas, o que permitiu a codificação e organização da informação escrita, bem como a sua análise posterior. Depois, realizou-se uma análise de relevância temática, designadamente através da contabilização da ocorrência de determinados temas ou palavras e da associação temática que teórica e estatisticamente fazia sentido.

A partir da conjugação dos dois tipos de análise de conteúdo foi possível realizar um índice de relevância temática, posicionando os temas de acordo com o seu sentido, em diferentes níveis. Assim, os temas podem ser abordados como (i) um problema (nível 1), (ii) um objetivo geral (nível 2), (iii) um objetivo concreto (nível 3) e (iv) uma proposta de medida (nível 4). De realçar que se trata de um índice em crescente de relevância temática, o que significa que os temas que são considerados no nível 4 (medida de política) têm implícita a identificação de um objetivo concreto (nível 3), de um objetivo geral (nível 2) e de um problema (nível 1). O mesmo acontece com o nível 3 que implica os níveis 2 e 1, e assim sucessivamente.

A análise de conteúdo temática dos programas dos governos permite concluir que alguns destes têm uma vocação mais reformista, enquanto outros pretendem acrescentar pequenos incrementos às medidas anteriormente definidas, e com isso estabelecer alguma continuidade nas políticas. Se, por um lado, são os primeiros governos analisados (X, XI e XII) que

evidenciam uma maior necessidade de reforma do sistema educativo, por outro, é nestes programas que se apresenta uma menor preocupação com questões como as qualificações, a formação e o próprio ensino secundário. A reduzida referência a este último tema pode dever-se, ao facto de se tratar de um período em que o processo de concretização da escolaridade obrigatória (9.º ano) ainda decorria, ficando por isso o ensino secundário menos em evidência nas intenções de política.

Os governos que salientam o tema do ensino secundário tendem a priorizar assuntos como as qualificações, a formação, o ensino profissional e a escola e ensino públicos. Neste caso, são sobretudo os programas do XIII, XIV e XVII Governos, do Partido Socialista, que mais se referem aos tópicos mencionados.

O termo “educação” apresenta uma associação muito elevada com o termo “formação”, mas também com outras temáticas como “ensino público” e “ensino secundário”.

Os programas dos governos onde o tema da “escola e ensino públicos” é referido com maior frequência são tendencialmente aqueles onde estão mais presentes os termos “formação” e “educação” e o tema das “qualificações”.

Outro aspeto importante a ressaltar é que, o tema do “(in)sucesso e abandono escolares” parece associar-se com o ensino secundário e o ensino profissional. Este aspeto é expectável, uma vez que o insucesso e abandono escolares, verificados no ensino secundário, são dos principais problemas aos quais o ensino profissional pretende responder.



## CAPÍTULO 6

### ANÁLISE DAS DECISÕES A PARTIR DAS PERCEÇÕES DOS AGENTES POLÍTICOS

#### 6.1. A análise de conteúdo das entrevistas: aspetos metodológicos

No presente capítulo é analisado um conjunto de entrevistas realizadas aos protagonistas políticos que estiveram presentes nas decisões entre a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo e o momento em que foi implementada a medida em estudo.

Foram entrevistados dez antigos ex-políticos (ministros da Educação e secretários de Estado) do XI ao XVII Governos Constitucionais (quadro 6.1). Foram também entrevistados três elementos de direção do Ministério da Educação<sup>78</sup> que desenvolveram funções no período da formulação da medida, no sentido de obter alguma informação relativamente à concretização desta e não apenas acerca da conceção da ideia política.

Apesar de todos os ministros da Educação e secretários de Estado terem sido contactados, apenas os dez mencionados responderam positivamente à solicitação.<sup>79</sup> Ainda assim foi possível entrevistar pelo menos um dirigente de cada governo constitucional contemplado na análise.

**Quadro 6.1.** Entrevistados

<b>Governo Constitucional</b>	<b>Data</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Entrevistado</b>
XI Governo	1987-1991	PSD	Ministro da Educação (ME)
XII Governo	1991-1995	PSD	Ministro da Educação (ME) Secretário de Estado da Educação (SEE)
XIII Governo	1995-1999	PS	Secretária de Estado da Educação (SEE)
XIV Governo	1999-2002	PS	Ministro da Educação (ME) Secretário de Estado da Educação (SEE)
XV Governo	2002-2004	PSD/CDS-PP	Ministro da Educação (ME)
XVI Governo	2004-2005	PSD/CDS-PP	Secretário de Estado da Educação (SEE)
XVII Governo	2005-2009	PS	Secretário de Estado da Educação (SEE) Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional (SEEFPP)
Três elementos dirigentes do Ministério da Educação			
<b>13 entrevistados</b>			

78 Que nesta tese assumem o carácter de informantes privilegiados.

79 A única exceção residiu na ministra da Educação do XVII Governo Constitucional que, por ter um duplo papel neste trabalho – ministra da Educação e orientadora da tese – optou-se por não entrevistar.

Para além dos decisores políticos, entrevistaram-se três dirigentes que tiveram funções em organismos do Ministério da Educação e que permitiram obter informação adicional relevante para a análise. Realizou-se ainda uma conversa de cariz mais informal com uma docente, cujo doutoramento foi realizado recentemente sobre o tema do ensino profissional. Realizou-se um contacto via *e-mail* com uma ex-dirigente do Ministério da Educação com responsabilidades na compilação de dados estatísticos que estiveram na base da reforma do ensino secundário de 2004. As entrevistas foram realizadas durante o ano de 2014, sendo apenas uma delas em janeiro de 2015.

Enquanto técnica de recolha de informação, as entrevistas tiveram dois momentos diferentes. Primeiro foi apresentado ao entrevistado um quadro realizado pelo investigador (ver anexo E) e solicitado que resumisse a sua perspetiva relativamente a quatro grandes etapas da política de diversificação do ensino secundário: o período de dualização do ensino secundário em liceus e escolas técnicas, anterior ao 25 de Abril; a fase de unificação iniciada em 1974, fazendo alusão à primeira tentativa de diversificação após a unificação, desenvolvida através da reforma Seabra e da institucionalização do ensino técnico-profissional; o período subsequente à criação do subsistema das escolas profissionais de 1989; e, por fim, o período em que é introduzida a medida em estudo e generalizada à quase totalidade das escolas de ensino secundário. Para além do preenchimento dessa grelha de análise foram postas algumas questões de forma mais concreta, através de um guião de entrevista com questões de natureza semidiretiva (ver anexo G).

O principal objetivo da realização das entrevistas aos atores políticos foi a auscultação, na primeira pessoa, acerca do processo de diversificação do ensino secundário, das medidas que a implementaram e das suas diferentes visões acerca das alternativas, prioridades e sentidos das opções que foram sendo formuladas e implementadas no sistema de ensino, ao longo do período em análise.

Com a realização das entrevistas, foi possível confrontar as intenções políticas, explanadas nos programas governamentais, com o que os políticos afirmam ter realizado na prática, no decurso da sua ação governativa. Foi igualmente possível realizar uma análise das dinâmicas e eventos políticos que desencadearam a decisão e a formulação da medida de política concreta, no momento em que a mesma foi realizada (XV e XVII Governos Constitucionais).

Este capítulo tem como objetivo principal identificar e reforçar os diferentes momentos-chave da diversificação do ensino secundário que antecederam a decisão política em estudo, tendo em conta as diferentes visões da missão da escola pública e as diferentes perspetivas que os dirigentes políticos têm de cada uma dessas fases.

Deste modo, não só se analisam os fatores e variáveis (de contexto, recursos e ideias) que estiveram presentes nas diferentes concepções e decisões políticas, com ênfase no último momento em estudo – introdução e generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias – como se propõe e apresenta uma tipologia respeitante à natureza das opções/decisões de política pública de diversificação da oferta educativa, concretizadas ao longo do período em análise.

## **6.2. Etapas do processo de diversificação do ensino secundário: fatores explicativos das opções de política**

Desde os anos 80, sobretudo a partir de 1983 (reforma Seabra) e particularmente a partir da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, existe uma relativa convergência de políticas no que respeita o ensino secundário. Ao se observar as políticas do ponto de vista mais macro e a longo prazo é possível identificar um objetivo comum em todos os governos – expandir e universalizar o sistema – designadamente o ensino secundário.

Para tal, contribuíram alguns ministros com visões bastante progressistas, como foram os casos dos detentores da pasta nos XI, XIII, XV e XVII Governos Constitucionais.

Caso se pretenda observar período a período e orientar a leitura para uma análise mais micro, verifica-se que, apesar do sentido comum das políticas, as alternativas e respostas foram sendo diferenciadas, ainda que sempre com o intuito de resolver o mesmo problema. Pode-se discutir a forma e as medidas de política, mas há um *continuum* na orientação e sentido das mesmas, ou seja, “o essencial do debate entre partidos políticos não põe em causa o objetivo, mas discute as condições da sua concretização” (Rodrigues *et al.*, 2014: 35).

### **6.2.1. A dualização do ensino secundário: a reforma de 1947/48**

Para o estudo do processo de diversificação do ensino secundário e da implementação do ensino profissional é inevitável recorrer à fase da dualização do sistema de ensino anterior a 1974, como forma de contextualizar as decisões de política que foram sendo tomadas nos períodos precedentes. Por isso, tratou-se de uma fase fundamental para compreender algumas das medidas de política que foram sendo implementadas numa fase posterior ou até algumas não decisões e hesitações que foram acontecendo durante todo o período democrático até à atualidade.

Esta fase de política educativa é problemática e levanta quase sempre questões relativas à igualdade de oportunidades. Deste modo, é relativamente consensual que se tratou de uma fase com mais aspetos negativos do que positivos. Isso é perfeitamente evidente à luz das

entrevistas realizadas. Apesar de tal, há pontualmente algum saudosismo dessa fase, designadamente pelo facto de se ter perdido a oferta educativa de preparação para o mercado de trabalho. O ministro do XII Governo entrevistado apresenta esse sentimento:

Eu acho que nesse período o que havia de mais positivo é que as pessoas sabiam fazer. Não só sabiam, aprendiam, como sabiam fazer. E portanto era um tipo de escola que assentava muito em trabalhar com equipamentos. As escolas estavam bem equipadas. No caso de eletricitas, soldadores, mecânicos. Havia equipamentos exatamente em meio real daquilo que se passava nas empresas. Por isso os jovens tinham emprego assegurado sempre [...] Concebo que foi positivo e foi pena, acho que foi um ato negativo tentar unificar o sistema de ensino, acabando com uma coisa que era extremamente válida (ME do XII Governo).

Para a maioria dos ex-governantes tratou-se de um momento de política educativa marcadamente negativo, designadamente pela estratificação social que a dualização representava.

O tipo de desvalorização social era tal que, evidentemente, regressar à escola técnica era uma ideia que fazia sentido apenas naquela lógica muito habitual nestes processos de nostalgia. É uma coisa muito útil para os filhos dos outros. Mas é uma coisa que eu não quero para o meu filho. Como os outros também são pais dos outros evidentemente também não querem (ME do XIV Governo).

O sistema tinha uma perspetiva muito clara, cada um no seu lugar, uma organização do sistema educativo que respondesse àquilo que era a estrutura social e não que tivesse outra perspetiva de alteração da estrutura social. Responder colocando, como à época se dizia “cada um no seu lugar”. E essa dualização aprofundou uma questão, porque era uma dualidade que criava uma grande fissura social porque os liceus preparavam para a estrutura intermédia das empresas, a administração pública, para os quadros intermédios mas que tinha peso na direção das estruturas, enquanto o ensino técnico preparava para os operários especializados, os encarregados, numa perspetiva de separar claramente (SEE do XVII Governo).

Embora existisse diversificação da oferta educativa, a opção entre via técnica e liceal era feita de forma precoce e acompanhada por uma elevada segregação social. Esses são os aspetos mais negativos do período em causa, evidenciados pelos discursos que se apresentam de seguida. “Havia alunos a ir precocemente para as vias profissionais, normalmente com aspetos socioeconómicos relacionados” (ME do XI Governo).

Antes de 74, o modelo que existia tinha bastantes aspetos negativos nessa perspetiva da separação entre as vias, liceu/escola técnica, sendo isso realizado numa fase muito precoce e sobretudo tendo associada a essa dualização uma seleção de base económica, social e cultural. Isso são os seus aspetos principais negativos (SEE do XII Governo).

Eles [Estado Novo] tinham sempre um grande receio de uma sobreprodução de diplomados dos liceus. E por isso entendiam que os liceus deveriam ser para os melhores, para uma elite, digamos assim, dos alunos (ME do XV Governo).

[...] Tinham configuração institucional, imagem, reputação, valor público muito diferente. E a separação era uma separação quase definitiva, visto que o caminho normal de quem frequentava o liceu era depois candidatar-se à universidade, o caminho normal de quem frequentava a escola técnica era concluir, naquilo que se chamava o curso geral, comercial ou industrial [...] Estas características do ensino técnico antes do 25 de Abril, esta desvalorização sistemática do ensino técnico, esta clara diferenciação muito definitiva e muito precoce entre duas fileiras na prática incomunicáveis, condenou o ensino técnico à morte (ME do XIV Governo).

Ainda durante o período em que vigorava o Estado Novo, mas com uma orientação de política mais progressista e de uma maior abertura do sistema, é desenvolvida uma reforma pelo ministro Veiga Simão, com ideais de democratização e universalização do ensino, passando a escolaridade obrigatória de seis para oito anos. Este é um dos aspetos mais positivos do período em que a educação expressava elitismo e segregação.

Portanto o que há, no meu ponto de vista, na reforma Veiga Simão, não é a tentativa de alterar o sistema, mas adicionar ao sistema uma perspetiva que não estava presente, que era a perspetiva da universalização, da democratização do acesso. Tentar democratizar o acesso à educação, alongar a escolaridade obrigatória. Para democratizar o acesso era preciso alongar a escolaridade obrigatória e embora em vários momentos se perceba que o Veiga Simão com a defesa que faz das chamadas escolas que tinham as duas vias, que é uma defesa muito acentuada que ele faz e cria muitos incentivos de escolas nesse sentido e faz uma defesa muito acentuada disso e percebe-se que há ali uma tentativa de obviar aquele corte social, aquela dualidade social do sistema das condições da época. Aquela perspetiva parece-me muito já nesse sentido. O sentido da escolaridade obrigatória para oito anos e depois de escolas secundárias que tenham formações gerais e formações profissionais. Situação, aliás, que só vem a ser retomada agora recentemente, a partir de 2005 (SEE do XVII Governo).

O que é que aconteceu com Veiga Simão? Tentou fazer a unificação até ao 9.º ano de escolaridade. O modelo de ensino era 4+4+4, não era este 4, 2, 3, 3. Era 4+4+4. Era preciso estender o preparatório para quatro anos (ME do XI Governo).

Portanto, eu acho que a reforma Veiga Simão, do ponto de vista pedagógico, anterior a 74, traz algumas modificações e algumas alterações na componente pedagógica, traz uma certa modernização ao ensino tal como ele acontecia nas nossas escolas (ME do XV Governo).

Pronto, já a recuperar, depois nas reformas Veiga Simão, do ponto de vista da escolarização e da abertura do sistema, mas ainda assim numa situação de profundo atraso (SEEF do XVII Governo).

O problema aqui era o próprio dualismo em si. Que era um fator de discriminação social. Como é que se resolveu isso? Em primeiro lugar o Veiga Simão já tinha identificado esse problema nos últimos anos do Estado Novo, principalmente criando o chamado ciclo preparatório, fazendo aumentar a escolaridade obrigatória e um ciclo preparatório que constituiria isso. E atrasando a entrada do dualismo para um pouco mais tarde (ME do XV Governo).

### **6.2.2. A unificação do ensino iniciada em 1974**

Apesar da ideologia progressista e modernizadora da reforma Veiga Simão, a mesma não foi concretizada pela falta de tempo desencadeada pelo golpe de Estado de 25 de Abril de 1974. Como nos refere um entrevistado, “os aspetos negativos levaram a uma reação pós 25 de Abril, uma reação muito acentuada e profunda, uma reação das pessoas de tentar combater aquela situação” (SEE do XVII Governo).

Com a queda do regime desencadeia-se um processo de transformação profunda no sistema de ensino, o que é perspetivado por vários entrevistados como algo positivo: “[...] foi um movimento de fundo que tinha de ser assim. Acho que a ideia de ter uma escolaridade obrigatória universal para todos, é positiva” (SEE do XIII Governo).

O período após o 25 de Abril é muito marcado pela filosofia inversa, do ponto de vista do acesso à educação. Por isso o rápido alargamento [...] e por tudo isso foi uma dinâmica, toda ela no seu fundamental, na minha opinião positiva (SEEF do XVII Governo).

Numa lógica de rutura com o modelo dualizado, premissa essencial do sistema de ensino nas últimas décadas, mas de continuidade com o que tinha sido iniciado em 1973, com a reforma

Veiga Simão, desenvolveu-se o processo de democratização do ensino. A filosofia dominante foi a de um alargamento do acesso à educação, garantindo uma maior igualdade de oportunidades. Assim, de acordo como os entrevistados, alguns dos aspetos mais positivos da unificação foram: “[...] a tentativa de democratização do acesso, a unificação na perspectiva da democratização do acesso, na perspectiva de continuidade no que estava previsto na reforma Veiga Simão” (SEE do XVII Governo).

[...] Funcionar como um incentivo à generalização da educação das pessoas. É dada à educação uma importância no novo regime, uma importância de que a educação devia chegar a todos. Eu acho que esse é um sinal muito interessante da nossa democracia. Uma educação a chegar a todos [...] O sinal: a educação deve ser para todos. E toda a gente deve aprender o mesmo conjunto de coisas. Nesse aspeto parece-me que foi um sinal muito interessante (SEE do XVI Governo).

Garantir à maneira da *comprehensive school* inglesa, garantir que todos os alunos, todos e cada um deles tinham exatamente a mesma formação ao longo de um determinado período de tempo. Neste caso, nove anos. E essa é uma ideia boa, é uma ideia que realmente foi um passo importante conjugado com o alargamento da escolaridade obrigatória [...]. A unificação foi muito positiva. Já tenho algumas dúvidas relativamente à ideia da *comprehensive school* até ao 12.º ano (SEE do XIV Governo).

O processo de unificação terminou com a dualização do sistema. Inicialmente cingiu-se ao ensino preparatório, mas rapidamente se alargou ao secundário, originado aquilo que vários autores designam licealização, sendo apontado por vários entrevistados, como um dos aspetos menos positivos da unificação. Assim,

a unificação do ensino secundário que inicialmente parte da unificação dos 7.º, 8.º e 9.º anos experimentais e depois dá uma volta, uma inversão nessa perspectiva no sentido de alongar o ensino básico, chamado o ensino preparatório, mas a perspectiva da unificação mantém-se, mas mantém-se enquanto 1.º ciclo do ensino secundário, não enquanto 2.º ciclo do básico, ela mantém-se como 1.º ciclo do secundário [...]. Mas depois, ao criar o ensino secundário como ensino unificado cria um efeito nefasto, chamado a licealização. Porquê? Devido às vicissitudes políticas daquela altura, acaba por projetar a unificação também para o resto do ensino secundário. Ou seja, aquilo que era inicialmente previsto, os dois anos de unificação da reforma Veiga Simão, transforma-se nos três anos chamado do 1.º ciclo do ensino secundário unificado (SEE do XVII Governo).

Para o dirigente político do XVI Governo, este alargamento da unificação ao ensino secundário

[...] tem também a sua explicação e o seu enquadramento político. Também não vale a pena, quando fazemos uma análise retrospectiva, achar que foi um erro colossal. Não foi! Foi num determinado momento do tempo e portanto há que compreender no momento histórico e político e portanto não vale a pena ter sobre isso uma visão demasiadamente crítica. É um bocadinho anacrónico aos olhos de agora. Entende-se que foi um erro muito grande, mas na altura [...] (SEE do XVI Governo).

Se, por um lado, é compreensível a filosofia igualitária subjacente ao processo, sendo esse o aspeto mais positivo da unificação, por outro, para alguns dos decisores, tratou-se de um processo que desencadeou uma resposta igual para todos, e “a educação no sentido formativo não tem de ser igual para todos. Tem de ser diversa, até porque as pessoas são diversas, têm necessidades diversas, têm orientações diversas, têm vocações diversas. A diversidade humana é muito grande” (SEE do XVI Governo).

Esta tentativa de igualização traduziu-se num dos maiores problemas do sistema de ensino – o elevado insucesso e abandono escolares – consubstanciado na fraca escolarização da população adulta, acompanhando a agenda política de todos os governos.

Há um desaparecimento objetivo das escolas técnicas e com universalização de cursos que eram cursos de raiz liceal, ou seja, matriz geral. E isso vai ser um problema que vai acompanhar o país durante todos esses anos. Uma das coisas que acompanhou o país durante os 50 anos da democratização do acesso, na escolaridade dos quatro anos, até aos 12, vai ser esse problema (SEE do XVII Governo).

Deixou muita gente saudosa das anteriores escolas técnicas e comerciais, porque esta unificação feita com vontade política também provocou fracasso escolar e exclusão. E portanto, aquilo que mais falhou, durante todo o processo, depois do 25 de Abril foi porque se quis generalizar, e bem, a educação para todos. Que é um direito, e alargar a escolaridade obrigatória que hoje é até ao fim do 12.º ano, mas não se transformou o modelo de escola, não se transformou a organização, nem as pedagogias. Portanto continuamos a ter o professor com a sua turma. Uma escola tradicional, uma escola centrada na palavra. As pedagogias ativas não entraram nas escolas, senão sob forma de boas práticas circunscritas. E portanto o ensino unificado, que foi do ponto de vista democrático, coerente com os tempos que vivíamos (SEE do XIII Governo).

Assim, o processo de unificação demonstrou que,

[...] a uma boa ideia corresponde uma má prática, porque a tentativa de igualizar as condições de mobilidade social foram absolutamente pervertidas ao se instalar um modelo de ensino desajustado às populações que já tinham menos acesso aos bens culturais, já tinham menos preparação, menos família, menos social em casa e portanto isso ia-se reproduzir numa escola. Portanto temos aqui as grandes massas do abandono e do insucesso do início dos anos 80 (dirigente do ME).

Apesar dos aspetos negativos resultantes da unificação, é compreensível que o modelo de ensino que vigorasse fosse o mais valorizado socialmente. Esta é também a opinião do ME do XIV Governo:

Mas também me parece que isso era inevitável. Quer dizer, um sociólogo percebe bem que, quando há um processo de unificação, o *benchmark* seja a fileira mais valorizada socialmente. É isso que se chama as aspirações de mobilidade das pessoas (ME do XIV Governo).

A partir da constatação de que a uma boa ideia (unificação / igualdade de oportunidades) tinha correspondido uma má prática (licealização), nos anos 80 é criada uma medida de política que relança no debate público e político a necessidade de diversificação do ensino secundário. Tratou-se de criar os cursos técnico-profissionais como uma nova modalidade de ensino secundário. Estes novos cursos responderam à influência das recomendações internacionais, designadamente da OCDE, que seguia orientações da teoria do capital humano, fomentando o investimento em educação, e em particular no ensino de cariz profissionalizante.

Apesar de a medida de política não ter tido uma procura significativa, muito devido à desvalorização social que os diferentes atores atribuíam às ofertas profissionalizantes, ela teve um papel fundamental ao relevar o problema que não voltou a sair da agenda política – fraca adesão e conclusão do ensino secundário. Esta é a visão do SEE do XVII Governo.

Visto à distância, os cursos técnico-profissionais para a época foram um falhanço, na medida em que foram rejeitados, não tiveram a adesão, porque havia uma grande desqualificação social. Isso fazia com que as pessoas não fizessem aquela escolha. Por outro lado, os professores e as escolas não estavam preparados. Tinham feito um ajustamento às novas vias e portanto tudo aquilo que era ainda herança do sistema dual tinha praticamente desaparecido, quer do ponto de vista material, quer do ponto de vista conceptual [...] E portanto a reforma Seabra, do meu ponto de vista, visto a longo prazo foi um passo importantíssimo, a longo prazo. Porque o reaparecimento do sistema com essa via recoloca a discussão num ponto diferente do que estava. A discussão, quer do ponto de

vista político, quer do ponto de vista pedagógico, era recolocada num ponto diferente do que estava antes da existência desses cursos. Eu creio que isso se vai projetar na Lei de Bases do Sistema Educativo. A Lei de Bases vai instituir dois tipos de cursos e acho que a Lei de Bases não seria exatamente assim se não tem havido a reforma Seabra. Ou seja, acho que ela ajudou a recolocar a discussão num ponto diferente. Embora, depois do ponto de vista material não tenha tido muita consequência. Mas ajudou a recolocar a discussão desse ponto de vista. Isso foi um ponto muito positivo ao ajudar a recolocar. E a Lei de Bases reajusta de forma muito mais equilibrada ao reconhecer a necessidade da qualificação profissional de jovens (SEE do XVII Governo).

### **6.2.3. A reforma do ensino secundário: criação das escolas e dos cursos profissionais de 1989**

O período que se segue é de extrema importância. Primeiramente porque, em 1986, é aprovada a Lei de Bases do Sistema Educativo e são instituídos os princípios de um ensino secundário diversificado, com uma dupla finalidade – inserção no mercado de trabalho e preparação para o ensino superior. Depois porque em 1989 o ministro da Educação cria o subsistema das escolas profissionais, que foi uma medida sem precedentes no país, com uma relevância inquestionável para a promoção do ensino profissional em Portugal.

Assumindo algum fracasso dos cursos técnico-profissionais e tendo como principal objetivo apresentar uma solução de diversificação do sistema de ensino secundário, os dirigentes políticos do XI Governo deram um impulso político, apresentando uma solução externa ao sistema de ensino regular – a criação de uma rede de escolas profissionais –, de natureza institucional particular e criadas através da mobilização da sociedade civil, com apoio financeiro do Estado, com o objetivo de uma forte articulação com o mercado de trabalho e o tecido produtivo local. É desta forma que é descrita a medida pelos seus criadores.

Eu não queria um modelo tão clássico, tão tradicional, era um modelo dos anos 50. Envolver mais as empresas. As escolas tinham que se inserir no tecido social, apostar mais nas empresas e fazer uma iniciativa autóctone da sociedade civil. As autarquias foram muito ativas, iniciativas de fundações, etc. Decidi passar tudo para fora do Estado, instância de iniciativa social. Houve fundações, autarquias locais, sindicatos, associações empresariais, empresas. Houve um grande apelo a um movimento nacional que o GETAP com Joaquim Azevedo na criação desse ensino profissional, nas escolas profissionais. E o Estado fez contratos com eles, para eles realizarem esses cursos profissionais. Muito flexível, sem olhar necessariamente à escolaridade, mas antes níveis de competência... houve muita variedade (ME do XI Governo).

E decidimos criá-lo fora. Porquê? Porque não era se era privado ou era público. É a modalidade com que muitas escolas foram criadas, foi uma modalidade particular, mas fruto de associações, câmaras e associações de entidades privadas. Porque entendemos que criá-las dentro do quadro vigente seria, de certo modo, condená-las ou pelo menos limitá-las em toda a sua potencialidade. Era colocar vinho novo em odres velhos. E então a ideia era “porque é que não vamos colocá-lo em odres novos?” E então começámos a estudar que tipo de escolas poderiam ser estas. E para um ensino que tinha de combinar uma formação de base humana com formação técnica, que tinha que visar o desenvolvimento das pessoas e o desenvolvimento de preparação para o mercado de trabalho. Que tinha sempre esta dualidade. Como é que nós poderíamos fazer isto através de um currículo que tivesse em conta estas finalidades e, por outro lado, fazer isso num contexto que propiciasse mais sucesso escolar aos alunos. Para isso inventámos a questão do sistema modular, as iniciativas de formação devia ser sobretudo uma iniciativa social que visasse responder aos problemas de cada comunidade e cada contexto e para isso deveria ser fruto muito mais da iniciativa das instituições da sociedade civil que pudessem mobilizar-se para isto do que propriamente ser a administração, Lisboa que decidia. Por essas razões todas, decidiu-se criar fora. Decidiu-se fazer um modelo também novo, naquela altura, que eram os contratos-programa. Ou seja, o Estado entendia que, do ponto de vista político e social, era muito importante haver esta oferta e decidiu criá-la através de uma norma, de um quadro ou enquadramento normativo que permitisse que as iniciativas da sociedade pudessem surgir (SEE do XII Governo).

No contexto de uma mudança de governo (para centro-direita), de um debate público emergente sobre educação, no decorrer da formulação recente da Lei de Bases do Sistema Educativo, da integração de Portugal na CEE que permitiu o acesso a fundos estruturais, de uma forte pressão internacional para a qualificação dos recursos humanos e promoção do ensino secundário profissionalizante em Portugal, por força das teorias do capital humano, é facilitada a abertura de uma janela de oportunidade que desencadeia a solução das escolas profissionais. Essa é a perspetiva de vários entrevistados, designadamente do SEE do XIV Governo:

[...] a Lei de Bases como abre aí essa brecha, a sociedade civil aproveita e por iniciativa de pessoas como Joaquim Azevedo, cria os cursos profissionais privados. Repare que tiveram de ser privados. Não podiam ser públicos, porque no público havia a resistência (SEE do XIV Governo).

Assim, ainda que a medida seja fortemente devedora da integração de Portugal na CEE e da disponibilização de fundos comunitário dirigidos à educação, a opção definida não deixa de conter, segundo alguns entrevistados, uma visão ideológica e um conjunto de ideias e valores relativos ao ensino que também explicam a solução encontrada. O modelo incide sobre

escolas que, apesar de financiadas pelo Estado, são promovidas por instâncias da sociedade civil de caráter particular. Para o SEE do XVII Governo,

vão evoluir duas linhas de pensamento: que é a linha de pensamento que vai retomar o pressuposto de criar cursos nas escolas secundárias que sejam cursos de orientação para a vida ativa. E é muito curioso porque nunca há um diploma que crie os cursos tecnológicos. Passam a chamar-lhe assim por usucapião, porque aquilo que foram criados são os tais cursos predominantemente orientados para a vida ativa. E eu creio que a criação das escolas profissionais é uma perspetiva um bocadinho diferente. Não estava lá, mas penso que é uma tentativa de criar... deixar cair a ideia de ser capaz de mudar o funcionamento do sistema tal qual como está e portanto criar um sistema paralelo. De raiz. Precisamente para evitar todos estes problemas e questões. Saltar fora e criar um sistema de raiz. É muito curioso. Do meu ponto de vista são criadas as escolas profissionais antes de serem criados os cursos profissionais. As escolas são criadas primeiro e isso eu acho que é um sinal que o que está ali em causa não é somente uma questão de reformação, é a criação de um sistema, na tentativa de criação de outro subsistema. Portanto, assumindo aí uma perspetiva de política diferente (SEE do XVII Governo).

O SEEF do XVII Governo tem uma visão positiva acerca das escolas profissionais, mas concorda com o entrevistado anterior relativamente à motivação ideológica da sua criação.

Percebo a aposta que é feita na altura, numa rede de escolas... Percebo-a no sentido da rapidez de ser concretizada. Havia financiamento disponível. É evidente que havia também uma motivação ideológica, de que houvesse uma expansão não só na rede pública, deixe-me dizer. Isso é claro, da parte do ministro e do dirigente do GETAP, quando fazem esse processo. Mas é um processo que eu vejo fundamentalmente bem dirigido e bem conduzido, do ponto de vista dos objetivos e do ponto de vista da forma. Acho que o país tinha uma necessidade de rapidamente aumentar os níveis de escolarização. Acho que havia a perceção das equipas da altura de que essa unificação, que a falta de uma oferta mais diversificada estava a comprometer o acesso de mais pessoas ao sistema de ensino. E acho que foi isso que na altura pretenderam dar resposta e que na minha opinião com sucesso (SEEF do XVII Governo).

De uma maneira geral, os vários entrevistados consideram a medida de política bem-sucedida.

Eu julgo que isso foi importante sobretudo porque houve uma grande diversidade de atores no processo. Até do ponto de vista político foi importante. Porque, por exemplo, a CGTP tem uma escola profissional. E portanto reconhecia, porque eles têm uma ideia do trabalho e uma ideia da formação que não é a ideia das elites burguesas portuguesas e portanto eles foram, digamos, um

exemplo de que a sociedade civil realmente reconhecia a importância do ensino secundário que contemplasse o ensino profissional (SEE do XIV Governo).

Eu acho que foi uma forma muito interessante de o país aproveitar e bem, porque nem sempre aproveitou bem fundos destinados à qualificação das pessoas, à formação das pessoas. Aqui foi uma forma extremamente positiva de aproveitar, sem prejuízo que numa ou noutra escola as coisas não tenham corrido tão bem, mas isso faz parte da vida e destes processos. Mas aqui acho que se deve destacar os aspetos positivos (SEE do XVI Governo).

A par da criação das escolas profissionais e respetivos cursos, são concebidos os cursos tecnológicos nas escolas secundárias da rede pública. Estes nunca se revelaram como uma oferta de cariz verdadeiramente profissionalizante. Esta é uma visão generalizada dos entrevistados.

Os cursos tecnológicos foram refeitos. Era o ensino técnico-profissional, era feito naquela matriz de formação pós-básica. Nós na altura chamámos a isto o “nível secundário de ensino e formação”. O nível secundário de ensino e formação tinha esta matriz. Todo ele. E foi nessa perspetiva que os cursos tecnológicos foram redesenhados. Só que é evidente que o modelo do ensino profissional começou a ser um modelo bastante mais capaz de responder às expectativas dos alunos naquela altura do que os cursos tecnológicos e claro que os alunos começaram a fugir para os cursos profissionais (SEE do XII Governo).

Não era uma verdadeira alternativa. Aquilo era um bocadinho mais do mesmo, com umas pinceladas (SEE do XIV Governo).

E do meu ponto de vista, a criação das escolas profissionais é um bocadinho desistir das escolas secundárias para fazer formação profissional, para fazer qualificação de jovens. Portanto, partir do pressuposto que por essa via não se consegue. Mais vale desistir das escolas secundárias e fazer isso ao lado e criar as escolas profissionais. Do meu ponto de vista, também com um sentido positivo e negativo. O sentido negativo é que isso teve prejuízos para o nosso ensino secundário. Porque afundou o nosso sistema de ensino secundário. Deixou permanecer os cursos tecnológicos naquele limbo e até essa situação de permanecer os cursos tecnológicos naquele limbo degradando-se cada vez mais, porque a pressão para a degradação já existia pelas razões que falámos atrás, com a criação de um novo subsistema ao lado, lançado até do ponto de vista social de uma forma mais eficiente, portanto mais moderna, com uma perspetiva mais eficiente, com uma imbricação local razoavelmente inteligente, portanto tendo os atores locais no processo. Esse ponto de vista acentua, à medida que este subsistema de ensino se impõe isso teve como consequência uma maior degradação dos cursos

tecnológicos. Essa degradação tem para além das consequências para os alunos, naturalmente, tem ao nível da estruturação do sistema uma consequência complicada que é a degradação do ensino secundário (SEE do XVII Governo).

#### **6.2.4. O processo de revisão curricular do ensino secundário entre 1997 e 2001**

Num período mais recente da história educativa e com um governo do PS é realizada uma discussão alargada a vários atores da área da educação, no sentido de desenvolver uma reforma do ensino secundário que os autores designaram revisão curricular do ensino secundário. Os protagonistas políticos ligados a esta medida explicam o que se pretendia.

Aquilo que tentámos fazer na época foi uma revisão do secundário que se chamou revisão curricular do ensino secundário. Criando no ensino secundário ofertas distintas, ofertas de humanísticas e científicas para quem tem em mente um projeto e pode concretizá-lo e passar imediatamente à universidade. Mas também cursos técnicos e cursos profissionais. E a grande preocupação era que esses cursos técnicos profissionais não correspondessem a uma seleção social, porque disso estamos cansados e as democracias fizeram-se justamente para ultrapassar as desigualdades, de modo muito lento, com avanços e recuos, mas para ultrapassar as desigualdades (SEE do XIII Governo).

Fizeram-se várias coisas, uma delas foi uma discussão sobre o currículo do ensino secundário e sobre o ensino secundário que nunca se tinha feito em Portugal. Portanto, o ensino secundário foi debatido [...]. Foram convidados vários especialistas na área das ciências. E portanto houve de facto uma discussão a sério. Não foi uma coisa a brincar [...]. Ou seja, foi feita uma discussão de facto alargada. A iniciativa das conferências foi mais o departamento do ensino secundário, mas a discussão foi feita por milhares de professores. Com uma rede de escolas polo. Não sei se está a ver o esquema. Nós tínhamos umas escolas polo que eram 17 escolas por Portugal inteiro, Continente e Ilhas, e essas escolas é que congregavam as escolas à volta, chamavam as escolas, dinamizavam umas discussões, antes de nós lá irmos, a equipa do departamento do ensino secundário do ministério ir lá discutir com eles. Nós íamos lá, com certeza, dizermos o que estávamos a fazer, o que se pretendia fazer, mas eles entretanto tinham estado reunidos e tinham questões, havia grupos de trabalho, etc. Foi uma discussão que demorou alguns meses, quase um ano, um ano letivo e que eu penso que contribuiu para se formar uma certa ideia de ensino secundário (SEE do XIV Governo).

Apesar de alguns aspetos importantes referentes a este período, ele acaba por não ser um dos momentos determinantes na análise da promoção do ensino profissional em Portugal, pelo facto de determinar uma revisão curricular do ensino secundário sem se referir diretamente ao

ensino profissional, centrando as alterações na reformulação dos cursos tecnológicos, designadamente atribuindo-lhe uma maior componente prática.

Quando eu tive algumas responsabilidades no Ministério da Educação, fiz uma revisão curricular do ensino secundário, nós demos uma ênfase mais prática a esses cursos, aumentando substancialmente a carga prática dos cursos tecnológicos. Mas realmente aquilo não foi uma boa ideia. Mesmo isso não foi suficiente porque tinha de haver ali uma rutura. Eu fui responsável por isso, mas pelo menos houve ali alterações muito substanciais, nomeadamente em certas áreas de formação. Há coisas que eu já não me recordo, mas havia uma componente que não existia dos cursos tecnológicos anteriores que tinha muito a ver com a aproximação ao mercado de trabalho que passou a haver [...]. Acentuando a sua natureza mais prática. E introduzindo uma coisa que tinha a ver com a ligação ao mercado de trabalho. Especificação. As disciplinas de especificação. Nós introduzimos as especificações que tinham 12 horas, salvo erro. Que era no fundo fundamental para a preparação técnica e tecnológica do aluno numa determinada área. Isso, nos cursos tecnológicos anteriores não havia nada disso (SEE do XIV Governo).

Se, para alguns entrevistados, a opção tomada aquando da revisão curricular do ensino secundário, tornou os cursos tecnológicos mais práticos, estes nunca terão ultrapassado o impasse que os caracterizava, não assumido uma via profissionalizante e continuando a representar um problema no contexto da diversificação do ensino secundário que importava resolver.

É com base nisto que na altura é lançada uma revisão curricular chamada revisão curricular participada, ainda do tempo do governo do engenheiro Guterres, mas que na prática ainda acentuava mais esse paradoxo. Ou seja, só incidia na sua primeira fase sobre o ensino científico-humanístico. A parte tecnológica tinha sido completamente desvalorizada e portanto reforçava ainda mais e em alguns casos até aumentava as cargas horárias e reforçava a componente de licealização do secundário e essa licealização transformando o secundário num propedêutico do ensino superior (ME do XV Governo).

Não obstante a demarcação com o período anterior (Barroso, 2003), esta fase apresentava também algumas linhas de continuidade no que respeita à concretização da Lei de Bases do Sistema Educativo, a afirmação da identidade do ensino secundário e o combate ao insucesso e abandono escolares. Foi uma etapa das políticas que, a par da importância atribuída ao aspeto da qualidade do sistema, enfatizou o objetivo de maior igualdade de oportunidades.

Prova disso foi a formulação de duas medidas de política fundamentais, como o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e os currículos alternativos.

Ainda assim, no que respeita o ensino profissional, este momento não se revela especialmente importante, pois a revisão desenvolvida apenas se centrou nas duas opções de ensino secundário regular, instituindo alterações no que aos cursos tecnológicos diz respeito e não fazendo alusão aos cursos profissionais. Esse foi um dos argumentos para a suspensão da revisão curricular e para o desenvolvimento de uma nova reforma operacionalizada entre 2002 e 2004, por parte do ministro da Educação do XV Governo Constitucional (PSD/CDS-PP).

Na prática era isto. Foi com base nessa altura que eu, ainda sendo deputado da oposição me manifestei sempre contra e o PSD demonstrou-se sempre contra essa perspectiva. Ou seja, aquela revisão acentuava ainda mais a desvalorização do ensino tecnológico e eu diria que quase a ostracização do ensino profissional. Mantinha-se quase exclusivamente nas escolas privadas e depois não havia dinheiro para lhes pagar. Ou seja, quando se acabassem os fundos o que é se faria daquelas escolas? (ME do XV Governo)

Neste contexto de governação presidida por dois governos constituídos por dirigentes do Partido Socialista (XIII e XIV Governos Constitucionais), quais terão sido os fatores bloqueadores de uma mudança e da conseqüente valorização e aposta no ensino profissional, seja através da expansão das escolas profissionais particulares, ou de uma aposta no ensino secundário público, como aconteceu num período mais tardio? A resposta parece situar-se tanto em razões ideológicas como em preocupações financeiras.

Se, por um lado, estes governos já apresentavam uma consciência e preocupação com os problemas do insucesso e abandono escolares, por outro, ao exercerem responsabilidades políticas numa fase em que predominava a preocupação em democratizar e garantir o acesso generalizado à escola, evidenciavam alguma desconfiança relativamente à relação entre diversificação das vias e a garantia da igualdade de oportunidades. Isto é, a diversificação da oferta educativa levava muitos destes decisores a temerem o regresso a um passado recente de dualização do ensino, associado à segregação e cristalização das desigualdades sociais. Realidade que tinha sido combatida no processo de unificação e que importava não perder de vista. Esta é a visão de um entrevistado.

A esquerda não lidou bem com o ensino profissional durante uma parte importante do pós-25 de Abril. Uma parte da esquerda e do pensamento à esquerda sobre educação desconfiava

profundamente do ensino profissional. Seja lá qual for o formato que se lhe chame. O ministro da Educação do XI Governo teve muitas críticas sobre isso. Então juntar o ensino profissional e o privado foi... talvez o pecado maior na altura tivesse sido fazer o profissional no público. Isso então teria sido a afronta [...]. Mas isso por muito tempo foi visto com grande desconfiança. Sempre que se falava no profissional, a esquerda pensava: “Lá estão a querer voltar ao sistema de segregação”. E também houve aqui uma evolução política (SEEF do XVII Governo).

Ou seja, ainda que se pretendesse apostar na diversificação da oferta de ensino secundário, o XIII e XIV Governos concentraram esforços para que essa diversidade não resultasse em processos de segregação e de criação de um ensino de primeira e segunda escolha.

Portanto aquilo que se tentou fazer no final dos anos 90 foi que o ensino secundário pudesse ser um ensino com diversas vias, mas não com vias nobres e vias inferiores, mas com uma diversidade de vias. Ter uma oferta muito mais diversificada nas escolas secundárias, mas procurando que não fosse de primeira e de segunda e que não houvesse vias de paragem. A seleção social está sempre ali à espreita, mas que esses jovens pudessem sempre, noutra momento da sua vida, continuar as suas formações. Não fechar ali. Era essa a grande aposta (SEE do XIII Governo).

O aumento do ensino profissional pela via da expansão das escolas particulares também não surgiu como uma alternativa de política. Esta opção parece ter resultado de razões ideológicas e financeiras. Para o SEE do XII Governo, tratou-se de uma desconfiança claramente ideológica, sobretudo relativa ao modelo de constituição das escolas profissionais (contratos-programa resultando em parcerias público-privadas) e do seu financiamento.

Isso são questões de caráter ideológico e político, a meu ver. Os governos foram todos, maioritariamente do PS, a não ser o XV Governo. Desde o XIII Governo, seus ministros e secretários de Estado que havia claramente uma perspetiva que o ensino profissional ou que a diversificação curricular ou uma diversificação institucional, porque aqui a diversificação não era apenas curricular era também institucional, na lógica daquela gente são erros, são transgressões, são desvios do ensino [...]. Seja por razões ideológicas, seja por razões reais do ponto de vista financeiro, claro que o financiamento esteve sempre assegurado, nunca houve problemas de financiamento. Nunca houve, nem haveria porque os fundos comunitários aos quais estava indexada grande parte da formação sempre existiram, ainda hoje existem. Essa questão nunca se pôs. Eram pessoas que não acreditavam politicamente no ensino profissional e que arranjavam estes subterfúgios e estas formas de falar dele (SEE do XII Governo).

O entrevistado do XIV Governo parece corroborar a ideia de que havia, da parte do XIII e XIV Governos, algum desagrado com o modelo de financiamento destas escolas. Prova disso é a alteração feita durante o período de 1997-2001.

Foi por isso que, há de ver isso, penso que foi em 97 ou 98, que se fez aquilo que se chamou a refundação das escolas profissionais. E aí passou a haver claramente na lei, uma entidade que respondia pela escola e por aquilo que lá se fazia. Foram-se afinando os mecanismos de regulação. Aquilo era uma desregulação total e completa. No início aquilo foi um caos [...] aquilo lançavam-se as escolas [...] eu percebo a ideia. Mas o problema em Portugal é este, travam-se as coisas durante muito tempo e depois quando se lança, às vezes lança-se da forma mais complicada possível. Porque aquilo, apesar de tudo, estava ali dinheiro público, mesmo que viesse da Europa, era dinheiro público (SEE do XIV Governo).

#### **6.2.5. Primeira solução: o ensino profissional em escolas de referência**

Em 2002 surge uma confluência de fatores/condições que explicam uma mudança nas políticas de diversificação do ensino secundário, tendo efeitos primeiramente na suspensão da revisão curricular criada no ano anterior e na subsequente formulação de uma reforma do ensino secundário, em 2004, com reflexo no ensino profissional – através da possibilidade de os cursos profissionais serem lecionados em escolas secundárias –, solução no ensino secundário público, mas através de um segmento restrito de escolas de referência. O que o decisor refere é que pretendeu conceber uma reforma.

Por isso é que eu em vez de revisão chamei-lhe reforma do ensino secundário, nesta perspetiva global, integrada, das várias saídas e de compatibilização de umas com as outras. Reconverter os tecnológicos, reforçar os profissionais nas públicas, manter o profissional nas privadas e introduzir os CEF. A verticalização dos cursos de educação e formação que era no fundo uma tentativa de aproximação à aprendizagem como ensino dual (ME do XV Governo).

Primeiro existiu uma mudança ao nível das *politics*, isto é, uma alteração de governo e também de quadrante político. Em seguida reforça-se a pressão internacional, já iniciada anteriormente, através da divulgação, a partir de 2001, de indicadores relativos ao abandono escolar precoce e à população ativa com o ensino secundário ou superior. Estes dados posicionavam Portugal entre os piores dos países da OCDE. Depois as imposições resultantes das metas europeias assinadas na Estratégia de Lisboa. Para além disso, também os resultados da participação portuguesa em programas internacionais como o PISA e o acesso aos

resultados de vários anos de exames nacionais diagnosticavam uma crise na escola pública, o que promoveu uma mudança ao nível da perceção pública dos problemas, estando os temas da escola pública e do ensino secundário na ordem do dia (Gomes, 2007).

Este debate público sobre educação vai ter efeitos nas ideias que, por sua vez, têm consequência na natureza da mudança, isto é, nas visões sobre a escola pública e na prossecução de diferentes soluções.

No caso, a solução encontrada pelo decisor político do XV Governo Constitucional e formulada no âmbito da reforma do ensino secundário, em 2004, passou por uma opção de segmentação, integrando os cursos profissionais em algumas escolas secundárias com tradição de ensino técnico.

Tendo em conta um ensino secundário público com deficiente provisão de cursos profissionalizantes e uma necessidade de reconverter rapidamente os cursos tecnológicos por serem malsucedidos e dispendiosos, foram introduzidos cursos profissionais em algumas escolas do ensino secundário.

Importa referir que a opção foi implementada num período e contexto de maior legitimação dos cursos profissionais, por parte dos decisores políticos e pela própria sociedade, por força do sucesso alcançado pelas escolas criadas em 1989. Isso é referido pelo entrevistado do XVI Governo.

O debate do regresso à formação de cariz profissionalizante nas escolas já não suscitava tantas opiniões contrárias e sobretudo muito endémicas. “Nem pensar. Isso é um retrocesso ao tempo do fascismo”. Eu acho que isso já era muito residual, também é verdade que a geração que eventualmente teria passado por essa segmentação, quer enquanto aluno, quer enquanto professor ou mestre, porque também havia essa segmentação nas pessoas que faziam a formação, eu creio que isso já estava mais ou menos acumulado e bem, o governo em que o Dr. David Justino foi ministro da Educação decidiu criar uns pilotos e tentar ver como é que a experiência estava a correr (SEE do XVI Governo).

Assim, o ministro da Educação do XV Governo Constitucional tomou a decisão de alargar o ensino profissional a um conjunto de escolas do ensino secundário para responder a três questões essenciais: (i) à reduzida diversidade das ofertas verificada há anos no ensino secundário e aos problemas que daí resultavam; (ii) ao insucesso dos cursos tecnológicos como alternativa profissionalizante; (iii) ao número de vagas do ensino profissional particular (50% dos alunos que queriam frequentar um curso profissional não tinham vaga para o fazer), que por razões de estrangulamento financeiro não poderia sofrer uma expansão.

Torna-se assim evidente que, à parte do contexto e diagnóstico identificados, que ajudam a elucidar a opção tomada, existiram outros aspetos que condicionaram as opções de política, como razões financeiras.

E daí resulta não só esta situação, como a necessidade que eu tinha de esvaziar completamente o ensino tecnológico. Convertê-lo em profissional, porque era um *flop* completo. O que eu tinha era de recuperar essa dimensão através do ensino profissional. Tinha aqui a combinação de duas coisas. Mas alguma coisa ficou de tudo isto. Não tenho uma visão negativa [...]. E depois, ainda por cima, havia metade dos alunos que queriam ir para o ensino profissional e não conseguiam entrar. É nessa perspetiva que na reforma do ensino secundário já feita por mim eu entendi que nós deveríamos, em primeiro lugar, fazer uma espécie de um *fasing out* do ensino tecnológico que claramente estava desadequado, reconvertendo alguns cursos tecnológicos numa matriz curricular de ensino profissional. Aprender com o que as escolas profissionais privadas tinham feito e tentar reconverter uma parte dessa oferta em ensino profissional em escolas públicas. Ou seja, o ensino profissional em escolas públicas já existia precisamente nessas escolas agrícolas. Aquilo era transformar alguns cursos que existiam nos tecnológicos e que tinham alguma procura e transformar numa matriz curricular mais flexível. E isso permitia respeitar o domínio do ensino profissional privado e criar, pela reconversão do ensino tecnológico público, ensino profissional público ou ensino profissional em escolas públicas. A perspetiva era que essa dimensão da oferta de ensino profissional nas escolas públicas pudesse vir a crescer de forma a corresponder àqueles 50% que não conseguiam entrar. Ou seja, partíamos do princípio que conseguíamos manter, digamos, a oferta de ensino privado profissional, e aquilo que não conseguisse entrava com financiamento nacional, digamos assim, nas escolas públicas [...]. Até para saber como é que aquilo se ia desenvolver. Aquilo tinha de ser muito bem monitorizado. E para além disso tínhamos dificuldade porque também não tínhamos muito dinheiro para fazer isso (ME do XV Governo).

Apesar de existir, em diferentes discursos, a ideia de que a introdução dos cursos profissionais resultou de uma visão de um ensino secundário público de qualidade, caracterizado por diferentes ofertas, a decisão do ministro do XV Governo parece ter sido muito influenciada pelo condicionamento financeiro, que não permitiu o alargamento das escolas profissionais.

A perspetiva do decisor do XV Governo foi exatamente esta: a possibilidade de diversificar a oferta através do instrumento que ele tinha, porque já não tinha mais dinheiro para criar mais escolas profissionais privadas. Ele confrontou-se com a limitação orçamental. Porque ele podia criar mais lugares aumentando o número de escolas privadas. E a opção dele não foi essa. Foi, dentro da escola secundária pública, diversificar a oferta. Dizer: “A escola secundária tem de oferecer mais qualquer

coisa que o regular. Tem de ser uma oferta integrada, numa lógica de diversificação. Escola pública para todos. E sempre numa perspetiva defensora da escola pública”. Eu acho que isso é muito importante no mandato dele. Acho que todo o mandato dele é na defesa da escola pública. Num modelo de gestão mais eficiente, mais racional, mas na escola pública. Não de privilegiar a escola privada. Ele não tem essa visão. No fundo é enriquecer a escola pública com mais uma nova oferta, como forma de dar resposta a todos os públicos (dirigente do ME).

O ministro do XV Governo tinha nessa perspetiva a ideia de que era necessário recolocar nas escolas secundárias a formação de carácter profissional. Mas eu acho que a perspetiva dele não era no sentido de generalizar no ensino secundário. Aliás, eu considero a experiência das escolas profissionais extraordinariamente interessante, porque ela faz uma afirmação, ganha uma legitimação invulgar do ponto de vista histórico. Porque se calhar a natureza não é assim tão à margem do ensino público. Porque utiliza, vai-se legitimar utilizando os professores do ensino público, utilizando entidades públicas, mas de qualquer modo numa solução, digamos assim, que não estava dentro do ensino público. Mas o ensino público funciona como ensino de referência. Eu creio que o ministro da Educação do XV [Governo] queria recolocar no ensino público, por causa disso, ou seja, para que funcionasse como uma referência. É por isso que do meu ponto de vista ele queria fazer uma rede de escolas onde apesar de investir alguns recursos, era uma dimensão reduzida de recursos e que funcionasse como referência. Essa opção parece-me uma opção boa. Ou seja, nada tenho contra ela. Acho uma opção positiva (SEE do XVII Governo).

O alargamento do ensino profissional às escolas piloto – escolas tecnológicas de referência – em detrimento do alargamento da rede de escolas profissionais preexistente ficou a dever-se, em parte, a um bloqueio no financiamento comunitário, nomeadamente na região de Lisboa e Vale do Tejo, e passou a ser financiado através do Orçamento de Estado, o que constringia a expansão da rede de escolas particulares.

O ministro do XV Governo teve grandes problemas com o tratamento das escolas profissionais privadas. Porque apanhou uma fase entre quadros comunitários de apoio. De 2000-2006, era o QCAIII e ele apanhou ali já na fase 2004/2005 em que havia pouco dinheiro e tentou apertar o modelo de financiamento. E portanto o ministro fez a primeira experiência de alargamento do ensino profissional às escolas secundárias. Primeiro porque deixou de ter dinheiro para as financiar na totalidade. Teve um problema de Lisboa. Logo em 2004 deixou de ter fundo social para Lisboa. Por causa do *phasing out*, ter depois de ser financiado por Orçamento de Estado e ele ter de introduzir aquelas escolas com o Orçamento de Estado é que ele se deu conta das disparidades do modelo de

financiamento que o FSE vinha a permitir. E teve de criar um modelo de financiamento alternativo. Começou por uma primeira experiência com financiamento ao aluno (dirigente do ME).

Se este bloqueio no financiamento não tivesse ocorrido, provavelmente a decisão pelo alargamento das escolas profissionais poderia ter ocorrido, em detrimento das escolas públicas de referência. Veja-se:

Agora, se eu pudesse, aumentar o financiamento das escolas privadas de acordo com este modelo de financiamento, se tivesse dinheiro para isso, designadamente dos fundos comunitários, ah isso eu faria. Isto porquê? Porque eu já tinha uma velocidade de cruzeiro, já tinha um *know-how*, tínhamos que aproveitar. Independentemente de ser público ou ser privada. Nós temos que aproveitar é as coisas que funcionam bem. Mas como eu sabia que não ia ter dinheiro para responder a estes 50% que não entravam, eu tive que arranjar uma solução nas escolas públicas (ME do XV Governo).

De acordo com um dos decisores do XVII Governo Constitucional, a condicionante financeira terá pesado na não solução pela expansão das escolas profissionais.

Quando ele toma aquela decisão, eu não interpreto no sentido de ele querer generalizar. Nem num sentido, nem no outro. Primeiro eu duvido que ele tivesse dinheiro para a tal opção de desenvolvimento das escolas profissionais, do subsistema. É uma condicionante muito importante, porque as condicionantes financeiras começaram a colocar-se. E [...] para a generalização nós precisaríamos de triplicar a dimensão do sistema e subsistema. O que coloca desde logo a inviabilidade ou pelo menos coloca prazos de execução muito para além de uma legislatura de um governo. Portanto, esse dado era muito importante e condiciona as políticas. É um dado muito condicionante, apesar de ser um dado material, é muito condicionante porque não há maneira de o ultrapassar. Não está dependente da solução, ele próprio condiciona a solução (SEE do XVII Governo).

Se, por um lado, importa compreender e identificar os fatores que explicam a opção pela introdução dos cursos profissionais nas escolas públicas, aquando da reforma do ensino secundário, em detrimento da expansão da rede de escolas particulares, por outro, é necessário identificar as razões pela opção de segmentação das vias de ensino com especialização de escolas, isto é, a introdução dos cursos profissionais num pequeno nicho de escolas de referência, feita de forma gradual. Neste sentido, o governante refere que pretendia

criar um setor de ensino profissional público, aproveitando a cultura de algumas antigas escolas industriais e comerciais que ainda mantinham muito dessa cultura. E tentar valorizá-las. Só que isso ia ser feito numa rede muito restrita. E depois a pouco e pouco poder-se-ia aumentar (ME do XV Governo).

De acordo com o referido existem duas ordens de razões para a implementação dos cursos profissionais num conjunto limitado de escolas secundárias. Primeiro, era necessário que as escolas tivessem um caráter de excelência e inovação, de forma a suscitar a adesão e a valorização social desta via no ensino público, realidade que já tinha sido alcançada nas escolas profissionais.

A criação das escolas profissionais. Tem esse efeito. Tem o efeito de, finalmente, vir a repor com significado, aceitação social as vias profissionais e técnicas, mas com esse efeito negativo de efeito de degradação do ensino secundário público. É por isso que do meu ponto de vista, o resultado que a medida de 2004, que do meu ponto de vista não tinha a finalidade que depois lhe viemos a dar, mas de qualquer modo revela a preocupação. Isto é, não tendo a finalidade vai no sentido da mesma preocupação que é a de tentar conter a degradação do ensino secundário e contê-lo por essa via. Tentar recolocar no ensino secundário, agora, cursos que já estão legitimados, agora já não têm de se legitimar dentro das escolas, porque eles já se legitimaram no tal subsistema ao lado e portanto ao entrarem podem ter o efeito contrário àquilo que tiveram anteriormente os cursos tecnológicos, ou seja, o efeito de pressão para a melhoria em vez de ser de degradarem o sistema [...]. Aliás, eu creio que era a essa a ideia de decisor do XV Governo, porque ele quando lançou era na perspetiva de criar uma rede de escolas de excelência que tivessem estes cursos. Era a perspetiva de que esses cursos iam pressionar para a melhoria das escolas secundárias, contrário àquilo que tinha acontecido aos cursos tecnológicos. E portanto, nesse sentido, o alinhamento depois também na perspetiva do governo [de] que eu fiz parte, de dar continuidade a isso. Agora, a diferença fundamental é que, do meu ponto de vista, o desenho do XV Governo era criar um pequeno quadro de pressão de melhoria. Ou seja, não era a generalização nas escolas secundárias (SEE do XVII Governo).

Depois era premissa essencial do decisor que esta modalidade se introduzisse em escolas que tivessem alguma cultura de ensino profissional, designadamente antigas escolas técnicas. Esta ideia pretendia garantir algum comprometimento e sobretudo identificação com o tipo de oferta educativa oferecida e a disponibilização de um conjunto de recursos humanos e físicos que facilitassem a sua implementação. A ideia

era criar um setor de ensino profissional público, aproveitando a cultura de algumas antigas escolas industriais e comerciais que ainda mantinham muito dessa cultura. E tentar valorizá-las. Só que isso ia ser feito numa rede muito restrita. E depois, a pouco e pouco, poder-se-ia aumentar. Nós tínhamos é que, primeiro, recuperar a tradição do ensino profissionalizante, neste caso do ensino técnico, sob a forma de ensino profissional. E isto tinha que ser um processo controlado. Porque não haveria professores adequados. Não havia cultura de empresa dentro das escolas, aquilo que é um conjunto de competências básicas... trabalhar numa empresa não é trabalhar numa escola. E portanto, as escolas profissionais acabaram por ser isso, mesmo as privadas.

De acordo com o entrevistado do XVI Governo, e que monitorizou a medida,

as experiências foram realizadas em escolas que tinham, julgo na sua maioria, senão todas, uma matriz histórica de ligação à vertente técnica e profissional. E portanto em escolas que tinham sido anteriormente escolas industriais ou escolas comerciais e industriais e creio que em zonas em que a empregabilidade era relativamente razoável (SEE do XVI Governo).

A razão para a preocupação anterior residia no facto de garantir adesão por parte das escolas e não sofrer resistência dos diferentes agentes educativos, designadamente dos professores.

O primeiro problema e a primeira resistência é sempre como é que se elabora o serviço docente de uma escola com uma oferta que não tem 22 horas propriamente ditas [...]. E portanto tenta alargar o modelo que era diferente daquilo que as escolas secundárias conheciam. Logo a própria estrutura modular punha muitas questões em termos de elaboração dos horários dos docentes. Os próprios diretores tinham muitas resistências porque era difícil de fazer horários de 22 horas do que diferente para uma estrutura modular. E para aqueles alunos. E portanto isto foi uma primeira experiência piloto para muito poucas escolas. Acho que foram 200 turmas no conjunto, em 2004/2005.

Um outro argumento utilizado para a opção por um segmento de escolas secundárias a oferecer cursos profissionais, identificado nos discursos dos entrevistados, prende-se com o facto de apenas com um número reduzido de escolas ser possível garantir uma forte articulação entre escola e comunidade envolvente, designadamente uma ligação com o tecido produtivo, permitindo o acesso a estágios e a uma maior empregabilidade destes alunos.

Mas era um processo que tinha de crescer calmamente, ou seja, tinha que crescer ao ritmo, porque em primeiro lugar tinha que se ganhar credibilidade. Ou seja, tínhamos que recuperar o crédito do ensino

profissional que era afeto às escolas privadas e permitir que as escolas públicas beneficiassem disso, sem entrar em concorrência com as escolas privadas. Ou seja, afirmando uma área de ensino profissional pública em cursos que tivessem empregabilidade e muito orientados pelas próprias necessidades do mercado. Dentro desta perspetiva, aquilo que eu desencadeei na altura foi também uma outra coisa. Foi convidar as associações industriais a definir quais eram as suas reais necessidades, nomeadamente os perfis de formação, e identificar cerca de um conjunto vasto de escolas de norte a sul do país que podiam funcionar como escolas tecnológicas de referência. E passei a ir visitar todas essas escolas, a falar com os professores, etc., e portanto a ideia era envolver depois na gestão, na própria gestão dessas escolas, envolver as associações empresariais e profissionais. No sentido de poderem trazer para dentro da escola a prática, digamos, do local de trabalho que não havia no ensino público. Porque esse era um dos problemas. É que não havia cultura de ligação às empresas. E como não havia cultura de ligação às empresas, formavam-se as pessoas de acordo com perfis que não tinham nada [a ver com o que] a própria indústria e os vários setores económicos precisavam. E portanto a ideia era precisamente obrigar a que nas escolas públicas só se podiam aprovar os nossos cursos desde que tivessem garantia de estágios, acordos com as empresas e até admitir a hipótese de que uma parte dos técnicos das empresas pudesse colaborar na escola, no sentido de assegurar aulas de carácter mais prático. Permitir que o *know-how* das empresas pudesse ser encaixado dentro do currículo das escolas (ME do XV Governo).

Outro aspeto que justifica uma opção mais contida e não generalizada é o facto de apenas se pretender responder aos 50% de alunos que não entravam nos cursos profissionais particulares, não tendo uma convicção de base de que a oferta do ensino secundário deve ser constituída, em paridade, por cursos gerais e cursos profissionalizantes, como foi premissa do XVII Governo Constitucional.

E por isso tínhamos que ter aqui um processo um bocadinho mais lento e permitir o alargamento da oferta de forma a absorver aqueles 50% de alunos que não conseguiram entrar no privado. E por isso, isso tinha de ser uma coisa com calma, planeada, progressiva, controlada, porque estas culturas não se mudam de um dia para o outro. São culturas escolares que tinham de ser recuperadas, valorizadas. E criar essas escolas como se fossem de referência para depois valorizar os seus cursos. O que é que permitiram valorizar esses cursos era sobretudo a ligação às empresas e às associações industriais (ME do XV Governo).

### **6.2.6. Segunda alternativa: o ensino profissional na generalidade das escolas secundárias**

Numa lógica incremental e de continuidade com o que tinha sido formulado pelo ministro do XV Governo Constitucional, sem alterações legislativas, mas com um pensamento e uma ação política diferentes, decidiu-se generalizar, em 2007/2008, os cursos profissionais às escolas secundárias, de modo a permitir uma maior diversificação do sistema.

Do meu ponto de vista, penso que fizemos o que devíamos nesse aspeto. Que é trazer para o sistema público aquela via que estava legitimada. Já estava política, social e pedagogicamente legitimada. Já tinha atingido a sua legitimação e portanto ela ao entrar nas escolas públicas, já entra com essa legitimação [...] E portanto a opção de nós fazermos uma generalização nesse aspeto tem duas vantagens. Uma primeira é dar continuidade a opções de política nesse sentido. Uma orientação de política. E depois incrementá-la de uma forma, tentar que ela se consolide no sistema. Incrementá-la para que ela se consolide no sistema. Do meu ponto de vista é uma atitude incremental. Não há aqui uma inovação nesse sentido. Aliás é de notar que nós não aprovámos nenhum único instrumento normativo já com esse objetivo, de dar o sinal de continuidade política existente. Depois dar-lhe esse incremento. Eu acho que nesse aspeto não constitui uma mudança de paradigma. Talvez tenha havido uma mudança de paradigma no sentido de ação política. Não tanto da definição da política, da ideia. Nesse sentido a ideia é a mesma. Agora a ação política talvez, porque é uma maneira de fazer realmente muito diferente perante todas as opções que tinham sido tomadas antes (SEE do XVII Governo).

E isto eu acho que é pela primeira vez, desta forma, através da diversificação, experimentado pelo ministro do XV [Governo]. Mesmo o ministro do XI Governo quando cria as escolas profissionais cria fora da escola. Tudo aquilo que ele faz é o regular e o resto fora da escola. E o decisor do XV Governo tem esta grande marca que eu acho que depois é exatamente repagado pela ministra do XVII [Governo] e massificado. Tem esta enorme vantagem porque isto faz estremecer a escola de alto a baixo. Faz estremecer porque obriga o corpo docente a ter de inovar. Tem de se abrir. Obriga a escola a ter uma resposta para todos os públicos. E ter de arranjar estratégias alternativas para acolher todos os públicos que lá têm. E portanto se eles saírem a culpa não é minha. Não, a culpa não é da família, mas é da escola. Obriga a escola a virar-se para a comunidade, procurar lugares para estágios, empresas, etc. Portanto já não são 25 escolas do XV Governo, mas todas as escolas vão ter de procurar os seus parceiros locais. E isto faz uma diferença brutal (dirigente do ME).

A generalização dos cursos profissionais no secundário em 2007/2008. É o modo como isto foi feito. Se no passado o instrumento legal foi o instrumento para fazer a política, aqui sem instrumento legal,

a medida de política concretizou-se. Sem instrumento legal. Existia aquele despacho, mas que se situava no tempo daquela experiência. Mas com decisões em sede de rede foi garantida esta medida. Também há este aspeto que eu acho que é muito interessante e diferenciador relativamente aos outros. Aqui, de facto, o papel do agente político e dos momentos do processo em que ele intervém, percebe-se claramente e o impacto que isso tem, mesmo sem instrumento legal (dirigente do ME).

Para a implementação e concretização da medida foi responsável, uma vez mais, uma confluência de fatores que não divergiram muito daqueles que foram identificados no período anterior, ainda que com algumas nuances importantes a assinalar, resultando numa visão diferente de perspetivar a escola pública e de intervir nela.

De facto, a partir do ano 2000, tanto o XV Governo, como o XVII Governo debateram-se com uma conjuntura dominada por uma forte pressão internacional, resultante da publicação de indicadores estatísticos que deram a conhecer os resultados educativos portugueses comparativamente com outros países, e da definição de metas europeias delineadas na Estratégia de Lisboa, que originaram uma valorização do problema do abandono que subjaz à ação política dos dois governos.

Em 2005, assistiu-se a uma mudança de governo e de orientação partidária, de PSD/CDS-PP para uma maioria absoluta do Partido Socialista. Num quadro de diagnóstico de crise da escola pública e com o problema do abandono escolar precoce e a reduzida frequência e conclusão do ensino secundário identificados, a pressão internacional intensificava-se e o debate público sobre a ineficácia da escola pública também.

Para responder a estes problemas, o XVII Governo Constitucional destaca a importância da expansão do sistema, através da diversificação das vias e dos públicos escolares. Por isso,

o PS faz da expansão do sistema e através da sua diversificação uma grande bandeira. Mas isso por muito tempo foi visto com grande desconfiança. Sempre que se falava no profissional, a esquerda pensava: “Lá estão a querer voltar ao sistema de segregação”. E também houve aqui uma evolução política. A posição da esquerda não fez a vida fácil a Roberto Carneiro e a Joaquim Azevedo. Atenção, o *fair play* com que hoje se discute este tema, ou melhor, a convergência que existe hoje sobre este tema relativamente a esta aposta não é o mesmo há 15 ou 20 anos. Muito longe disso. Hoje há aqui um *mainstream* (SEEF do XVII Governo).

Que outras razões estiveram na origem da formulação da medida? Os recursos têm algum poder explicativo. No caso da generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias pode dizer-se que terão tido uma pequena responsabilidade no desenho da medida, visto que houve

um forte (re)aproveitamento a nível financeiro, humano e material preexistente nas escolas secundárias, o que significou não ser necessário um investimento elevado para implementar a medida, sobretudo quando comparado com a hipótese de reforçar as escolas profissionais de cariz particular. Ainda assim, considera-se que o acesso a fundos comunitários, a partir de 2007, facilitou e incentivou o processo, designadamente na rapidez com que foi concretizada a medida, desencadeando-se sobretudo através de negociações entre as direções regionais e as escolas secundárias, sem necessitar de qualquer alteração legislativa. Entre outros aspetos,

isto teve uma vantagem para as escolas, que foi a entrada de mais professores, nomeadamente os profissionais e elas aí reagem bem. O financiamento, porque tudo isto é feito com financiamento do fundo social e permite endogeneizar recursos do Orçamento de Estado e ter receitas próprias. E isto é favorável na perspetiva das escolas. É um incentivo positivo (dirigente do ME).

Ainda que os aspetos financeiros possam ser uma das variáveis explicativas da decisão política, da análise elaborada a partir das entrevistas realizadas considera-se que, apesar de os recursos terem tido alguma relevância, não se tratou do fator determinante. A prova disso é que, apesar do acesso a fundos comunitários, a opção não passou pelo investimento na rede de escolas privadas. Essa parece ser a conceção dos secretários de Estado do XIV e do XVII Governos.

Eu não sei se a razão foi essa. Porque é assim, repare, se a memória não me atraiçoa, o número de alunos de ensino profissional nunca ultrapassou ali os 30 mil. Atingiu ali um patamar de 30 mil. Mas o número de alunos que desistiram do ensino secundário regular e que não tinha saídas, se calhar, era muito superior a isso. Ou seja, claramente havia uma necessidade de encontrar alternativas dentro das escolas públicas. Eu não sei, se a razão que levou à possibilidade de se criarem cursos profissionais nas escolas públicas foi uma questão do financiamento vir da Europa. Porque neste momento ainda vem financiamento. Por exemplo aqui na zona de Lisboa e Vale de Tejo, deixou de estar contemplado. Mas eu acho que a maior parte das outras são financiadas ainda pelo POPH (SEE do XIV Governo).

De forma massiva não era suscetível a nível dos recursos. Mas para além do problema dos recursos, colocava-se um problema da política pública propriamente dita que é: isso significava um sistema de escolas profissionais, um sistema muito estranho, é uma parceria público-privada. É uma conceção que, aliás, eu acho que não está resolvido. É um problema que não está resolvido, o sistema de financiamento dessas escolas. Não está resolvido. Mas do ponto de vista formal é um sistema privado, ainda que tenha financiamento público e muitas das entidades sejam públicas. Funciona

apesar de tudo com regras de um sistema privado. E portanto, isso significa colocar a missão da escola pública e escola privada e colocava-se o problema se essa opção implicaria na prática, no fundo penso que quando foi criado o subsistema penso que era essa a opção que estava subjacente um bocado, na prática tínhamos um subsistema público de formação de cursos gerais e um subsistema privado de formação de cursos profissionais. O que a prazo, no meu ponto de vista só poderia dar mau resultado (SEE do XVII Governo).

A variável fundamental que parece explicar a opção da medida, em detrimento da segmentação escolar, tem a ver com as ideias, valores e perceções acerca da escola pública e do papel do Estado, não apenas como financiador e regulador do sistema, mas também como prestador de serviço educativo. E de um conjunto de preocupações daí decorrentes, como sejam a promoção do ensino secundário como nível de estudos com identidade própria, a aposta na qualificação escolar e profissional de jovens, a resposta para o problema do abandono escolar precoce, o alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos. Essa visão é explicitada pelo SEE do XVII Governo.

Eu diria que a generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias facilitou a tomada de decisão da escolaridade obrigatória de 12 anos. E do meu ponto de vista, a escolaridade obrigatória de 12 anos só se justifica nesse quadro [...] e portanto, a possibilidade de diversificar essas opções, ter outras vias de formação é condição *sine qua non* para o cumprimento da escolaridade obrigatória. É por isso que também a tomada de decisão da escolaridade obrigatória é tomada mesmo no fim do mandato. Porque teve as condições. Teve de se avaliar se existiam as condições objetivas e não somente subjetivas para essa medida de política. Também era possível tomá-la sem as condições objetivas, mas seria muito irresponsável do ponto de vista político (SEE do XVII Governo).

Também o SEE do XVI Governo considera que a medida serviu os objetivos de redução do abandono escolar e de alargamento da escolaridade obrigatória.

Vamos ver. Se o objetivo era combater o abandono. Sustentar ou suste os 12 anos de escolaridade obrigatória. Porque essa foi outra das razões. Como é que vamos conseguir que os meninos estejam 12 anos na escola. Nesse aspeto acho que foi uma ideia positiva. Para generalizar com as escolas de direito privado seria muito complicado. Muitas delas estavam no limite da sua capacidade. Podia-se, eventualmente, ter criado uma nova rede, mas eu acho que do ponto de vista da utilização de recursos públicos foi mais positiva esta ideia. Já sabíamos retração no número de alunos. Eu acho que foi positiva. Foi feito o teste. Correu bem. Por isso, a generalização fazia sentido exatamente

para dar cumprimento aos 12 anos de escolaridade obrigatória. Nesse aspeto acho que é uma medida a saudar. A medida que a professora teve a oportunidade de concretizar enquanto ministra, mas vinha no sentido daquilo que era defendido anteriormente e portanto como em muitas outras áreas, a professora foi uma boa ministra. E aqui também o foi. Não havia aqui grandes alternativas. Podíamos pensar em quê? Reforçar a capacidade das escolas profissionais? Não sei se isso teria sido uma boa ideia. Criar uma nova rede de escolas profissionais? (SEE do XVI Governo)

O que se depreende é que, apesar das condições serem criadas no mandato do XV Governo Constitucional, apenas no mandato do XVII Governo Constitucional foi possível fazer a sua generalização.

Tendo em conta os objetivos subjacentes à introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias, a opção do ministro da educação do XV Governo ficou aquém das expectativas dos governantes do XVII Governo Constitucional.

Do meu ponto de vista era uma opção insuficiente para o tempo que se vivia. Uma opção insuficiente, porque o nosso problema era de democratizar ou, se quiser, massificar as vias de ensino profissional e técnico. Ou seja, nós precisávamos e precisamos de conseguir que maior número de jovens opte por fazer essas formações. E não só em termos instantâneos, ou seja, como é que vamos lidar com o problema acumulado (SEE do XVII Governo).

Assim, com a generalização dos cursos profissionais ao conjunto do ensino secundário, os decisores do XVII Governo responderam a várias questões. Como expandir o sistema de ensino profissional? E fazê-lo de forma rápida? Usando os recursos disponíveis? E sem segmentação de escolas?

Deste ponto de vista, os protagonistas da decisão política não consideram que se trata de uma mudança de paradigma, nem de uma inovação, mas antes da concretização de uma solução que respondia a um problema há muito identificado.

Eu não tenho uma visão que seja uma mudança de paradigma. Ou seja, eu acho que nós não inovámos. E isso é uma virtude, do meu ponto de vista, e não um defeito. Um dos grandes problemas históricos deste período foi precisamente o facto de continuamente ter havido soluções que foram contraditadas no tempo. E impediram a evolução e a legitimação das soluções. E a opção que nós tomámos parece-me uma opção, nesse aspeto, com a qual eu concordo. O que nós quisemos foi a opção que estava tomada e, do meu ponto de vista, era razoavelmente consensual, ou seja, na sociedade portuguesa, politicamente falando, era razoavelmente consensual. Cada uma das soluções

concretas, cada uma delas é que às vezes é discutível, mas a opção de política era consensual. E havia esse problema de não encontrar uma solução. E eu acho que um dos problemas historicamente para isso ter acontecido foi que as soluções foram todas lançadas experimentalmente e, portanto, como tal, foram todas abandonadas no governo seguinte [...]. E enquanto na nossa perspectiva foi diferente, porque a nossa perspectiva já era de tentar generalizar nas escolas, trazer para dentro do ensino secundário público, importando para dentro do ensino público, aquele modelo de formação que já estava afirmado. Porque é que era importante generalizar? Do meu ponto de vista, porque só tínhamos duas hipóteses. Só havia duas questões. Se nós quiséssemos que estas formações tivessem a dimensão e a representação social que era necessária, que faz falta para atingir o volume de formação que é necessário, quer do ponto de vista da procura, quer do ponto de vista das necessidades do sistema de formação e qualificação, para isso só havia duas hipóteses: ou se generalizava o sistema público ou seria necessário desenvolver o sistema das escolas profissionais, ou seja, injetar recursos nas escolas profissionais para uma dimensão muito maior do que aquela que tinha. Necessitava de um reinvestimento, um programa de reinvestimento, colocando o sistema à dimensão. Não tinha essa dimensão. Precisaria de crescer para aí três vezes aquilo que tinha para responder às necessidades. E isso tem implicações complicadas. Tinha do ponto de vista material. Era preciso fazer um grande investimento e um desinvestimento ao mesmo tempo. Porque isto implica um desinvestimento nas escolas públicas (SEE do XVII Governo).

A solução encontrada parece responder afirmativamente às várias questões colocadas e, apesar de apresentar uma continuidade com as medidas que vinham sendo introduzidas, designadamente a opção do XV Governo, apresenta uma rutura do ponto de vista da ação política. Não sendo forçosamente necessário falar em mudança de paradigma, ainda que alguns entrevistados o refiram, mas antes de uma visão diferenciada de perspetivar o papel do Estado, a esta decisão parece corresponder uma valorização da escola secundária, designadamente através de uma maior integração das vias e promoção da igualdade de oportunidades no acesso à educação, mas também de equidade no que respeita a permanência e sucesso.

Assim, a par da questão dos recursos, trata-se sobretudo de uma opção de política pública alicerçada em valores e ideias.

Eu creio que a solução que adotámos é, do meu ponto de vista, quer em termos da orientação existente de democratização do acesso, quer em termos da orientação no sentido de conseguir que dentro das escolas secundárias, uma alteração por via da dinâmica de cada uma das próprias escolas. Porque a criação de duas vias implicaria necessariamente a necessidade de haver gente que teria de readquirir uma nova identidade enquanto outros continuariam com a velha identidade. Mais uma dualidade que é preciso ter em linha de conta. E nunca sabemos bem quais são as

consequências dessas coisas. Esta opção era a mais adequada, no sentido de satisfazer esses objetivos de política, no sentido da igualdade de oportunidades, no sentido da transformação das escolas secundárias e também no sentido de ser, em termos de recursos, a opção menos onerosa do que criar uma nova rede (SEE do XVII Governo).

Eu acredito que é uma mudança de paradigma e com diferentes vertentes. Com a vertente da diversificação, com a vertente de cuidar das entradas e da permanência e das saídas, com a vertente de ligação à sociedade, de uma maior ligação à sociedade (SEE do XIV Governo).

Talvez tenha havido uma mudança de paradigma no sentido de ação política. Não tanto da definição da política, da ideia. Nesse sentido a ideia é a mesma. Agora a ação política talvez, porque é uma maneira de fazer realmente muito diferente perante todas as opções que tinham sido tomadas antes. Há dois momentos importantes nesse aspeto: que é a criação das escolas profissionais num sentido, e depois nós com a generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias. E esses dois momentos realmente constituem algumas ruturas desse ponto de vista. Mas é mais do ponto de vista da ação política (SEE do XVII Governo).

Há várias maneiras de fazer, todas elas correspondem a visões ideológicas e de política pública. Não podemos ter o contrafactual dos resultados, mas esta opção, tanto a do ministro do XV [Governo], como da ministra do XVII que continuou com a ministra do XVIII foram de valorizar a escola pública. Valorizar uma escola pública que tivesse uma oferta diversificada. Porque o abandono escolar se combatia através da diversificação da oferta. E era esta a posição (dirigente do ME).

Acho que é sim no sentido em que procura olhar para esse nível de ensino a um nível que deveria ser consagrado como o nível universalizado do ponto de vista da formação de jovens. E nesse sentido, acho que muda um bocadinho o paradigma para uma perspetiva de maior equidade social. E portanto, de dizer: “OK, este nível de ensino é uma ferramenta básica até do ponto de vista dos processos de participação social, cidadania, integração no mercado e tem de ser dado como oportunidade a todos”. E nesse sentido eu acho que há alguma descontinuidade da forma como era visto para trás o ensino secundário. Que acabava por não haver esta vocação universalizante e portanto servia ainda assim a um segmento que depois tinha aspirações a prosseguir estudos (dirigente do ME).

Prova disso é que, em vez de apostar na separação das vias do ponto de vista institucional, através do reforço das escolas profissionais, ou apenas monitorizar a introdução destes cursos em escolas de referência, a solução residiu num modelo mais compreensivo, integrador e abrangente (as diferentes vias do ensino secundário integradas no mesmo teto institucional –

escolas secundárias) que fomentasse a valorização do ensino profissional e da escola pública. Vejam-se as posições de vários entrevistados.

Eu entendo isso [...] por um lado acho que há um problema de capacidade instalada para suportar a expansão da oferta suscetível de ser suportada num alargamento completo. Depois acho que há uma lógica de integração. Ou seja, há uma lógica de diversificação da oferta dentro do sistema. Não de dualização. Há uma lógica de integração. E essa lógica de integração é favorável à estratégia de promoção da escolaridade e de diversificação. É aí que eu entendo que ela é bem-sucedida. A escolha é muito convergente com o propósito político. O propósito político de promover enquanto instrumento de promoção do sucesso educativo. Acho que é muito mais bem-conseguido, a partir de uma diversificação da rede pública, em que a paridade das vias é melhor conseguida, o nivelamento, do que a partir de um subsistema (dirigente do ME).

Eu acho que curiosamente, o que nós viemos a desenvolver, acaba por ser, olhando retrospectivamente, muito a perspetiva das escolas polivalentes do Veiga Simão. Porque o Veiga Simão defendia aquela existência. O modelo não era este modelo que nós implementámos, mas a perspetiva de escolas secundárias que tinham as formações gerais e as formações profissionais no mesmo espaço escolar e na mesma unidade escolar eram uma perspetiva muito defendida por Veiga Simão e que ele criou várias escolas dessas. E estava muito defendido na reforma Veiga Simão (SEE do XVII Governo).

O fator determinante foi compreender-se a necessidade que, por um lado, para a rapidez do que se pretendia, e para a dimensão do que se pretendia, tinha que se integrar na rede pública, na rede de escolas públicas. Em terceiro lugar não fazia sentido para o país, ter uma rede pública instalada que custa e tem um investimento público de todos nós, como contribuintes, de vários milhares de milhões de euros e não habilitarmos essa rede a desempenhar mais funções e melhores funções. Porque estamos a falar das comunidades, estamos a falar de uma rede instalada que é pilar nos concelhos, nas freguesias, de vários milhares de escolas, de centenas de escolas, de milhares de professores, de dezenas de milhares de profissionais. De organizações que já funcionam, que já existem. Que lidam com a realidade da educação, da formação, da qualificação. Mais, o desafio foi mesmo integrar e ter uma abordagem de todas as instituições. Ou melhor, um conjunto de instituições a trabalhar para o mesmo fim (SEEF do XVII Governo).

Assim, esta medida parece seguir uma lógica de democratização e integração crescentes, eliminando a segmentação institucional e escolar herdada da criação das escolas

profissionais e escolas secundárias de referência, respetivamente. Estes aspetos são identificados por vários entrevistados.

É uma visão mais democrática porque exatamente a democracia é a consideração da diferença e, portanto, eu acho que há aqui uma consideração da diferença. Eu acho que há abertura de caminhos e de projetos que são diferenciados e eu acho que a democracia se faz com tudo isto. Por isso acho que é uma via mais democrática. Acho que a democratização do ensino, curiosamente, está-se a fazer agora de uma forma mais vincada do que quando se fez a unificação [...]. Mas eu acho que a democratização é exatamente isto, a generalização de ofertas diversificadas (SEE do XVI Governo).

Tanto mais que permite na década a seguir, já nos tempos dos outros governos Sócrates, fazer no fundo o que é um esforço de alargamento dessa maior diversidade. Na altura parece-me que se chegou à conclusão que é preciso alargar e diversificar ainda mais, dentro do sistema. Mas que era necessário fazê-lo dentro do sistema público, isto é, dentro da rede das escolas públicas. Se nos anos 90 se tinha criado uma rede de escolas não públicas, de escolas particulares relativamente às escolas profissionais. A questão que havia era como é que se mantém isso, mas ao mesmo tempo alargar e aproveitar para... a visão que havia é que não fazia sentido, por um lado conseguirmos uma rápida expansão só na base do ensino das escolas particulares, poderia não ser possível. Em segundo lugar não seria razoável, na medida em que não se podia admitir esta continuação de uma determinada segmentação. E o que se pretendeu foi fazê-lo dentro das escolas públicas (SEEF do XVII Governo).

Aqui estamos perante uma lógica um bocadinho diferente. A aposta no ensino profissional fica dependente de um objetivo político maior do que o próprio objetivo inerente ao ponto específico do ensino profissional. O modelo é contribuinte ou passa a ser um instrumento que contribui para um objetivo de política mais abrangente, que é o da escolarização da população, de combate ao abandono escolar, de qualificação de jovens. E nessa perspetiva, ele está a contribuir para um objetivo de política um bocadinho mais amplo. Agora é um modelo que me parece mais integrador e mais indutor de mecanismos de igualdade social [ensino profissional nas escolas públicas] do que este [modelo das escolas privadas]. A minha visão é que foi essencialmente utilizado como instrumento de combate ao abandono escolar precoce e de instrumento de promoção da escolarização dos jovens. E portanto é uma estratégia de diversificação da oferta que os resultados mostram que, desse ponto de vista, funcionou muito bem. E nessa ótica eu acho que se compreende bem que tenha sido feito a partir da rede de escolas públicas do secundário (dirigente do ME).

Apesar da visão positiva da maioria dos entrevistados relativamente à opção política do XVII Governo, existem opiniões que consideram que a medida não diverge muito da visão até então

defendida e que a solução poderia ter passado pelo melhor aproveitamento da rede de escolas profissionais ou por uma introdução mais gradual no ensino público. Assim, seria mais fácil garantir uma maior proximidade com o mercado de trabalho e uma maior valorização destes cursos, impedindo a (re)introdução de processos de discriminação social destas vias nas escolas. Esta é a visão dos entrevistados do XI e do XII Governos Constitucionais.

Penso que os cursos profissionais foram um bocadinho depressa demais. Não sei se houve os cuidados necessários para que tivessem o necessário dinamismo. Tenho dúvidas que as escolas públicas tenham a capacidade de flexibilidade para estar próximas com o mercado de trabalho. É a minha maior dúvida (ME do XI Governo).

Com a ministra da Educação do XVII Governo, eu acho que ela estende o ensino profissional muito bruscamente, mas que não tem nada que ver com outro modelo de ensino secundário. A noção que o ensino secundário e as escolas secundárias tinham que acolher os alunos todos. Isso era o que se estava a fazer desde os anos 70, existiu isso nessa perspetiva [...] Esta lógica da expansão foi profundamente escolar, porque foi uma tentativa de salvar as escolas secundárias que estavam a ter menos alunos. [...] poder-se-ia em certos sítios do país ter transformado escolas secundárias em escolas profissionais, poder-se-ia ter feito imensa coisa. Eu sugeri, fui sugerindo que se fizessem esse tipo de soluções mais engenhosas e que ajudassem a salvaguardar a qualidade do ensino profissional. E creio que hoje, em grande medida, o ensino profissional desprestigiou-se muito por essa precipitação com que foi lançado nas secundárias, por ter sido considerado nas secundárias, voltou aquele anátema de há 25 anos atrás, de que o ensino profissional era para os burros e que o ensino liceal era para os inteligentes e portanto esse anátema voltou, porque essas escolas não fizeram percurso nenhum de evolução para se tornarem escolas capazes de perceber positivamente para que é que era o ensino profissional e para que é que isso era importante (SEE do XII Governo).

Uma alternativa possível era prosseguir a medida que o ministro da educação implementou em 2004, isto é,

Em vez do objetivo “todas têm”. Lá está, o objetivo da integração, de nivelar. Dizer “há aqui uma rede que oferece estas especialidades, esta vocação, esta especialização”. Esta é a alternativa que eu encontro. Acho que tinha protegido melhor elementos de qualidade profissional da oferta, tinha desfavorecido elementos de resposta ao objetivo e promoção de sucesso educativo e de elevar os níveis de qualidade. Não tinha tido o mesmo nível de resposta (dirigente do ME).

### **6.3. Os três momentos chave do processo de diversificação do ensino secundário em Portugal: uma tipologia das decisões políticas**

Nos primeiros capítulos desta tese foi realizada uma análise descritiva da evolução do sistema educativo, especificamente sobre o processo de diversificação de ensino secundário (capítulo 3).

No enquadramento das políticas públicas de promoção do ensino secundário e em particular dos cursos profissionais, decidiu-se dividir a análise, naquele capítulo, em quatro grandes fases. A primeira referente ao período desde a institucionalização do ensino secundário até à reforma Veiga Simão, salientando-se a introdução dos estatutos do ensino técnico e liceal em 1947/48, a alteração ocorrida em 1967, bem como a reforma realizada pelo ministro Veiga Simão, que apenas se concretizou em projeto piloto, caindo com o regime do Estado Novo. A segunda relativa ao período entre o 25 de Abril, e a respetiva unificação do ensino preparatório e secundário, até à primeira tentativa de diversificação do sistema, através da criação dos cursos técnico-profissionais instituídos pela reforma Seabra (1975-1983). A terceira respeitante ao período entre a aprovação da Lei de Bases de 1986 e a reforma do secundário desenvolvida por Roberto Carneiro em 1989, que instituiu as escolas e os respetivos cursos profissionais (1986-1997). A última fase considerou o tempo desde o início do debate da revisão curricular do ensino secundário e a sua respetiva formulação em 2001 até ao momento da introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias e sua posterior generalização (1997-2009).

A referida divisão é uma proposta pessoal e advém de uma leitura e análise das medidas de política que mais incidiram sobre o processo de diversificação do ensino secundário.

A literatura apresenta diferentes divisões do sistema de ensino que, apesar de servirem de orientação para a análise, não foram consideradas *ipsis verbis*. Existem na bibliografia diferentes tipologias de divisões. Não sendo adotada nenhuma delas em particular, terão servido de referência na leitura das políticas e na consequente divisão apresentada, definida por Rodrigues *et al.* (2014) em cinco momentos essenciais: reforma do sistema (1986-1991); sustentabilidade e avaliação do sistema (1991-1995); qualidade das aprendizagens (1995-2002); ensino secundário (2002-2005) e (in)sucesso escolar (2005-2011). Outro modelo observado foi o de Barroso (2003), que faz uma divisão mais limitada no tempo, também por ter sido efetuada no ano de 2003. São quatro os momentos definidos pelo autor: a revolução (1974-1976); a normalização (1976-1986); a reforma (1986-1999), que subdivide entre centro-direita, com o ministro Roberto Carneiro (1987-1991), e centro-esquerda, com Marçal Grilo (1996-2000), e o descontentamento (2000-2003).

Apesar de o capítulo das políticas de promoção do ensino secundário e profissional (capítulo 3) apresentar uma divisão em quatro etapas das políticas, no que respeita à apresentação da análise

de conteúdo das entrevistas, a opção passou por uma outra divisão. Assim, no ponto anterior apresenta-se a análise das entrevistas numa divisão em seis etapas: a dualização do ensino secundário; a unificação do ensino iniciada em 1974; a reforma do secundário e a criação dos cursos profissionais de 1989; o processo de revisão curricular do ensino secundário; a reforma do ensino secundário de 2004 e a possibilidade de introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias; a generalização destes cursos no sistema de ensino público.

Através da análise de conteúdo das entrevistas realizadas aos decisores políticos é possível criar uma tipologia de modelos de decisão política.

Para a definição da referida tipologia foram analisadas as várias etapas do processo de diversificação do ensino secundário posteriores à aprovação da Lei de Bases (período de análise da tese) e selecionados os três momentos que se consideram fundamentais. À parte disso, observa-se ainda um período que, apesar de não se apresentar neste capítulo com o estatuto de fase autónoma, merece algum destaque pela sua importância relativamente ao tema, ainda que anterior a 1986.

De acordo com o referido definem-se três momentos chave do processo de diversificação do ensino secundário que terão correspondência com três modelos de decisão política diferenciada: (i) a criação da rede de escolas profissionais e respetivos cursos em 1989; (ii) a introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias, contemplado na reforma do ensino secundário de 2004; (iii) a generalização dos cursos profissionais nas escolas do ensino secundário em 2007/2008. À parte e como mencionado, analisou-se o momento de definição dos estatutos do ensino liceal e técnico, em 1947/48, devido à sua importância.

Como se pode constatar, a revisão curricular formulada em 2001 é uma das medidas de política educativa excluída dos três marcos. Isto porque se considera que a mesma não teve impacto no que respeita a promoção do ensino profissional, tendo esta modalidade sido excluída da respetiva revisão.

Antes de mais, importa mencionar que, desde a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, todos os governos sem exceção apresentaram uma perspectiva de expansão do acesso ao sistema de ensino. Independentemente de visões mais progressistas ou conservadoras, das tónicas ou das prioridades com que as políticas têm sido formuladas e implementadas, o sentido comum das medidas é inequívoco.

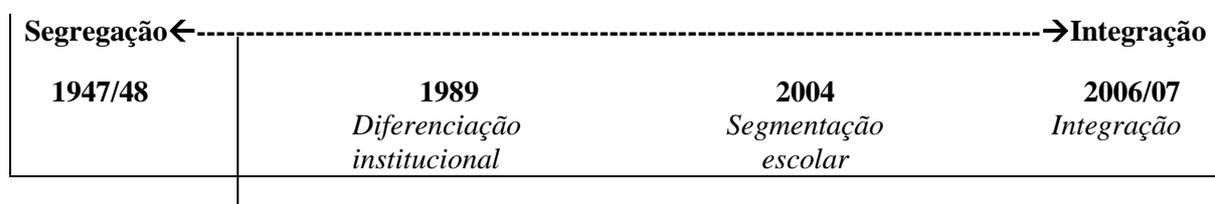
Desde os anos 80 e especificamente desde 1986 que a diversificação do ensino secundário é uma perspectiva que se mantém na agenda política, sendo três os momentos mais relevantes a assinalar:

- i. 1989 – impulso político com solução, em escolas de natureza institucional de índole particular, devedora dos fundos comunitários;
- ii. 2004 – reforma do ensino secundário com referência à introdução do ensino profissional nas escolas secundárias;
- iii. 2006/07 – generalização do ensino profissional à maioria das escolas do ensino secundário.

À parte estes três grandes marcos deve ser contemplado o período do Estado Novo, de definição dos estatutos do ensino liceal e técnico (1947/48). Isto porque se tratou de um momento em que se iniciou a divisão e a diversificação das diferentes vias do ensino.

A figura 6.1 expressa o *continuum* das três principais soluções de política que foram implementadas, no que respeita ao processo de promoção do ensino profissional. Caracterizada por opções mais conservadoras e segregadoras, passando por visões mais ou menos diferenciadoras, até ao momento de integração do ensino profissional na escola pública em paridade com o ensino geral, é possível identificar uma preocupação permanente com a diversificação do ensino secundário. A partir dos anos 80, as políticas referentes à promoção do ensino profissionalizante em Portugal parecem institucionalizar-se e, apesar de seguirem uma lógica e sentido comuns perseguindo objetivos de maior igualdade social e equidade, apresentam nuances no conteúdo e nas alternativas encontradas.

Constituem-se assim três modelos/tipos de decisão política, considerando o período após a Lei de Bases do Sistema Educativo, e quatro perspetivas, ao se inserir na análise o modelo de 1947/48 (figura 6.1). Os diferentes modelos de decisão política de promoção do ensino profissional correspondem a distintas orientações, perspetivas ou visões sobre o ensino secundário e a sua missão.



**Figura 6.1.** Tipologia das decisões políticas de promoção do ensino profissional

Fonte: Elaboração própria.

À parte a tipologia composta por três fases e modelos de decisão política, tal como foi referido anteriormente, o período entre 1947 e 1974, caracterizado pela separação do ensino liceal e do ensino técnico, é uma etapa que vale a pena referir, ainda que esteja excluída da tipologia por já sair fora do âmbito da análise empírica.

Trata-se de uma primeira tentativa de diversificação do sistema educativo, sendo a sua organização uma resposta bem-sucedida à ideologia do regime do Estado Novo, ou seja, àquilo que correspondia à estrutura social da época.

Assim, o aspeto mais positivo deste período histórico é a consagração da diversificação do sistema de ensino.

Este modelo, se pudermos associar um aspeto positivo, terá sido o de consagrar esta ótica da formação profissionalizante, da formação vocacional dentro do sistema de ensino (dirigente do ME).

Uma nota positiva, do meu ponto de vista, foi o primeiro sinal que é dado, no pós-guerra, que é dado do princípio de alteração de política educativa, que só se veio a concretizar mais nos anos 60, mas ali já há sinais disso. Já influenciada pela ideologia do desenvolvimento do pós-guerra. Já se nota aí esse aspeto. Aquilo que veio a ser mais tarde, na minha opinião, a influência da OCDE e a perspetiva do capital humano (SEE do XVII Governo).

Apesar de tal, os aspetos negativos superam claramente os positivos, pois a diversificação é alcançada à custa de um modelo com características de segregação social. Ou seja, às diferentes vias correspondiam desiguais oportunidades e distintos estatutos sociais, que reproduziam a estrutura de classes e impediam processos de mobilidade social pela via da educação, tendo efeitos na (des)valorização do ensino profissionalizante, presente em Portugal até ao presente. Foi por isso, um período marcadamente negativo do ponto de vista social. Esta é a perceção da generalidade dos entrevistados.

Havia alunos a ir precocemente para as vias profissionais, normalmente com aspetos socioeconómicos relacionados (ME do XII Governo).

[...] Cobriam uma seleção social definida [...]. Tinham uma formação que lhes permitia ganhar a vida, mas eram selecionados, eram retirados da possibilidade (SEE do XIII Governo).

Tinham configuração institucional, imagem, reputação, valor público muito diferente. E a separação era uma separação quase definitiva, visto que o caminho normal de quem frequentava o

liceu era depois candidatar-se à universidade, o caminho normal de quem frequentava a escola técnica era concluir, naquilo que se chamava o curso geral, comercial ou industrial [...]. Estas características do ensino técnico antes de 25 de Abril, esta desvalorização sistemática do ensino técnico, esta clara diferenciação muito definitiva, muito precoce entre duas fileiras, na prática incomunicáveis, condenou o ensino técnico à morte (ME do XIV Governo).

Portanto, o ensino liceal era um ensino elitista. Era um ensino em que havia um conjunto de disciplinas e conteúdos que apenas eram ministrados aí. E depois havia todo um ensino oficial ou ensino virado para a prática que, em regra, o acesso a estas duas ofertas estava mais ou menos predefinido com a origem social das pessoas [...] (SEE do XVI Governo).

Eu diria que isto não é um binómio, não é uma equação fácil de resolver. Porque nós, o que tivemos aqui neste período [antes de 1974] era um sistema diversificado, mas altamente segregador [...]. Uma segmentação e por isso profundamente negativo. No fundo acabava por reproduzir e até ampliar, em alguma medida, diferenças sociais marcadas (SEEFT do XVII Governo).

O sistema tinha uma perspetiva muito clara, cada um no seu lugar, uma organização do sistema educativo que respondesse àquilo que era a estrutura social e não que tivesse outra perspetiva de alteração da estrutura social. Responder colocando, como à época se dizia “cada um no seu lugar”. E essa dualização aprofundou uma questão, porque era uma dualidade que criava uma grande fissura social (SEE do XVII Governo).

A parte mais negativa que eu encontro, pelo menos da leitura que faço é a linha desqualificante e segregadora que este ensino técnico teve na altura [...]. Em abstrato foi um modelo muito orientado para grupos muito desfavorecidos, com uma abrangência, do ponto de vista da formação, também muito limitada e da oferta que fazia. No fundo um modelo um bocadinho segregador desse ponto de vista [...]. O que há aqui é uma resposta segregada do ponto de vista da oferta educativa [pré-1974] [...]. É um bocadinho, se quiser, começa a parecer-se com algumas coisas que temos agora (dirigente do ME).

Diz muito como é que o sistema educativo se estruturava e correspondia a esta filosofia da segmentação entre as escolas técnicas e os liceus que eram para prosseguimento de estudos superiores e claramente segmentavam a sociedade. Era um prosseguimento de estudos para elites e as escolas técnicas e comerciais já para um segmento mais alargado da população, mas claramente ainda um microcosmos. Porque a maior parte das pessoas da mão de obra nacional ficavam com a 4.<sup>a</sup> classe ou menos que a 4.<sup>a</sup> classe (dirigente do ME).

Caracterizando a tipologia criada, é possível referir que o primeiro modelo de decisão política de promoção da diversificação do ensino secundário diz respeito ao momento da criação das escolas profissionais, em 1989. Este é de facto um impulso extremamente importante para a dinamização desta modalidade de ensino em Portugal, tendo como mérito fundamental a inserção de uma visão positiva acerca dos cursos profissionais, tanto na sociedade civil como nos alunos e famílias, e tendo sido propulsor de algumas das medidas subsequentes.

Como é que uma inovação do sistema 20 anos depois não só não acabou, como o seu sucesso era transitado para o conjunto do sistema (SEE do XII Governo).

Os cursos profissionais nas escolas privadas parecem que foi uma boa criação e uma criação inspiradora e estou convencida que foram um elemento inspirador para a introdução dos cursos profissionais nas escolas públicas (dirigente do ME).

Apesar da importância que a medida de política teve no processo de diversificação do ensino secundário, tratou-se de uma opção que, não tendo efeitos segregadores do ponto de vista social, como acontecia no sistema de ensino do período antes de 1974, continuava a gerar um sistema dualizado, segmentando institucional e simbolicamente, diferenciando o ensino regular, composto pelos cursos gerais e tecnológicos, dos cursos profissionais.

De acordo com os paradigmas de educação e formação profissional referenciados no capítulo 3, há uma correspondência com o modelo escolar bipartido.

A separação institucional é perspectivada de forma diferente pelos vários entrevistados. Para os protagonistas da medida, a criação de um subsistema foi a grande mais-valia do modelo, constituindo-se como uma inovação.

Eu não queria um modelo tão clássico, tão tradicional, era um modelo dos anos 50. Envolver mais as empresas. As escolas tinham que se inserir no tecido social, apostar mais nas empresas e fazer uma iniciativa autónoma da sociedade civil. As autarquias foram muito ativas, iniciativas de fundações, etc. (ME do XI Governo).

E eu creio que o ministro da educação do XI [Governo] e eu vimos na altura que era melhor fazer uma coisa também ao lado. Não só as escolas, mas também a própria direção que coordenasse isso. E foi o que se fez (SEE do XII Governo).

Para outros entrevistados isso foi visto como um aspeto menos positivo, introduzindo segmentação, o que se traduziu numa dupla dualização: das vias e das instituições promotoras.

[...] na prática tínhamos um subsistema público de formação de cursos gerais e um subsistema privado de formação de cursos profissionais. O que a prazo, no meu ponto de vista, só poderia dar mau resultado. Porque é uma dupla dualização. Porque não é só o problema da dualização das vias, é um problema da dualização das entidades promotoras. Ou seja, o sistema privado e o sistema público separados em função da natureza das vias. Cada um com uma via. Não creio que isso seja feito em lado nenhum (SEE do XVII Governo).

Agora, o sistema de ensino público não pode ficar de fora de uma oferta também com esta dimensão profissional. Técnica, tecnológica, profissional. Não pode. Deve ter todas as componentes. E acho que aqui [escolas profissionais] se falhou uma ocasião excelente de equipamento de escolas, etc. (SEE do XIII Governo).

Ao mesmo tempo mantivemos esta dualidade, ou seja, o problema que tínhamos aqui [dualização pré-25 de Abril], embora de uma outra natureza. Também tínhamos aqui [fase das escolas profissionais] [...] (dirigente do ME).

Pelo que foi referido decidiu-se denominar este modelo de decisão política *diferenciação institucional*.

O segundo modelo da tipologia que se define refere-se à opção do ministro do XV Governo Constitucional e prende-se com a possibilidade de introduzir cursos profissionais num conjunto limitado de escolas do ensino secundário. Tratando-se de uma opção cuja perspectiva é menos segmentadora, pela via da introdução na escola pública de uma modalidade de ensino que até então estava confinada às escolas profissionais particulares, revela ainda assim ser uma iniciativa limitada e pouco consequente do ponto de vista dos efeitos na diversificação do ensino secundário (aumento dos alunos a frequentar e concluir este nível, diminuição do abandono escolar precoce, maior igualdade de oportunidades e equidade). Pelas características da decisão descritas, optou-se por designar este modelo *segmentação escolar*. Isto porque, apesar de introduzir os cursos profissionais nas escolas secundárias, e desse ponto de vista demonstrar uma orientação mais igualitária e inclusiva, fá-lo num conjunto reduzido de antigas escolas técnicas, passando estas a denominar-se escolas tecnológicas de referência, não tendo a intenção de importar o modelo bem-sucedido das escolas particulares para um conjunto

abrangente de escolas secundárias, alargando a diversificação do secundário a partir desta modalidade.

É neste contexto que surge o despacho administrativo do ministro da educação do XV Governo determinando a possibilidade de serem oferecidos cursos profissionais em escolas públicas em regime de experiência pedagógica. Era em regime de experiência pedagógica, num número muito reduzido de escolas (dirigente do ME).

E portanto isto foi uma primeira experiência piloto para muito poucas escolas. Acho que foram 200 turmas no conjunto, em 2004/2005. Foram muito poucas escolas apoiadas. Mas de facto, foi uma experiência piloto que depois em 2005/2006 começa a ser alargada e brutalmente alargada no XVII Governo (dirigente do ME).

A opção contemplava a necessidade de responder aos cerca de 50% de jovens que não tinham vaga nos cursos profissionais particulares. E em simultâneo substituir os cursos tecnológicos que ainda tinham alguma procura, atribuindo-lhe um carácter curricular mais flexível.

E por isso tínhamos que ter aqui um processo um bocadinho mais lento e permitir o alargamento da oferta de forma a absorver aqueles 50% de alunos que não conseguiram entrar no privado [...]. Aprender com o que as escolas profissionais privadas tinham feito e tentar reconverter uma parte dessa oferta em ensino profissional em escolas públicas. Ou seja, o ensino profissional em escolas públicas já existia precisamente nessas escolas agrícolas. Aquilo era transformar alguns cursos que existiam nos tecnológicos e que tinham alguma procura e transformar numa matriz curricular mais flexível. E isso permitia respeitar o domínio do ensino profissional privado e criar, pela reconversão do ensino tecnológico público, ensino profissional público ou ensino profissional em escolas públicas.

Nós aliviámos as cargas horárias, reconvertimos as velhas estruturas curriculares dos cursos tecnológicos que estavam completamente descreditados, para o profissional com gestão flexível de currículo e depois este princípio de ligação às empresas. Isto era um projeto que nós tínhamos que chamava-se rede Edutec – rede das escolas tecnológicas de referência. E que funcionaria como uma experiência a 3/4/5 anos, a partir do qual nós podíamos potenciar o crescimento mais gradual da rede e sempre respondendo às necessidades do mercado (ME do XV Governo).

O terceiro momento em análise reside na decisão de generalizar os cursos profissionais nas escolas secundárias, correspondendo a uma perspetiva diferente de perceber a função social deste nível de ensino. Nesta decisão é atribuída primazia à integração institucional, nas escolas

secundárias, das diferentes vias, valorizando o ensino secundário e profissional, tendo como objetivo a resposta aos bloqueios do sistema, às diferentes expectativas dos jovens e promovendo o secundário como nível mínimo de escolaridade obrigatória.

Do meu ponto de vista penso que fizemos o que devíamos nesse aspeto. Que é trazer para o sistema público aquela via que estava legitimada. Já estava política, social e pedagogicamente legitimada. Já tinha atingido a sua legitimação e portanto ela ao entrar nas escolas públicas, já entra com essa legitimação. Isso é muito importante para evitar o tal problema da degradação interna que tinha ocorrido com os cursos tecnológicos e os cursos técnico-profissionais. Essa é a primeira questão. E a segunda, o difícil da história, era fazê-lo com a rapidez suficiente, ou seja, com um número muito significativo de alunos, com a rapidez suficiente para generalizar. [...] o nosso problema era de democratizar ou se quiser, massificar as vias de ensino profissional e técnico. Ou seja, nós precisávamos e precisamos de conseguir que maior número de jovens opte por fazer essas formações. E não só em termos instantâneos, ou seja, como é que vamos lidar com o problema acumulado. Nós temos um problema acumulado, parte dos nossos problemas que ainda não estão estudados, mas que eu espero que venham a ser estudados da avaliação das várias áreas de formação do nosso ensino superior e das colocações dos diplomados do ensino superior vão radicar aqui. Vão encontrar explicação não no ensino superior, mas no ensino secundário. Há aqui um problema de acumulado histórico que nos cria uma dificuldade e há um problema instantâneo porque a crise acentuou-se e portanto o problema da qualificação para o trabalho e para a vida ativa é um problema mais agudo do que era. E portanto juntou-se aqui vários efeitos (SEE do XVII Governo).

Desse ponto de vista, a solução encontrada relembra a perspectiva das escolas polivalentes defendidas por Veiga Simão antes de revolução de Abril, nomeadamente a integração institucional como forma de legitimação das diferentes ofertas educativas.

E passados estes anos todos, no fundo essa solução acaba por ser uma solução que em termos práticos, a solução que nós tomámos aproxima-se muito dessa solução. Em termos do ponto de vista institucional. Ao nível institucional é um bocadinho a perspectiva. Até por questão da legitimação interna dessas escolas. O Veiga Simão usava muito esse argumento. Usava muito o argumento da igualdade e de que tinham igual valor. E portanto ao longo destes anos esse assunto continuou a ser discutido sempre, sempre. Esteve sempre presente. Manteve-se sempre. Nunca foi resolvido. Nunca foi resolvido e ainda não está resolvido. Mas esse foi o passo mais importante de todos (SEE do XVII Governo).

Considera-se, de acordo com o mencionado, que a opção política segue uma orientação que, do ponto de vista dos modelos organizativos do ensino secundário, tem uma proximidade com o paradigma escolar ou académico de cariz compreensivo, abrangente e inclusivo. Por isso decidiu-se designar esta solução *modelo de integração*, pelo facto de ter subjacente uma orientação e um sentido de igualdade de oportunidades e equidade.

O que nós hoje temos é uma necessidade de uma cultura que não seja uma cultura de segregação entre uns e outros. Por isso a tentativa que aqui se fez foi não fazer, na minha opinião e na minha visão, era ter uma situação muito mais de rede de agentes e atores. Não haver aqui uma discriminação em função da propriedade ou da sua natureza ideológica. Agora, a questão fundamental do ponto de vista ideológico é assim: pode a escola pública reservar para si, dentro do sistema, uma parte e nomeadamente aquela parte que mais gostaria, que alguns poderiam gostar mais, que era a parte de serem os liceus dos novos tempos? E a nossa resposta é inequívoca. “Não, não podem!” Não podem. Não os vamos deixar. E isso sim foi uma escolha ideológica (SEEF do XVII Governo).

Agora é um modelo que me parece mais integrador e mais indutor de mecanismos de igualdade social [ensino profissional nas escolas públicas] do que este [modelo das escolas privadas] [...] Depois acho que há uma lógica de integração. Ou seja, há uma lógica de diversificação da oferta dentro do sistema. Não de dualização. Há uma lógica de integração [...] Os subsistemas são sempre difíceis de retirar de uma lógica periférica e de subalternização. Até do ponto de vista social, as procuras são segmentadas logo à origem. Portanto esta integração na oferta pública, nas escolas públicas, combate a segmentação, é uma forma de combater a própria segmentação da procura. E é assim que eu interpreto e acho correta. Está bem orientada para o objetivo de política que tinha (dirigente do ME).

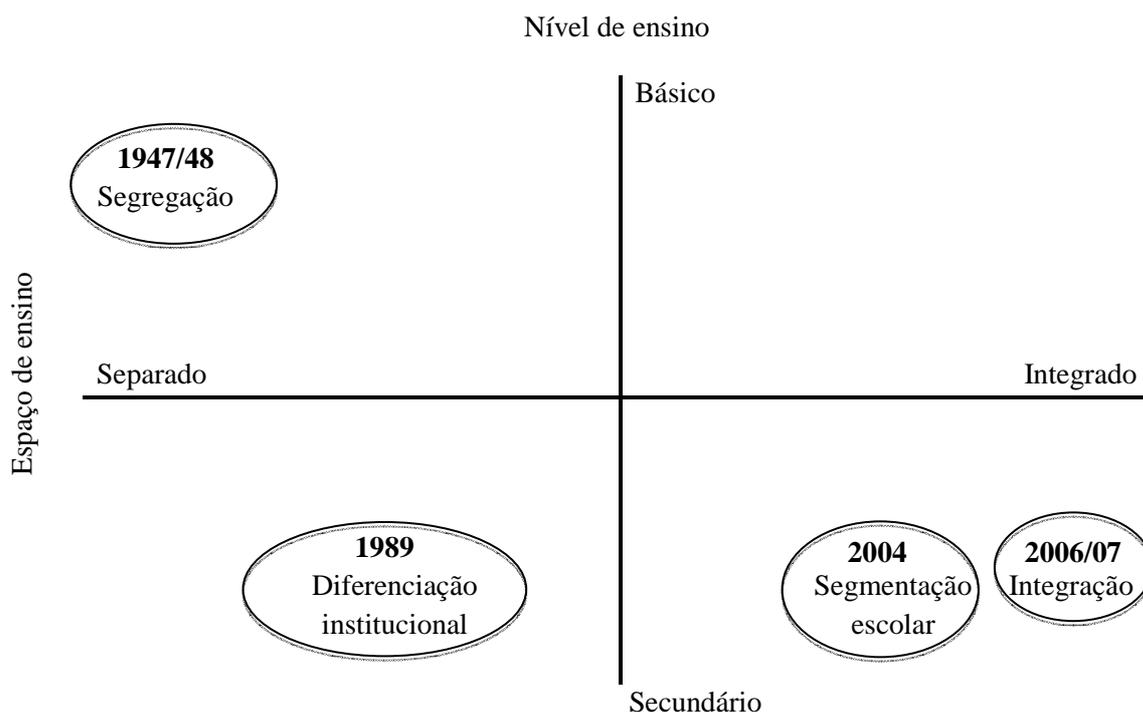
E portanto eu acho que teve o aspeto positivo de fazer ver que a escola pública também pode e deve oferecer outras alternativas aos jovens. Veio obrigar a escola a abrir-se ao exterior e pensar que, de facto, a sua oferta deve ser definida, em função não de si, a escola, mas do exterior, do mercado, de quem a procura, aquilo que são as expectativas e necessidades dos jovens e do mercado de trabalho. E portanto eu acho que teve essa vantagem (dirigente do ME).

Na figura 6.2 é apresentado um plano onde são enquadrados os vários modelos de decisão política de promoção do ensino profissional de acordo com as duas variáveis essenciais que estão subjacentes à criação da tipologia.

Por um lado, o nível de ensino em que é feito o encaminhamento para as vias profissionalizantes. Neste caso se é feito numa fase precoce do percurso (ensino básico) ou tardia (secundário). Por outro, o espaço de ensino onde são lecionadas as diferentes vias, ou

seja, se a opção passa por uma diferenciação institucional (diferentes tipos de escolas, instituições escolares e não escolares) ou pela integração no mesmo tipo de escola (secundária).

Ao cruzar estas duas variáveis consegue-se ter uma visão mais clara das várias soluções encontradas ao longo do processo de diversificação do ensino secundário, com ênfase para os três momentos chave que originaram a tipologia de modelos de decisão política.



**Figura 6.2.** Plano dos modelos de decisão política de promoção do ensino profissional em Portugal

Fonte: Elaboração própria.

#### 6.4. Notas conclusivas

Com base nas entrevistas realizadas aos decisores políticos e aos elementos dirigentes do Ministério da Educação foi possível relevar os principais momentos da política educativa com maior impacto no processo de diversificação do ensino secundário.

À parte a identificação das principais fases de expansão do ensino profissional, foi criada uma tipologia de modelos de decisão política desde a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1986) até ao mandato do XVII Governo (2005-2009).

No quadro 6.2 são apresentadas as várias medidas de política relevantes na análise da diversificação do ensino secundário, correspondendo às diferentes etapas que foram apresentadas no ponto 6.2 deste capítulo, tendo em conta as duas variáveis supramencionadas, e sendo realçados os momentos chave que desembocaram na tipologia criada.

No quadro 6.3 são resumidas as principais características dos três modelos de decisão política e os objetivos a que cada um pretendeu responder no período em que foi implementado.

**Quadro 6.2.** Modelos de decisão política de promoção do ensino profissional em Portugal

Tipo de instituição Nível de ensino encaminhamento	<b>Escolas secundárias</b>	<b>Outros espaços escolares</b>	<b>Escolas e outras instituições</b>
<b>Básico (precoce)</b>		<b>1947/48</b> Definição dos estatutos do ensino técnico e liceal <i>Segregação</i>	<b>2011</b> Cursos vocacionais
<b>Secundário (tardio)</b>	<b>2004</b> Introdução dos cursos profissionais em escolas secundárias de referência <b>Segmentação escolar</b>	<b>1989</b> Criação das escolas e cursos profissionais <b>Diferenciação institucional</b>	<b>1984</b> Sistema de aprendizagem
	<b>2007/2008</b> Generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias <b>Integração</b>		
	<b>1983</b> Cursos técnico-profissionais <b>1989</b> Cursos tecnológicos em escolas secundárias		

Fonte: Elaboração própria.

**Quadro 6.3.** Características e objetivos políticos dos modelos de decisão política de promoção do ensino profissional

Diferenciação institucional	Segmentação escolar	Integração escolar
<p>Solução de diversificação do ensino secundário como resposta a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mercado de trabalho / economia</li> <li>– Expetativas da família</li> </ul>	<p>Solução de diversificação do ensino secundário como resposta aos problemas/bloqueios do ensino secundário:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– insucesso e abandono escolar precoce</li> </ul>	
<p>Solução política derivada da entrada de Portugal na CEE e da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo.</p>	<p>Período intermédio de alargamento com consequências limitadas na igualdade de oportunidades e na equidade.</p>	<p>Preocupação em concretizar o alargamento da escolaridade obrigatória para os 18 anos de idade ou 12 anos de escolaridade.</p>
<p>Preocupação em diversificar o ensino secundário de forma a responder aos objetivos da Lei de Bases e terminar com a licealização do ensino secundário.</p>	<p>Preocupação em responder ao número de alunos que não conseguia obter vaga nas escolas profissionais.</p>	<p>Preocupação central com o acesso e sucesso no ensino secundário (igualdade e equidade).</p>
<p>Resposta aos apelos do mercado de trabalho e às aspirações de segmentos de alunos que pretendiam um ensino secundário que lhes oferecesse o acesso qualificado ao mercado de trabalho.</p>	<p>Preocupação em introduzir estes cursos num pequeno número de escolas com tradição técnica, substituindo alguns tecnológicos com procura, por profissionais com as alterações curriculares implícitas.</p>	<p>Maior preocupação com a componente educativa/escolar da diversificação (responder ao abandono e insucesso) e menor com a ligação ao mercado de trabalho e à economia.</p>
<p>Solução promovida e financiada pelo Estado, mas desenvolvida e criada a partir da iniciativa privada (sociedade civil).</p>	<p>Solução promovida num nicho de escolas secundárias, (antigas escolas técnicas), com pouco investimento público.</p> <p>Em paralelo com os cursos preexistentes nas escolas profissionais.</p>	<p>Solução promovida na quase totalidade das escolas secundárias do país através da mobilização de recursos humanos e financiamento do FSE.</p> <p>Alternativa paralela às escolas profissionais particulares preexistentes.</p>

Fonte: Elaboração própria.

## CONCLUSÃO

A realização desta tese teve como objetivo principal contribuir para o conhecimento da área das Políticas Públicas, analisando o processo político de uma medida concreta na área da educação – a introdução e generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias.

Perante a multiplicidade de abordagens que poderiam ter sido realizadas, considerou-se oportuno estudar, do ponto de vista da análise das Políticas Públicas, o agendamento da medida, bem como os fatores políticos que terão conduzido à opção selecionada, ou seja, o processo político de decisão e formulação da medida.

A hipótese que conduziu toda a pesquisa e que se confirma como tese fundamental deste trabalho é que a introdução, em 2004, e a generalização, em 2007/2008, dos cursos profissionais nas escolas secundárias foi o instrumento de política desenvolvido para responder aos problemas e bloqueios que estavam identificados no ensino secundário. Isto significa que a medida analisada foi um instrumento para alcançar um objetivo de política mais abrangente, ou seja, o da escolarização da população, qualificação de jovens e da redução do abandono escolar precoce.

De entre os vários objetivos pretendia-se identificar e compreender quais as condições/fatores que levaram a que, em 2004, surgisse uma janela de oportunidade política para integrar os cursos profissionais num conjunto de escolas secundárias, e em 2007/2008 generalizar esses cursos à quase totalidade das escolas.

Para responder à questão da investigação revelou-se fundamental desenvolver uma análise de caracterização do sistema de ensino e das políticas de promoção do ensino profissional no secundário, analisando literatura, normativos legais, e outros documentos (capítulo 3).

Foram também observados dados estatísticos relativos ao processo de escolarização da população, designadamente indicadores referentes ao ensino secundário e profissional, caracterizando os alunos que frequentam esta via de ensino (capítulo 4).

Revelou-se igualmente importante analisar o agendamento da medida, identificando as principais intenções da política de diversificação do ensino secundário ao longo do período em análise, tendo sido para tal, realizada uma análise de conteúdo dos programas dos governos (capítulo 5).

Entrevistaram-se ainda ex-dirigentes com responsabilidades políticas no período entre a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, e a fase em que foi implementada a medida em estudo, 2004-2009. Com esta técnica de pesquisa empírica foi possível auscultar dos

próprios, as visões e ideias que têm acerca das opções políticas implementadas e o sentido dessas mesmas soluções (capítulo 6).

A análise dos dados estatísticos permite verificar que a população portuguesa permanece com um défice de qualificações, existindo ainda uma percentagem de pessoas com pelo menos o ensino secundário, abaixo da média da maioria dos países da União Europeia. No que respeita a população em idade escolar, um número considerável de jovens abandona o sistema sem concluir o ensino secundário, sendo este um dos problemas principais deste nível de ensino e objeto de várias medidas de política.

A introdução e generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias foi um dos instrumentos de política de resposta ao problema, sendo hoje evidentes os efeitos na redução do fenómeno em causa. Se existem várias razões apontadas para explicar a diminuição do abandono escolar precoce, certamente que o aumento da oferta de cursos profissionais nas escolas secundárias é uma delas.

Outra conclusão retirada da análise dos dados estatísticos é que o perfil dos alunos que frequentam os cursos profissionais, apesar de heterogéneo, apresenta uma maior relação com origens sociais mais desfavorecidas e trajetos escolares marcados por algum insucesso escolar. Embora exista esta associação, é de assinalar que existe crescentemente um conjunto de alunos que optam pelos cursos profissionais do ensino secundário tendo percursos escolares bem sucedidos durante o ensino básico. Existe igualmente jovens provenientes de famílias com capital escolar, cultural e económico que optam pela via profissional, em detrimento dos cursos científico-humanísticos.

Perante o referido, constata-se que existe alguma diversidade relativamente aos alunos que frequentam o ensino profissional, não estando perante um perfil único, mas observando antes uma heterogeneidade de situações.

A partir do conteúdo dos programas dos governos foi possível realizar uma análise de relevância temática, com base na quantificação da ocorrência de determinados temas, identificando os mais abordados à luz da orientação político-partidária do governo. Foi igualmente criado um índice de relevância temática, no qual foi mobilizado o estudo do sentido com que os temas surgiam nos programas, de modo a complementar a quantificação anterior. Definiram-se quatro níveis distintos. Nível 1, quando os temas são tratados como problemas. Nível 2, sempre que as temáticas são abordadas como um objetivo geral. Nível 3, no caso de se tratar de um objetivo concreto. Nível 4, sempre que o tema surja associado a uma proposta de medida de política.

A análise de conteúdo temática dos programas dos governos permite constatar que alguns governos têm uma vocação mais reformista, enquanto outros pretendem acrescentar pequenos incrementos às medidas anteriormente definidas e, com isso, estabelecer alguma continuidade nas políticas. Se, por um lado, são os primeiros governos analisados (X, XI e XII Governos Constitucionais, 1985-1995) que evidenciam uma maior necessidade de reforma do sistema educativo – não revelando surpresa, pois são também estes governos que têm a missão de implementar e concretizar a Lei de Bases do Sistema Educativo –, por outro lado, é nestes programas que é evidenciada uma menor preocupação com as questões da qualificação da população, a formação e o próprio ensino secundário. Estes temas são especialmente valorizados pelos governos mais recentes e, entre estes, sobretudo pelos governos do Partido Socialista. Relativamente à reduzida referência ao tema do ensino secundário por parte dos primeiros governos, tal pode dever-se ao facto de ser um período em que o processo de concretização da escolaridade básica obrigatória de nove anos ainda decorria, sendo por isso o tema do ensino secundário menos evidenciado nas intenções de política.

O tema do insucesso e abandono escolares apresenta-se como um dos mais consensuais, estando presente em quase todos os programas uma preocupação com a sua redução.

A necessidade de aumentar as taxas de conclusão do ensino secundário foi também um assunto que foi gerando consenso, sobretudo nos anos mais recentes. A diferença encontrada residiu nas soluções apresentadas para a sua concretização, sendo apenas no âmbito do XVII Governo Constitucional que é formulada a medida de alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos.

Outra conclusão extraída da análise dos programas dos governos é que existe uma diferença no sentido com que os temas são explicitados nos vários programas, consubstanciada no facto de alguns identificarem apenas os problemas e/ou objetivos de política e outros já apresentarem as opções de medida de política que pretendem desenvolver. Isto significa que, enquanto alguns governos colocam uma maior ênfase no problema, outros fazem-no na solução.

Conclui-se que os diferentes temas são perspetivados predominantemente como objetivos gerais ou específicos, existindo um número considerável de programas de governo onde existe pelo menos um caso de nível 4 de relevância temática, isto é, uma proposta de medida de política. Isto significa que, para além de orientações de política, os programas de governo apresentam em determinados temas, soluções concretas a implementar.

A partir da análise documental, da análise de conteúdo dos programas dos governos e das entrevistas, constata-se que o défice de diversificação do ensino secundário é um tema que

tem estado permanentemente presente no discurso mediático e na agenda política desde o período de unificação do sistema de ensino. Mais concretamente, desde a aprovação da LBSE que todos os governos apresentam uma perspectiva de expansão do acesso ao sistema de ensino. Independentemente das diferentes soluções, o sentido das medidas é idêntico.

Apesar de algumas discrepâncias nas alternativas formuladas, é possível referir que o agendamento da medida em estudo é permanente desde 1986. Na verdade, e como se identificou no capítulo 3, já em 1983, com o Despacho Normativo n.º 194-A/83, de 21 de outubro, que instituiu os cursos técnico-profissionais e profissionais do ensino secundário, se denota uma primeira tentativa de incorporar o ensino profissionalizante no âmbito do ensino secundário.

Assim, pode concluir-se que a necessidade de diversificação do ensino secundário é um problema que se mantém na agenda política desde os anos 80.

A análise realizada permite concluir também que, se é a partir da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo que é definida a dupla função do ensino secundário, inicialmente tal mantém-se como uma intenção e não uma prática concretizada. Nos anos subsequentes à aprovação da referida lei, as políticas educativas consideradas nem sempre tiveram em linha de conta a identidade do ensino secundário. Muitas das opções privilegiaram o ensino geral, orientado especialmente para o prosseguimento de estudos, e só subsidiariamente o ensino profissionalizante, o que em nada respeitava as premissas da Lei de Bases. Assim, as diferentes alternativas de política que foram formuladas para solucionar os problemas do ensino secundário, tornando-o mais atrativo, revelaram não ter resultados efetivos. Prova disso é o facto de o indicador do abandono precoce de educação e formação não ter diminuído, mantendo-se em níveis comparavelmente elevados durante mais de uma década, tendo começado a baixar apenas a partir de 2003 (ver capítulo 4).

Deste modo, o processo de diversificação do ensino secundário é uma realidade que remete para um período mais longínquo da história do sistema educativo. Ainda assim, conclui-se que em diferentes momentos das políticas educativas se definiram objetivos distintos.

Em 1947/48, a definição dos estatutos do ensino liceal e do ensino técnico foi um dos primeiros momentos de diversificando do sistema, embora a solução tenha passado por uma dualização do ensino em escolas técnicas e liceus, o que respondia a um objetivo de segregação social.

A partir desse período ocorreram três decisões essenciais que importa assinalar.

Um primeiro momento de diversificação do ensino secundário após a sua unificação e a aprovação da LBSE – criação das escolas profissionais – que se constituiu como uma alternativa que teve como principal finalidade responder à necessidade de mão de obra com qualificações intermédias por parte do mercado de trabalho e da economia, e também às expectativas das famílias e alunos que não encontravam no sistema de ensino regular uma alternativa ao ensino geral.

Este é o momento chave de afirmação do ensino profissional, e daí a sua importância. Tratou-se de uma etapa decisiva, do ponto de vista da valorização, da qualidade e do reconhecimento do ensino profissional, que se consubstanciou numa forte ligação ao mercado de trabalho e em elevadas taxas de empregabilidade.

A formulação da medida que se estuda nesta tese é o segundo grande marco da história da diversificação do ensino secundário após a sua unificação, e tem dois momentos distintos: o ano de 2004 e o de 2007. Primeiramente, no período de formulação da reforma do ensino secundário, em 2004, integram-se os cursos profissionais num conjunto de escolas secundárias – as escolas tecnológicas de referência. Num segundo momento, operacionaliza-se a generalização destes cursos à generalidade do ensino secundário, já noutra período governativo e segundo uma orientação político-partidária também diferente.

Como o principal objetivo da tese era identificar e compreender quais as condições/razões que desencadearam o processo de formulação da introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias, a perspetiva teórica mais indicada para o seu estudo revelou ser a abordagem dos três fluxos, desenvolvida por John Kingdon. A principal razão prende-se com o facto de esta perspetiva enfatizar o papel das ideias e do conhecimento na produção e mudança nas políticas públicas (Faria, 2003; Zahariadis, 2007) e explicar o processo de decisão através da confluência de diferentes fatores, realidade visível na formulação da medida em estudo. Como refere Michael Hill (2009), a visão de Kingdon apresenta uma ótica de índole mais sociológica, realçando a construção social das questões relevadas politicamente, ou seja, as representações sociais, ideias e valores dos decisores.

Considerando os três eixos centrais explicitados no modelo de análise (contexto, recursos, ideias), o modelo teórico dos três fluxos permite analisar cada um deles.

Concretizando, até 2004, data da reforma do ensino secundário, em termos gerais, o ensino profissional foi uma resposta de diversificação com objetivos económicos e de ligação ao mercado de trabalho. A criação das escolas profissionais pretendia sobretudo qualificar jovens para a sua integração na vida ativa. Entre 1997 e 2001 (no âmbito do XIII e do XIV Governos Constitucionais) registou-se a preocupação com alguns problemas, como a reduzida

população com o ensino secundário e as elevadas taxas de reprovação e abandono sem concluir este nível de ensino. Apesar de tal, tratava-se de uma preocupação enunciada, mas não traduzida em objetivos ou medidas de política para a enfrentar. Assim, o ensino profissional manteve-se relativamente inalterado, continuando a operar-se nas escolas profissionais, e o ensino tecnológico, que revelava vários problemas como elevadas taxas de insucesso escolar, persistia sem oferecer grande alternativa de diversificação ao ensino geral.

O ministro da Educação do XV Governo Constitucional possibilitou, em 2004, a introdução dos cursos profissionais nas escolas públicas, num contexto em que os problemas do ensino secundário estavam claramente identificados. A este respeito, a partir de 2001, foi possível aceder a conhecimento e informação factuais relativos aos bloqueios do ensino secundário (reduzida população em idade ativa com o ensino secundário completo, elevadas taxas de retenção e abandono escolar precoce), através de: (i) os primeiros resultados do recenseamento da população, (ii) as estatísticas e relatórios publicados por instâncias internacionais, (iii) a avaliação de resultados de alguns anos de exames nacionais, (iv) as classificações resultantes da participação no programa PISA, que colocavam Portugal numa situação preocupante.

A emergência deste conhecimento e a discussão pública gerada a partir desses acontecimentos desembocou mesmo num documento designado Manifesto para a Educação da República.<sup>80</sup>

Num ambiente de forte pressão internacional e de debate público e político consensual à volta da crise do ensino secundário e da necessidade de resolução dos seus bloqueios; com a definição da Estratégia de Lisboa; um *feedback* positivo relativamente aos cursos profissionais implementados em 1989 e negativo no que respeitava aos cursos tecnológicos; com recomendações persistentes, sobretudo da parte da OCDE, para a aposta na diversificação do ensino secundário; num contexto de eleições, de mudança de governo e de orientação político-partidária, é tomada em 2004 a decisão de introduzir o modelo dos cursos profissionais, em algumas escolas secundárias.

De alguma forma, do parágrafo anterior pode concluir-se que a formulação da medida é sobretudo explicada por variáveis de contexto. No entanto, considera-se que existem outros fatores, designadamente de ordem financeira, que apresentam algum poder explicativo. A opção de introduzir os cursos profissionais nas escolas do ensino secundário terá resultado também de

---

80 Documento produzido por elementos que viriam a constituir o governo seguinte e que apelavam a uma mobilização total da sociedade portuguesa para inverter os maus resultados educativos.

constrangimentos de ordem financeira. Isto é, dada a dificuldade de expandir a rede de escolas profissionais, pela sua forte dependência do financiamento de fundos estruturais, e a dificuldade em garantir o mesmo em algumas regiões do país, designadamente Lisboa e Vale do Tejo, importava introduzir alternativas de diversificação do ensino secundário, sem que isso representasse um acréscimo significativo de despesa do Orçamento de Estado. A solução de introduzir os cursos profissionais em escolas secundárias revelou-se, desse ponto de vista, uma alternativa viável.

Para além dos fatores de contexto e de recursos que parecem explicar a opção encontrada em 2004, pelo então ministro da educação do XV Governo Constitucional, também elementos cognitivos (conhecimento) parecem ter alguma responsabilidade na mudança de políticas, isto é, seguindo a lógica da abordagem teórica das políticas públicas relativa às ideias, a divulgação de indicadores estatísticos nacionais e internacionais suscitou a informação e conhecimento sobre a questão, desencadeando nos responsáveis políticos do XV Governo uma valorização dessa questão enquanto problema, o que por sua vez legitimou e promoveu a decisão de 2004.

É assim de realçar a importância que as estatísticas disponibilizadas tiveram na definição da política, neste caso da reforma do ensino secundário e consequente introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias.

No segundo momento da formulação da medida, iniciado em 2006, no âmbito do XVII Governo Constitucional, o debate público persistia incidindo nos problemas do ensino secundário, então apresentados factualmente através dos meios atrás referidos. Com as elevadas taxas de retenção e abandono escolar precoce (muito superiores às dos restantes países da UE), a discussão pública e política estava mais premente do que nunca. Não obstante a mudança de governo e de orientação político-partidária (de um governo PSD/CDS-PP para um governo PS), persistia uma valorização do problema do abandono e insucesso e reforçava-se a importância do ensino secundário como nível mínimo de escolaridade obrigatória.

Assim, o agravamento dos indicadores relativos ao ensino secundário, a crescente pressão internacional, juntamente com a mudança para um governo caracterizado por ideais/valores de reforço da igualdade de oportunidades e de valorização da escola pública, constituíram fatores que conduziram à solução de generalizar os cursos profissionais à quase totalidade das escolas secundárias e não apenas a um conjunto limitado de antigas escolas técnicas (escolas de referência), modelo definido em 2004.

Segundo a orientação de promoção de alterações incrementais, sem mudanças legislativas e com recurso ao financiamento do FSE, o XVII Governo acabou por introduzir uma rutura

com o modelo anterior. Rentabilizou meios físicos e materiais dos estabelecimentos e mobilizou recursos humanos do Ministério da Educação e das escolas para promover a generalização do ensino profissional em todas as escolas secundárias públicas num período de tempo reduzido.

Ora se se verifica uma lógica de continuidade entre o XV e o XVII Governos no que respeita ao objetivo de resolução dos problemas do abandono, a diferença resulta na forma como a medida foi formulada. Trata-se sobretudo de uma alteração a nível das ideias. Esta mudança denuncia uma visão diferente da escola pública e do papel do Estado, não só como financiador, mas também como prestador do serviço de educação, manifestando uma opção de política abrangente, isto é, uma visão do ensino secundário integradora. Desse modo, o alargamento dos cursos profissionais à generalidade das escolas do ensino secundário, mitigando as desigualdades entre escolas, parece contemplar uma visão mais compreensiva, integradora e inclusiva da escola.

Outras diferenças podem ser assinaladas. É possível referir que a solução de 2004 terá resultado também da inviabilidade financeira de alargamento da rede de escolas profissionais. Com a criação de cursos profissionais em escolas de referência foi possível responder a um conjunto de alunos que pretendiam ingressar naquelas escolas e não tinham vaga. A medida desenvolvida pelo XVII Governo teve aspirações e objetivos políticos mais amplos. Pretendeu, entre outras coisas, ser uma alavanca para o alargamento do ensino secundário como grau de escolaridade mínimo obrigatório.

Assim, é possível analisar a formulação da medida à luz da teoria de Kingdon: (i) os decisores mudaram as suas prioridades e colocaram novos itens na agenda; (ii) ocorreu uma mudança nos protagonistas que ocupavam esse lugar, ocorrendo uma alteração de prioridades. Ou seja, as transformações ocorridas no *national mood*, os resultados eleitorais, as mudanças ideológicas do governo e os debates públicos tiveram um forte impacto na formação das agendas e na mudança das políticas públicas.

Com base no que foi mencionado é possível afirmar que, apesar de a educação ser um direito constitucional, ao longo da sua história têm persistido perspetivas e paradigmas diferenciados em relação ao papel do Estado na educação, à missão e função da escola pública, bem como à democratização do ensino. Numa perspetiva mais polarizada, é possível identificar até à atualidade duas grandes visões sobre o papel da educação na sociedade e a função do Estado na educação. Claro está que em nenhum momento histórico existe na realidade política apenas uma das perspetivas, antes se identifica uma predominância de

determinadas visões em alguns governos, sendo privilegiadas premissas duma abordagem em detrimento da outra (Capucha, Duarte e Estevão, 2013).

Com efeito, se, por um lado, existe um conjunto de atores sociais que perspetivam o papel do Estado como sendo fortemente necessário na educação, ao nível da prestação de serviços propriamente dita e no que respeita o financiamento do sistema, consubstanciado na importância atribuída à escola pública, coexiste com esta uma outra visão que, pelo contrário, considera que o papel do Estado na educação deve ser diminuído, designadamente em contextos de crise orçamental, como aquele que se verifica na atualidade. Esta última visão aposta crescentemente em medidas de política que se refletem em premissas como a livre escolha do modelo educativo, do tipo de estabelecimento, por parte dos alunos e suas famílias, promovendo e estimulando a procura do ensino particular e desinvestindo em simultâneo na escola pública.

Estas visões diferenciadas têm efeitos nas intenções e nos modelos de decisão política desenvolvidos ao longo dos vários governos, bem como nas soluções apresentadas para resolver os problemas identificados relativamente ao ensino secundário.

A partir da análise deste debate e das entrevistas realizadas foi possível identificar os fatores que deram origem aos dois momentos de formulação da medida e estabelecer, em simultâneo, uma tipologia de modelos de decisão política de promoção do ensino profissional com diferentes configurações, que correspondem a modos distintos de perceber as funções do ensino secundário e o papel do Estado, consubstanciados nas soluções que têm sido apresentadas ao longo dos últimos 40 anos.

A este respeito existem três momentos que foram considerados nesta tese como sendo centrais e incontornáveis e que correspondem a três tipos de decisão política diferenciados.

- O período de criação dos cursos profissionais, em 1989, em que foram criadas as escolas profissionais fora do sistema de ensino público regular. Este novo subsistema promovido por entidades da sociedade civil, mas financiado por dinheiros públicos, institucionalizou uma nova modalidade de ensino secundário num novo espaço escolar inexistente até ao momento, sendo por isso um modelo caracterizado pela *diferenciação institucional*.
- O ano de 2004 e a introdução dos cursos profissionais num reduzido número de escolas secundárias. A incorporação de cursos profissionais num conjunto limitado de escolas secundárias faz deste modelo um passo intermédio entre a solução de 1989 e a opção apresentada a partir de 2006. Neste *continuum* de soluções políticas, a introdução dos

cursos profissionais em apenas algumas escolas tecnológicas de referência conduziu à denominação de modelo de *segmentação escolar*.

- Por fim, a decisão de generalizar os cursos profissionais à quase totalidade das escolas do ensino secundário revela uma preocupação central com a abrangência e inclusão da medida, tendo objetivos de maior equidade e expansão do sistema. A esta decisão denominou-se modelo de *integração*.

Em todos os modelos apresentados na tipologia, o encaminhamento para a via profissional é realizado num período mais tardio da vida escolar (após o ensino básico, na transição para o ensino secundário), sendo as principais diferenças entre os modelos, o tipo de instituição onde é lecionado e a abrangência da medida.

Contrariamente às três fases descritas, no período do ensino técnico e liceal tratava-se de uma dupla dualização – das vias e das instituições que as lecionavam –, e o encaminhamento dos alunos realizava-se numa fase bastante precoce e de forma pouco reversível.

A realidade descrita parece encontrar algum paralelismo com os cursos vocacionais de ensino secundário criados em regime de experiência piloto através da Portaria n.º 276/2013, de 23 de agosto. Este parece ser um dos temas e aspetos mais merecedores de análise e investigação no futuro. O que irá acontecer ao ensino profissional nos próximos anos? Como é que o ensino vocacional implementado pelo XIX Governo Constitucional se contextualiza na dualização entre tipo de instituição/espço de ensino privilegiado e nível de ensino em que é feito o encaminhamento e seleção? Estas questões parecem relevantes e são elementos interessantes para futuras pesquisas.

A principal razão para a importância desta reflexão final prende-se com o facto de a criação de os cursos vocacionais ser uma medida de política que introduz descontinuidade com as medidas de política que foram alvo de estudo neste trabalho.

De facto, uma das principais conclusões desta tese é que, após a unificação do secundário, as medidas de diversificação desse nível de ensino, designadamente a criação das escolas profissionais e a introdução e generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias, apesar de serem soluções diferentes, que espelham perspectivas algo díspares, têm um sentido comum – o de expandir o acesso a um maior número de jovens e com isso alargar o seu leque de oportunidades. Assim, se não parece existir evidência empírica para afirmar uma mudança de paradigma relativamente às três fases de política educativa consideradas, no que respeita à introdução dos cursos vocacionais essa transformação parece ocorrer. Revela-se sobretudo, como já foi mencionado, pela recuperação da dupla dualização verificada em 1947/48.

Do ponto de vista comparativo, o modelo de ensino vocacional atual está mais filiado numa abordagem liberal, aumentando a lógica das aptidões, desvalorizando os conhecimentos e o papel institucional da escola enquanto espaço de aprendizagem, remetendo-o para a empresa. Esta maior desvalorização da instituição escola, enquanto espaço formativo, do currículo, das disciplinas, da duração da formação, e a sobrevalorização da empresa, da experiência e do contexto de trabalho, enquanto elementos de formação e de aquisição de aptidões revelam um certo retorno à dualização entre escolas técnicas e liceus e, desse ponto de vista, trata-se de um modelo mais segregador.

É relevante observar o ensino vocacional em comparação com o modelo de criação das escolas e cursos profissionais, cujo sentido remetia para o reforço das competências e conhecimentos específicos – as qualificações profissionais. É igualmente importante comparar com o modelo de expansão do ensino profissional às escolas secundárias, pois é aquele que se opõe de forma mais vincada relativamente ao atual. E isto acontece em várias dimensões: na gestão curricular, na forma como são considerados os conteúdos da formação, as competências que são trabalhadas, a articulação com o mercado de trabalho e os próprios espaços formativos. Enquanto o modelo atual desvaloriza a escola enquanto espaço central de aprendizagem, o modelo anterior foi um instrumento escolarizante, seguindo uma preocupação mais académica e sobrevalorizando o seu papel na redução do insucesso e abandono escolares.



## BIBLIOGRAFIA

### Referências bibliográficas

- Abrantes, Pedro (2003), "Identidades juvenis e dinâmicas de escolaridade", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 41, pp. 93-115.
- Afonso, Almerindo Janela (1997), "Para a reconfiguração do Estado-Providência na Educação em Portugal, 1985-1995", *Educação, Sociedade e Culturas*, 7, pp. 131-156.
- Almeida, João Ferreira de (coord.) (1994), *Introdução à Sociologia*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Alves, José Matias (1999), *Crises e Dilemas do Ensino Secundário em Busca de Um Novo Paradigma*, Porto, Edições Asa, col. Cadernos Pedagógicos.
- Alves, Luís Alberto Marques (2012), *História da Educação: Uma Introdução*, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Anderson, James E. (1975), *Public Policy-Making*, Nova Iorque, Praegar.
- Antunes, Fátima (1998), *Políticas Educativas para Portugal, anos 80-90: O Debate acerca do Ensino Profissional na Escola Pública*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Antunes, Fátima (2001), "Os locais das escolas profissionais: Novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educativas", em Boaventura de Sousa Santos (dir.), *Transnacionalização da Educação: Da Crise da Educação à "Educação" da Crise*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 165-210.
- Antunes, Fátima, e Virgínio Sá (2010), *Públicos Escolares e Regulação da Educação: Lutas Concorrenciais na Arena Educativa*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.
- Aurélio, Diogo Pires (2004), "Unidade e diversidade no sistema educativo", em Conselho Nacional de Educação (CNE) (org.), *As Bases da Educação – Seminários e Colóquios (Atas)*, Lisboa, CNE.
- Azevedo, Joaquim (1987), *Dificuldades de Implantação Social do Ensino Técnico em Portugal: Avaliação do Ensino Técnico-Profissional, 1983-1986 (Relatório 3)*, Porto, s/ed.
- Azevedo, Joaquim (1991), *A Educação Tecnológica nos Anos 90*, Porto, Edições Asa.
- Azevedo, Joaquim (1994), *Avenidas da Liberdade: Reflexões sobre Política Educativa*, Porto, Edições Asa.
- Azevedo, Joaquim (2000), *O Ensino Secundário na Europa*, Porto, Edições Asa.
- Azevedo, Joaquim (coord.) (2003), *O Ensino Profissional em Portugal*, Porto, Associação Nacional do Ensino Profissional (Anespo).
- Azevedo, Joaquim (2009), "Escolas profissionais 1989-2009: as oportunidades e os riscos de uma inovação educacional que viajou da margem para o centro", em Joaquim Azevedo e Francisco

- Jacinto (orgs.), *O Ensino Profissional: Analisar o Passado e Olhar o Futuro*, Porto, Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica.
- Azevedo, Joaquim (2014) “Ensino profissional em Portugal, 1989-2014: viagem da periferia para o centro das políticas educativas”, em Maria de Lurdes Rodrigues (org.), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal*, vol. 1: *A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, Coimbra, Edições Almedina.
- Baptista, Tatiana Wargas de Faria, e Mônica de Rezende (2011), “A ideia de ciclo na análise de políticas públicas”, em Ruben Araujo de Mattos e Tatiana Wargas de Faria Baptista, *Caminhos para Análise de Políticas de Saúde*, pp. 138-172.
- Bardin, Laurence (1977), *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Edições 70.
- Barroso, João (2003), “Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução”, *Educação & Sociedade*, 24 (82), pp. 63-92.
- Bartlett, Will (2009), “The effectiveness of vocational education in promoting equity and occupational mobility amongst young people”, *Economic Annals*, LIV (180), pp. 7-39, disponível em: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0013-3264/2009/0013-32640980007B.pdf> (última consulta em setembro de 2015).
- Baudelot, Christian, e Roger Establet (1971), *L'Ecole Capitaliste en France*, Paris, François Maspero.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Sage Publications.
- Becker, Gary (1993 [1964]), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Chicago, The University of Chicago Press (3.<sup>a</sup> edição).
- Benavente, Ana (2003a), “Dez notas sobre a qualificação dos Portugueses”, em Grupo Parlamentar do Partido Socialista, *Dias Cinzentos: Um Ano de Governo PSD-PP – Educação, Ciência e Ensino Superior*, Lisboa, Assembleia da República.
- Benavente, Ana (2003b), “Os dois programas de governo”, em Grupo Parlamentar do Partido Socialista, *Dias Cinzentos: Um Ano de Governo PSD-PP – Educação, Ciência e Ensino Superior*, Lisboa, Assembleia da República.
- Berger, Peter, e Thomas Luckmann (1985), *A Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do Conhecimento*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Bernstein, Basil (1964), “Elaborated and restricted codes: their social origins and some consequences”, *American Anthropologist*, 66, pp. 55-69.
- Bernstein, Basil (1975), *Class, Codes and Control: Towards a Theory of Educational Transmissions*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Birkland, Thomas A. (2007), “Agenda setting in public policy”, em Frank Fischer *et al.*, *Handbook of Public Policy Analysis*, Londres, CRC Press, pp. 63-87.

- Bonoli, Giuliano, e David Natali (orgs.) (2012), “The politics of the ‘new’ Welfare States: Analysing reforms in Western Europe”, em Giuliano Bonoli e David Natali (orgs.), *The Politics of The New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Boudon, Raymond (1977), *Effets Pervers et Ordre Social*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bourdieu, Pierre, e Jean-Claude Passeron (1964), *Les Héritiers: Les Etudiants et la Culture*, Paris, Les Editions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre, e Jean-Claude Passeron (1970), *La Reproduction: Eléments pour Une Théorie du Système d’Enseignement*, Paris, Les Editions de Minuit.
- Boussagué, Laurie, et al. (2006), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Braga, António (2003), *Dias Cinzentos: Um Ano de Governo PSD-PP – Educação, Ciência e Ensino Superior*, Lisboa, Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Socialista.
- Brewer, Garry D., e Peter DeLeon (1983), *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, IL, Dorsey Press.
- Bryman, Alan, e Duncan Cramer (2003), *Análise de Dados em Ciências Sociais: Introdução às Técnicas Utilizando o SPSS para Windows*, Oeiras, Celta Editora.
- Cabral, Manuel de Herédia Caldeira (2006), *Estudo da Expansão do Sistema de Ensino Superior Português nas Últimas Duas Décadas, Versão Preliminar*, Braga, Departamento de Economia da Universidade do Minho.
- Caeiro, Joaquim Croca (2008), *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora.
- Caldas, Ricardo Wahrendorff (coord.) (2008), *Políticas Públicas: Conceitos e Práticas*, Série Políticas Públicas, n.º 7, Belo Horizonte, Sebrae/MG, disponível em: <http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%3%9ABLICAS.pdf> (última consulta em Setembro de 2015).
- Campbell, John L. (2002), “Ideas, politics, and public policy”, *Annual Review of Sociology*, 28, pp. 21-38.
- Canário, Rui (2005), “A escola e as dificuldades de aprendizagem”, *Psicologia da Educação*, 21, pp. 33-51, disponível em: (última consulta em setembro de 2015).
- Capella, Ana Cláudia N. (2006), “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas”, *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (online)*, 61, pp. 25-52, disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf> (última consulta em setembro de 2015).
- Capucha, Luís (2009), “Caminhos de sucesso”, em Joaquim Azevedo e Francisco Jacinto (orgs.), *O Ensino Profissional: Analisar o Passado e Olhar o Futuro*, Porto, Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica.

- Capucha, Luís (2010), “Acesso universal a qualificações certificadas: para a ruptura da relação entre insucesso escolar e desigualdades sociais”, *Forum Sociológico*, 20, pp. 47-55, disponível em: <http://sociologico.revues.org/174> (última consulta em setembro de 2015).
- Capucha, Luís, *et al.* (1996), “Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 22, pp. 9-27, disponível em: <http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/18/176.pdf> (última consulta em setembro de 2015).
- Capucha, Luís, Alexandra Duarte, e Pedro Estevão (2013), “Políticas de Educação em Portugal”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*, Coimbra, Edições Almedina.
- Cardim, José (2005), *Do Ensino Industrial à Formação Profissional: As Políticas Públicas de Qualificação em Portugal*, vol. II, Lisboa, ISCSP.
- Carneiro, Roberto (2001), *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem: 21 Ensaios para o Século 21*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.
- Carreira, Teresa (2008), *Educatio – Novos Desafios: Sociologia da Escola*, Lisboa, Editorial Minerva.
- Castles, Francis. G., *et al.* (orgs.) (2010), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Castro, Teresa (2014), *Alargamento dos Cursos Profissionais às Escolas Secundárias em Portugal de 2004 a 2012: Escolarização dos Jovens e Sucesso do Ensino Profissional*, Lisboa, ISCSP, dissertação de mestrado em Administração Pública.
- Cerqueira, Maria de Fátima, e Alcina Manuela de Oliveira Martins (2011), “A consolidação da educação e formação profissional na escola secundária nos últimos 50 anos”, *Portugal, Revista Lusófona de Educação*, 17 (17), pp. 123-145.
- Charles, Anne Caroline (2011), *Policy Windows and Changing Arrangements: An Analysis of the Policy Process Leading to the Colleges of Applied Arts and Technology Act, 2002*, Toronto, Graduate Department of Theory and Policy Studies in Education, Ontario Institute for Studies in Education of the University of Toronto, tese de doutoramento.
- Cochran, Clark E., *et al.* (2009), *American Public Policy: An Introduction*, Boston, Wadsworth Cengage Learning.
- Coffman, Julia (2007), “Evaluation based on theories of the policy process”, *The Evaluation Exchange*, XIII (1), Harvard Graduate School of Education.
- Cohen, Louis, e Michael Holliday (1982), *Statistics for Social Scientists*, Londres, Harper & Row.
- Cohen, Michael, James G. March, e Johan P. Olsen (1972), “A garbage can model of organizational choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.
- Cruzeiro, Maria Eduarda, e M. L. Marinho Antunes (1978), “Ensino secundário: duas populações, duas escolas”, *Análise Social*, XIV (55), pp. 443-502.

- DeiBinger, Thomas (2008), “VET systems research”, em F. Rauner e R. MacLean (orgs.), *Handbook of Technical and Vocational Education and Training Research*, Berlim, Springer, pp. 244-253.
- DeLeon, Peter (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Diogo, Ana Matias, e Pedro Silva (2010), “Escola, família e desigualdades”, em Pedro Abrantes (org.), *Tendências e Controvérsias em Sociologia da Educação*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Draelants, Hugues, e Christian Maroy (2007), *A Survey of Public Policy Analysis – Literature Review* (part 1), s/l., Knowledge and Policy in Education and Health Sectors, disponível em: [http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.draelants\\_maroy1.eng.pdf](http://knowandpol.eu/IMG/pdf/lr.tr.draelants_maroy1.eng.pdf) (última consulta em setembro de 2015).
- Duarte, Isabel (coord.) (2007), *Estudo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundário: Quarto Relatório*, Lisboa, Grupo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundário.
- Duarte, Alexandra (2008), *A Dinâmica do Mercado de Trabalho: O Caso dos Trabalhadores em Tecnologias da Informação e Comunicação*, Lisboa, ISCTE, tese de mestrado em Sociologia com especialização em Organizações, Trabalho e Emprego.
- Duarte, Alexandra (2014a), “Unificação e diversificação das vias de ensino”, em Maria de Lurdes Rodrigues (org.), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal*, vol. 1: *A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 131- 148.
- Duarte, Alexandra (2014b), “O ensino profissional nas políticas públicas: análise do agendamento da medida entre 1986 e 2009”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 75, pp. 151-170.
- Dubet, François (2002), *Le Déclin de l’Institution*, Paris, Editions du Seuil.
- Dumas, Audrey, *et al.* (2013), “From upper secondary to further education: European models of post-compulsory learning”, em Jan Germen Janmaat *et al.*, *The Dynamics and Social Outcomes of Education Systems*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Dunn, William (2012), *Public Policy Analysis*, Londres, Longman, Pearson Education (5.ª edição).
- Dye, Thomas R. (2011), *Understanding Public Policy*, Londres, Longman, Pearson Education (13.ª edição).
- Easton, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, Nova Iorque, John Wiley and Sons.
- Eichhorst, Werner, *et al.* (2012), “A roadmap to vocational education and training systems around the world”, *Discussion Paper*, n.º 7110, Institute for the Study of Labour (IZA).
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Estevão, Pedro, e Maria Álvares (2013), “A medição e intervenção do abandono escolar precoce: desafios na investigação de um objeto esquivo”, *CIES e-Working Paper*, n.º 157, pp. 1-18.

- Faria, Carlos Aurélio Pimenta (2003), “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51), pp. 21-29.
- Fernandes, Domingos (1998), “Algumas questões de desenvolvimento do ensino secundário”, em Domingos Fernandes e Maria do Rosário Mendes (orgs.), *Conferência Internacional Ensino Secundário – Projectar o Futuro: Políticas, Currículos, Práticas*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Fernandes, Domingos (2000), *Revisão Curricular do Ensino Secundário: Cursos Gerais e Cursos Tecnológicos*, Lisboa, Departamento do Ensino Secundário, Ministério da Educação.
- Fernandes, Domingos (2006), “Revisitando a revisão curricular (1997-2001): um contributo para pensar o futuro do ensino secundário”, *Educação, Temas e Problemas*, 2 (Lisboa, Edições Colibri), pp. 129-158.
- Fernandes, Domingos (2014), “Avaliação das aprendizagens e políticas educativas: o difícil percurso da inclusão e da melhoria”, em Maria de Lurdes Rodrigues (org.), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal*, vol. 1: *A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 231-268.
- Figueiredo, António Manuel (coord.) (2013), *Estudo de Avaliação do Contributo do QREN para a Redução do Abandono Escolar Precoce – Relatório Final*, s/l., IESE / Quartenaire Portugal.
- Fino, Carlos Nogueira, e Maria Sousa Jesus (2002), “O Manifesto para a Educação da República: avaliar o sistema educativo no ‘tribunal’ da praça pública?”, em Jorge Adelino *et al.* (orgs.), *Avaliação de Organizações Educativas*, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Flexor, Georges, e Sergio Pereira Leite (2006), “Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas”, s/l., s/ed., disponível em: [http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica\\_flexor\\_leite.pdf](http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf) (última consulta em setembro de 2015).
- Formosinho, João (2007), *O Currículo Uniforme Pronto-a-Vestir de Tamanho Único*, Mangualde, Edições Pedagogo.
- Frey, Klaus (2000), “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas”, *Planejamento e Políticas Públicas* (Brasília), 21, pp. 211-259, disponível em: <http://www.pgedf.ufpr.br/KLAUS%20FREY%20%20FM%202.pdf> (última consulta em setembro de 2015).
- Gaspar, Teresa (2003), *Políticas Curriculares e Democratização do Ensino: Estudo do Modelo Proposto na Criação do Ensino Secundário Unificado*, Lisboa, Departamento da Educação Básica / Ministério da Educação.
- Gelinski, Carmen Rosario Ortiz, e Erni José Seibel (2008), “Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes”, *Revista de Ciências Humanas*, 42 (1-2) (Florianópolis, EDUFSC), pp. 227-240.

- Giddens, Anthony (1992), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, Carlos Alberto (2007), “O Partido Socialista e a crise da escola pública em Portugal: soberania, centralização política e controlo sobre os professores”, *Educação em Revista*, 8 (1), pp. 75-82.
- Gomes, Maria do Carmo, e Alexandra Duarte (2012), “Políticas Públicas de educação e formação”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 349-358.
- Grácio, Sérgio (1986), *Política Educativa como Tecnologia Social: As Reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Grácio, Sérgio (1998), “Ensino técnico e indústria: uma perspectiva de sociologia histórica”, em Maria Cândida Proença (coord.), *O Sistema de Ensino em Portugal – Séculos XIX-XX*, Lisboa, Edições Colibri.
- Green, Andy, Alison Wolf, e Tom Leney (1999), *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*, Londres, University of London, Institute of Education.
- Greinert, Wolf-Dietrich (2004), “European vocational training systems: the theoretical context of historical development”, em Wolf-Dietrich Greinert e Georg Hanf (orgs.), *Towards a History of Vocational Education and Training (VET) in Europe in a Comparative Perspective – Proceedings of the First International Conference, October 2002*, vol. 1, Luxemburgo, Cedefop / Office for Official Publications of the European Communities.
- Grilo, Eduardo Marçal (2010), *Se Não Estudas, Estás Tramado*, Lisboa, Tinta da China.
- Hall, Peter, e Rosemary C. R. Taylor (2003), “As três versões do neo-institucionalismo”, *Lua Nova*, 58, pp. 193-223.
- Heikkinen, Anja (2004), “Modelos, paradigmas ou culturas do ensino profissional”, *Formação Profissional*, 32, Cedefop.
- Hill, Michael (2009), *The Public Policy Process*, Nova Iorque, Longman, Pearson Education (5.<sup>a</sup> edição).
- Husén, Torsten (1990), *Education and the Global Concern*, Oxford, Pergamon Press.
- Imaginário, Luís (coord.) (2003), *Avaliação Intercalar da Intervenção Operacional da Educação do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 – Relatório Final – Sumário Executivo*, Lisboa, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) / CIES.
- Jann, Kai, e Kai Wegrich (2007), “Theories of the policy cycle”, em Frank Fischer *et al.*, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Harrisburg, PA, CRC Press, pp. 43-62.
- Janmaat, Jan Germen, *et al.* (2013), *The Dynamics and Social Outcomes of Education Systems*, Houndmills – Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Jenkins, Williams I. (1978), *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Oxford, Martin Robertson.

- Jenkins, Bill (1993), "Policy analysis: models and approaches", em Michael Hill, *The Policy Process: A Reader*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheal, pp. 34-44.
- Justino, David (2013), "Origens sociais, expectativas, oportunidades e desempenho escolar em Portugal", em Ana Matias Diogo e Fernando Diogo, *Desigualdades no Sistema Educativo: Percursos, Transições e Contextos*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp. 7-20.
- Justino, David, et al. (2006), *A Reforma do Ensino Secundário, 2004 – Legislação Anotada*, Porto, Porto Editora.
- Justino, David, et al. (2014), *Atlas da Educação: Contextos Sociais e Locais do Sucesso e Insucesso, Portugal, 1991-2012*, Lisboa, CESNova.
- Kingdon, John (2003 [1996]), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nova Iorque, Longman (2.<sup>a</sup> edição).
- Kingdon, John (2007), "Como chega a hora de uma idéia", em Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, *Políticas Públicas – Coletânea*, vol. 1, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, pp. 219-224.
- Koudahl, Peter Damlund (2010), "Vocational education and training: dual education and economic crises", *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 9, pp. 1900-1905.
- Kraft, Michael E., e Scott Furlong (2010), *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, Washington, DC, CQ Press (3.<sup>a</sup> edição).
- Lahera Parada, Eugenio (2004), *Política y Políticas Públicas*, Serie Políticas Sociales, n.º 95, Santiago do Chile, CEPAL / Naciones Unidas, disponível em: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/politicaspUBLICAS.pdf> (última consulta em setembro de 2015).
- Lahire, Bernard (2008), *Sucesso Escolar nos Meios Populares: As Razões do Improvável*, São Paulo, Editora Ática.
- Lasswell, Harold Dwight (1951), *The Political Writings of Harold D. Lasswell*, Glencoe, IL, The Free Press.
- Lemos, Valter (2014), *A Influência da OCDE nas Políticas Públicas de Educação em Portugal*, Coimbra, Edições Almedina.
- Lima, Licínio (2002), "Modernização, racionalização e otimização: Perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação", em Licínio Lima e Almerindo Janela Afonso (orgs.), *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização e Neoliberalismo*, Porto, Edições Afrontamento.
- Lindblom, Charles E. (1995), "The science of 'muddling through'", em Stella Z. Theodoulou e Matthew A. Cahn, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, pp. 113-127.

- Lobato, Lenaura (2006), “Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de Políticas Públicas”, em Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, *Políticas Públicas – Coletânea*, vol. 1, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, pp. 289-313.
- Lula, António (1998), “As escolas profissionais: modelo alternativo de formação secundária”, em D. Fernandes e M. do R. Mendes (orgs.), *O Ensino Secundário em Debate – Conferência Internacional “Projectar o Futuro: Políticas, Currículos, Práticas”*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Madeira, Maria Helena (2006), “Ensino profissional de jovens, um percurso escolar diferente para a (re)construção de projectos de vida”, *Revista Lusófona de Educação*, 7, pp. 121-141.
- Magalhães, Carla Fernanda Carvalho (2014), “Ensino profissional como meio de preparação do formando, com vista a uma (re)inserção ou progressão no mercado de trabalho”, Porto, Universidade Lusófona do Porto, Instituto de Educação, dissertação de mestrado em Ciências da Educação.
- Maroy, C. Christian (coord.) (2004), *Regulation and Inequalities in European Education Systems – Final Report*, s/l., s/ed., disponível em: [https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/reguleducnetwork\\_VF\\_10dec041.pdf](https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/reguleducnetwork_VF_10dec041.pdf) (última consulta em setembro de 2015).
- Marteleira, Célia Pereira (2010), *Mastery Learning: A Revalorização de Um Modelo de Ensino-Aprendizagem em Cursos Profissionais*, Lisboa, Universidade Aberta, dissertação de mestrado.
- Martins, Maria Felisbela de Sousa (1995), *Os Cursos Tecnológicos no Contexto da Relação Sistema Educativo / Sistema Produtivo*, vol. 1, Porto, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, dissertação de mestrado em Educação.
- Martins, António Maria, et al. (2005), “Ensino técnico e profissional: natureza da oferta e da procura”, *Interações*, 1, pp. 77-97.
- May, Judith V., e Aaron Wildavsky (1978), *The Policy Cycle*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Mendes, Paula Maria Santos (2009), *Estudantes do Ensino Secundário Profissional: Origem Social, Escolhas Escolares e Expectativas*, Lisboa, ISCTE, tese de mestrado em Educação e Sociedade.
- Mons, Nathalie (2004), *De l’Ecole Unifiée aux Ecoles Plurielles: Evaluation Internationale des Politiques de Différenciation et de Diversification de l’Offre Educative*, Dijon, University of Burgundy, tese de doutoramento em Ciências da Educação.
- Mons, Nathalie (2007), *Les Nouvelles Politiques Educatives*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Monteiro, Jorge Vianna (2007), “O processo decisório de política”, em Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi (orgs.), *Políticas Públicas – Coletânea* – vol. 1, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, pp. 269-288.

- Mozzato, Anelise Rebelato, e Denize Grzybovski (2011), “Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios”, *Revista de Administração Contemporânea* (ANPAD), 15 (4), pp. 731-747, disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n4/a10v15n4.pdf> (última consulta em setembro de 2015).
- Mozzicafredo, Juan (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Neves, António Oliveira das (coord.) (2011), *Avaliação Externa do Impacto da Expansão dos Cursos Profissionais no Sistema Nacional de Qualificações*, Lisboa, Instituto de Estudos Sociais e Económicos / Agência Nacional para a Qualificação.
- Nóvoa, António, e Ana Teresa Santa-Clara (coords.) (2003), *Liceus de Portugal – Histórias, Arquivos e Memórias*, Porto, Edições Asa.
- Pardal, Luís, et al. (2003), *O Ensino Técnico em Portugal*, Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Pedró, Francesc (1992), *La Respuesta de los Sistemas Educativos al Reto del Desempleo Juvenil: Estrategias Introducidas en Europa para Paliar los Efectos del Desempleo Juvenil desde el Seno de los Sistemas Educativos*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, CIDE.
- Pedroso, Paulo, et al. (2007), *Expansão do Sistema da Oferta Profissionalmente Qualificante: Relatório Final – Estratégia para o Desenvolvimento do Ensino Profissional e para o Seu Novo Modelo de Financiamento*, Lisboa, ISCTE.
- Pereira, Catarina (coord.) (2011), *Estudo de Avaliação Externa dos Percursos Pós-Formação dos Diplomados de Cursos Profissionais no Contexto da Expansão Desta Oferta no Sistema Nacional de Qualificações*, Lisboa, Instituto de Estudos Sociais e Económicos / Agência Nacional para a Qualificação.
- Peters, B. Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Londres, Continuum.
- Pierson, Christopher (1998), *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Cambridge, Polity Press.
- Pinto, Isabela Cardoso de Matos (2008), “Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política”, *Revista Políticas Públicas*, 12 (1), pp. 27-36.
- Porta, Donatella Della (2003), *Introdução à Ciência Política*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Presas, José Luís (2009), “20 anos de ensino profissional: analisar o passado, olhar o presente e delinear o futuro”, em Joaquim Azevedo e Francisco Jacinto, *O Ensino Profissional: Analisar o Passado e Olhar o Futuro*, Porto, Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica, pp. 63-77.
- Proença, Maria Cândida (coord.) (1998), *O Sistema de Ensino em Portugal – Séculos XIX-XX*, Lisboa, Edições Colibri.

- Psacharopoulos, George, e Harry Anthony Patrinos (2004), "Human capital and rates of return", em Geraint Johnes e Jill Johnes, *International Handbook on the Economics of Education*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Resende, José Manuel, e Maria Manuel Vieira (1998), "As encruzilhadas da escolarização secundária no limiar do século XXI", em D. Fernandes e M. do R. Mendes (orgs.), *O Ensino Secundário em Debate – Conferência Internacional "Projectar o Futuro: Políticas, Currículos, Práticas"*, Lisboa, Ministério da Educação, pp. 63-97.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2003), "Qualificação da população activa em Portugal, 1991-2001", em Grupo Parlamentar do Partido Socialista, *Novas Políticas para a Competitividade*, Oeiras, Celta Editora.
- Rodrigues, Liliana (2010a), "Ensino secundário: a hegemonia do ensino académico", *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, número especial, pp. 191-205, disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/38e/art12\\_38e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/38e/art12_38e.pdf) (última consulta em setembro de 2015).
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010b), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Coimbra, Edições Almedina.
- Rodrigues, Liliana (2011), *O Ensino Profissional: O Estigma das Mãos Mais do que a Cabeça*, Mangualde, Edições Pedagogo.
- Rodrigues, Maria de Lurdes, et al. (2014), "A construção do sistema democrático de ensino", em Maria de Lurdes Rodrigues (org.), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal: A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 35-88.
- Rosa, Maria João Valente (2004), "Escolaridade obrigatória, insucesso e abandono escolar: os números do recenseamento", em *As Bases da Educação: Actas do Seminário sobre a Lei de Bases da Educação*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação / Ministério da Educação, pp. 199-209.
- Rua, Maria das Graças (1997), "Análise de políticas públicas: conceitos básicos", s/l., s/ed., disponível em: [http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20\\_%20anali sedepoliticaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20anali sedepoliticaspUBLICAS.pdf) (última consulta em setembro de 2015).
- Sabatier, Paul A. (1991), "Toward better theories of the policy process", *Political Science and Politics*, 24 (2), pp. 147-156.
- Sabatier, Paul A. (org.) (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press (2.<sup>a</sup> edição).
- Salisbury, Robert H. (1995), "The analysis of public policy: a search for theories and roles", em Stella Z. Theodoulou e Matthew A. Cahn, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, pp. 34-37.

- Saravia, Enrique (2007), “Introdução à teoria da política pública”, em Enrique Saravia e Elisabete Ferrareza (orgs.), *Políticas Públicas – Coletânea*, vol. 1, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.
- Schlager, Edella (2007), “A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes”, em Paul A. Sabatier (org.) (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press (2.<sup>a</sup> edição), pp. 293-319.
- Schultz, Theodore (1961), “Investment in human capital”, *The American Economic Review*, 51 (1), pp. 1-17.
- Seabra, Teresa (2009), “Desigualdades escolares e desigualdades sociais”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 59, pp. 75-106.
- Sebastião, João (2008), “As desigualdades sociais na escola em contexto de massificação”, em *Actas do VI Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.
- Sebastião, João (2009), *Democratização do Ensino, Desigualdades Sociais e Trajectórias Escolares*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sebastião, João, e Sónia Vladimira Correia (s/d.), “A democratização do ensino em Portugal”, s/ed., disponível em:  
[http://www.eses.pt/projectos/artigos\\_fct/a%20democratiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20ensino%20em%20portugal.pdf](http://www.eses.pt/projectos/artigos_fct/a%20democratiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20ensino%20em%20portugal.pdf) (última consulta em setembro de 2015).
- Sidney, Mara S. (2007), “Policy formulation: design and tools”, em Frank Fischer *et al.*, *Handbook of Public Policy Analysis*, Londres, CRC Press, pp. 79-87.
- Silva, M. Manuela Machado da (coord.) (1998a), *A Educação Escolar em Mudança*, vol. 1, Lisboa, ISCSP.
- Silva, M. Manuela Machado da (coord.) (1998b), *A Educação Escolar em Mudança*, vol. 2, Lisboa, ISCSP.
- Silva, Cristina Gomes da (1999), *Escolhas Escolares, Heranças Sociais*, Oeiras, Celta Editora.
- Silva, Carla (2013a), *A Educação Conta? Ensino Profissional e Estratégias de Mobilidade Social em Jovens das Cidades de Barcelona e Lisboa: Um Estudo Comparado*, Lisboa, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, tese de doutoramento em Educação.
- Silva, Filipe Carreira (2013b), *O Futuro do Estado Social*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Silva, Rui Paulo Duarte da (2013c), *Ensino Profissional: Vocação ou Recurso?*, Viseu, Universidade Católica Portuguesa / Centro Regional das Beiras, dissertação de mestrado em Administração e Organização Escolar.
- Simão, José Veiga (2003), “Painel III: A formação das pessoas”, em *Educação e Produtividade – Seminários e Colóquios*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação.

- Souza, Celina (2003), “‘Estado do campo’ da pesquisa em políticas públicas no Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51), pp. 15-20.
- Souza, Celina (2006), “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”, *Sociologias* (Porto Alegre), 8 (16), pp. 20-45.
- Starling, Grover (1988), *Strategies for Policy Making*, Chicago, Dorsey Press.
- Stoer, Stephen (1982), *Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Stoer, Stephen, Alan Stoleroff, e José Alberto Correia (1990), “O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica da acumulação”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 29, pp. 11-53.
- Subirats, Joan (2007), “Definición del problema: Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos”, em Enrique Saravia e Elisabete Ferrareza (orgs.), *Políticas Públicas – Coletânea*, vol. 1, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, pp. 199-218.
- Surel, Yves (2009), “The role of cognitive and normative frames in policymaking”, em Marcus Carson *et al.* (orgs.), *Paradigms in Public Policy: Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU*, Frankfurt, Peter Lang GmbH.
- Teodoro, António (1982), *O Sistema Educativo Português – Situação e Perspectivas*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Teodoro, António (1994), *Política Educativa em Portugal: Educação, Desenvolvimento e Participação Política dos Professores*, Venda Nova, Bertrand Editora.
- Teodoro, António (1995), “Reforma educativa ou a legitimação do discurso sobre a prioridade educativa”, *Educação, Sociedade e Culturas*, 4, pp. 49-70.
- Teodoro, António (1999), “Ensino secundário: constatações breves e três tópicos para um urgente debate”, em Joaquim Azevedo (coord.), *O Ensino Secundário em Portugal*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, pp. 201-205.
- Tessaring, Manfred, e Jennifer Wannan (2004), *Vocational Education and Training – Key to the Future Lisbon-Copenhagen-Maastricht: Mobilising for 2010*, Luxemburgo, Cedefop / Office for Official Publications of the European Communities.
- Theodoulou, Stella Z. (1995), “How public policy is made”, em Stella Z. Theodoulou e Matthew A. Cahn, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, pp. 86-96.
- Theodoulou, Stella Z., e Matthew A. Cahn. (orgs.) (1995), *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Torres, Leonor Lima, e Marcelo Araújo (2010), “O sistema de aprendizagem em alternância – alternativa ou mais do mesmo?”, *Actas do X Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Braga, Universidade do Minho, pp. 1215-1231, disponível em:

<http://www.lasics.uminho.pt/xconglab/LivroActas.htm> (última consulta em setembro de 2015).

- True, James L., Bryan D. Jones, e Frank R. Baumgartner (2007), “Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking”, em Paul A. Sabatier (org.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press (2.ª edição), pp. 155-187.
- Valente, Maria Odete (2008), “A escola, a sua missão e os seus valores”, em *Equidade na Educação: Prevenção e Riscos Educativos – Seminários e Colóquios*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação.
- Veloso, Luísa, et al. (2015), *Espaço e Aprendizagem: Política Educativa e Renovação de Edifícios Escolares*, Coimbra, Edições Almedina.
- Zahariadis, Nikolaos (1998), “Comparing three lenses of policy choice”, *Policy Studies Journal*, 26 (3), pp. 434-448.
- Zahariadis, Nikolaos (1999), “Ambiguity, time and multiple streams”, em Paul A. Sabatier (org.), *Theories of the Policy Process*, Oxford, Westview Press.
- Zahariadis, Nikolaos (2007), “The multiple streams framework: structure, limitations, prospects”, em Paul A. Sabatier (org.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press (2.ª edição), pp. 65-92.
- Weible, Christopher M., Tanya Heikkila, Peter DeLeon, e Paul A. Sabatier (2012), “Understanding and influencing the policy process”, *Policy Science*, 45 (1), pp. 1-21.
- Yin, Robert (2009), *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications (4.ª edição).
- Young, Michael (2011), “What are schools for?”, *Educação, Sociedade e Culturas*, 32, pp. 145-155.

## **Outras fontes**

## **Legislação**

### *Leis*

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 5/73, de 25 de julho

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro

Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto

### *Decretos-Leis*

Decreto-Lei n.º 36.508/47, de 17 de setembro  
Decreto-Lei n.º 37.029/48, de 25 de agosto  
Decreto-Lei n.º 45.810/64, de 9 de julho  
Decreto-Lei n.º 47.480/67, de 2 de janeiro  
Decreto-Lei n.º 80/78, de 27 de abril  
Decreto-Lei n.º 240/80, de 19 de julho  
Decreto-Lei n.º 102/84, de 29 de março  
Decreto-Lei n.º 397/88, de 8 de novembro  
Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro  
Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto  
Decreto-Lei n.º 32/90, de 21 de janeiro  
Decreto-Lei n.º 70/93, de 10 de março  
Decreto-Lei n.º 205/96, de 25 de outubro  
Decreto-Lei n.º 4/98, de 8 de janeiro  
Decreto-Lei n.º 7/2001, de 18 de janeiro  
Decreto-Lei n.º 156/2002, de 20 de junho  
Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março  
Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de fevereiro

### *Despachos*

Despacho Normativo n.º 140-A/78, de 22 de junho  
Despacho Normativo n.º 194-A/83, de 21 de outubro  
Despacho Normativo n.º 338/93, de 21 de outubro  
Despacho Conjunto n.º 490/2005, de 22 de julho

### *Portarias*

Portaria n.º 550-C/2004, de 21 de maio  
Portaria n.º 797/2006, de 10 de agosto  
Portaria n.º 292-A/2012, de 26 de setembro  
Portaria n.º 276/2013, de 23 de agosto

## Relatórios

- Cedefop (2000), "O Sistema educativo e o seu desenvolvimento", em *O Sistema de Formação Profissional em Portugal*, Luxemburgo, Cedefop / Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop (2004a), "Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective", *Proceedings of the First International Conference*, vol. 1: *The Rise of National VET Systems in a Comparative Perspective*, Cedefop Panorama Series, 103, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop (2004b), *Vocational Education and Training – Key to the Future: Lisbon-Copenhagen-Maastricht: Mobilising 2010*, Luxemburgo, Cedefop / Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop (2010), *A Bridge to the Future European Policy for Vocational Education and Training 2002-10*, Luxemburgo, Cedefop / Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop (2012), "Future skills supply and demand in Europe", *Research Paper*, n.º 26, Luxemburgo, Cedefop / Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (1994), *Crescimento, Competitividade e Emprego: Os Desafios e as Pistas para Entrar no Século XXI – "Livro Branco"*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (1995), *Ensinar e Aprender: Rumo à Sociedade Cognitiva – Livro Branco*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2010), *Comunicação da Comissão Europa 2020: Estratégia para Um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo*, Bruxelas, 3 de março, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PT:PDF> (última consulta em setembro de 2015).
- Comunicado de Bruges* (2010), sobre o reforço da cooperação europeia no ensino e formação profissionais para o período de 2011-2020 e as prioridades do Processo de Copenhaga, emitido em 7 de dezembro pelos ministros responsáveis pelo ensino e a formação profissionais, pelos parceiros sociais europeus e pela Comissão Europeia, disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom_pt.pdf) (última consulta em setembro de 2015).
- Comunicado de Helsínquia* (2006), sobre a cooperação reforçada para o ensino e a formação profissional, emitido em 5 de dezembro pelos ministros e responsáveis pelo ensino e a formação profissional dos Estados membros da União Europeia, pelos parceiros sociais europeus e pela Comissão Europeia para redefinição das prioridades e estratégias do Processo

- de Copenhaga, disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki_pt.pdf) (última consulta em setembro de 2015).
- Comunicado de Maastricht* (2004), sobre as prioridades futuras da cooperação europeia reforçada em matéria de ensino e formação profissionais (EFP) (Revisão da *Declaração de Copenhaga* de 30 de novembro de 2002), emitido em 14 de dezembro pelos ministros responsáveis pelo ensino e pela formação profissionais de 32 países europeus, os parceiros sociais europeus e a Comissão Europeia, disponível em: [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/maastricht\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/maastricht_pt.pdf) (última consulta em setembro de 2015).
- Conselho Europeu (2000), “Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Lisboa – 23-24 de março de 2000”, s/l., s/ed., disponível em: [http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes2/Concl\\_Presid\\_C\\_Europeu\\_Lisboa.pdf](http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes2/Concl_Presid_C_Europeu_Lisboa.pdf) (última consulta em setembro de 2015).
- Conselho Europeu (2002), Conclusões da presidência Conselho Europeu de Copenhaga, 12 e 13 de dezembro de 2002, s/l., s/ed., disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/LegCE/Conselho%20Europeu%20Copenhaga13-12-2002.htm> (última consulta em setembro de 2015).
- Declaração de Copenhaga* (2002), emitida em 30 de novembro pela Comissão Europeia e pelos ministros responsáveis pela formação profissional, para uma cooperação reforçada em matéria de formação profissional, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:ef0018> (última consulta em setembro de 2015).
- Delors, Jacques, *et al.* (1996), *Educação, um Tesouro a Descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*, Porto, Edições Asa.
- Departamento do Ensino Secundário (1996), *Dinâmicas Memória e Projectos das Escolas Profissionais*, Porto, Ministério da Educação.
- DGEEC (2013), *Perfil do Aluno, 2011-2012*, Lisboa, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência / Ministério da Educação e Ciência.
- DGEEC (2014a), *Educação em Números: Portugal 2014*, Lisboa, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência / Ministério da Educação e Ciência.
- DGEEC/MEC (2014b), *Estatísticas da Educação, 2012/2013*, Lisboa, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência / Ministério da Educação e Ciência.
- DGEEC/MEC (2014c), *Recenseamento Escolar*, Lisboa, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência / Ministério da Educação e Ciência.
- DGEEC/OTES (2014), *Estudantes à Saída do Secundário em 2012/2013*, Lisboa, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência / Observatório dos Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário.

*Estratégia de Lisboa* (2005), *Estratégia de Lisboa – Portugal de Novo: Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008*, s/l., s/ed., disponível em: <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/955D4EFD-5E99-409F-868B-1A78993C6033/620/PNACE20052008.pdf> (última consulta em setembro de 2015).

European Training Foundation (2007), “Secondary Education in OECD countries: Common challenges, differing solutions”, Brasília, Seminário Internacional sobre Ensino Médio Diversificado.

GIASE (2003), *Estruturas dos Sistemas de Ensino, Formação Profissional e Educação de Adultos na Europa: Portugal 2005-2006*, Lisboa, Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo / Ministério da Educação.

Ministério da Educação (1997), *Desenvolver, Consolidar, Orientar: Documento Orientador das Políticas para o Ensino Secundário*, Lisboa, Ministério da Educação.

OCDE (1984), *Exame da Política Educativa de Portugal pela OCDE: Encontro para Apresentação Pública*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e GEP – Ministério da Educação.

OCDE (2001), *Etudes Economiques de l’OCDE: Portugal*, Paris, OCDE.

OCDE (2004), *Regards sur l’Education 2004: Les Indicateurs de l’OCDE*, Paris, OCDE.

OCDE (2012), *Regards sur l’Education 2012: Les Indicateurs de l’OCDE*, Paris, OCDE.

OECD (1998), *Human Capital Investment: An International Comparison*, Paris, OECD.

OECD (2003), *Economic Surveys: Portugal 2003*, Paris, OECD.

OECD (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, Paris, OECD.

OECD (2010), *Education at a Glance 2010*, Paris, OECD.

OECD (2011), *Handbook of the Economics of Education*, 4, pp. 1-690, Paris, OECD.

OECD (2012), *Education at a Glance 2012*, Paris, OECD.

Parque Escolar (2010), *Liceus, Escolas Técnicas e Secundárias*, Lisboa, Parque Escolar.

POPH (2014), *Programa Operacional Temático Potencial Humano 2007-2013*, Lisboa, POPH.

### **Outros documentos**

CNE (1990), “Formação técnica e profissional – ensino não-superior” (Parecer n.º 1/90 – Conselho Nacional de Educação), *Diário da República*, II série, n.º 149 (30/06/1990), pp. 7108-7112.

Programas dos Governos Constitucionais (do X ao XVII).

## ANEXOS

### Anexo A

#### Coefficientes de correlação (Cohen e Holliday, 1982)

$r < 0,19$  – correlação muito fraca;

$0,2 \leq r \leq 0,39$  – correlação fraca;

$0,4 \leq r \leq 0,69$  – correlação moderada;

$0,7 \leq r \leq 0,89$  – correlação elevada;

$r \geq 0,9$  – correlação muito elevada

### Anexo B

#### Correlações

		% de alunos matriculados em cursos profissionais no total dos alunos do ensino secundário	Taxa de desemprego dos jovens com menos de 25 anos
Taxa de abandono precoce de educação e formação	Pearson correlation	-0.961**	-0.912**
	Sig. (2-tailed)	0.000	0,001
	N	9	9

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

## Anexo C

### Medidas de discriminação

	Dimensão		Média
	1	2	
Curso frequentado	<b>0,287</b>	0,000	0,144
Escolaridade da mãe	<b>1,040</b>	<b>0,604</b>	0,822
Grupo socioprofissional de origem	<b>0,861</b>	<b>0,952</b>	0,906
Reprovação até ao 9.º ano	<b>0,128</b>	0,004	0,066
Total ativo	2,316	1,560	1,938

## Anexo D

### Correlações entre as categorias temáticas nos programas dos governos

	Formação	Ensino secundário	Ensino público	(In)sucesso/abandono escolar	Qualificações	Ensino profissional	Educação
Formação	1	<b>0,806*</b>	<b>0,931**</b>	0,512	<b>0,848**</b>	0,220	<b>0,940**</b>
Ensino secundário	<b>0,806*</b>	1	0,674	<b>0,831*</b>	0,586	0,693	<b>0,746*</b>
Ensino público	<b>0,931**</b>	0,674	1	0,392	<b>0,745*</b>	0,024	<b>0,855**</b>
(In)sucesso/abandono escolar	0,512	<b>0,831*</b>	0,392	1	0,159	<b>0,810*</b>	0,522
Qualificações	<b>0,848**</b>	0,586	<b>0,745*</b>	0,159	1	0,112	0,672
Ensino profissional	0,220	0,693	0,024	<b>0,810*</b>	0,112	1	0,148
Educação	<b>0,940**</b>	<b>0,746*</b>	<b>0,855**</b>	0,522	0,672	0,148	1

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$

## Anexo E

### Quadro de entrevista

<b>1947/48 - Dualização do ensino – ensino técnico e liceal</b>	<b>Após 1974 – Unificação do ensino</b>
Aspetos positivos Aspetos negativos	Aspetos positivos Aspetos negativos  <b>Outros momentos (1983, 1986)</b>  Aspetos positivos Aspetos negativos
<b>1989 – Criação das escolas e cursos profissionais</b>	<b>2004/2005 – Introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias</b>
Aspetos positivos Aspetos negativos	Aspetos positivos Aspetos negativos
	<b>2007/2008 – Generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias</b>
	Aspetos positivos Aspetos negativos

## **Anexo F**

### **Guião de entrevista**

**Introdução** – Tese sobre os fatores e variáveis que explicaram a tomada de decisão de uma medida de política: a introdução dos cursos profissionais nas escolas públicas em 2005 e a sua generalização a partir de 2007 (área das Políticas Públicas).

O que se pretende é falar da decisão política à luz daquilo que foram sendo as características e as transformações do ensino secundário em Portugal e das decisões que foram sendo tomadas.

#### **Portugal passou por várias fases:**

1. Até 1974 – a dualização do ensino – escolas técnicas e liceus.
2. Após 1974 – a unificação do ensino secundário com várias tentativas de instituir o ensino profissionalizante no ensino secundário.
3. 1989 – 1991 – criação das escolas profissionais particulares.
4. 2004-2005 – instituição dos cursos profissionais nas escolas secundárias
5. 2007-2008 – generalização destes cursos.

#### **Apesar das várias tentativas, até 2005 houve um fraco desenvolvimento da oferta de cursos profissionais.**

1. Começando por falar do ensino secundário, pode descrever-me como se tem caracterizado este nível de ensino ao longo do tempo?
2. Tendo em conta as políticas educativas que têm como objetivo o aumento da população a frequentar e concluir o ensino secundário, quais as que mais valoriza? E porquê?
3. Parece-lhe que o ensino secundário e a sua maior abrangência têm sido um problema/objetivo importante para os diferentes governos até aos dias de hoje? Porquê e em que sentido?

**Falando agora do nosso objeto – a medida “introdução dos cursos profissionais nas escolas secundárias”.**

4. Pode falar-me um pouco da sua experiência e visão, acerca do ensino profissional? Primeiro a criação do ensino técnico-profissional, depois a criação das escolas profissionais de índole particular e mais recentemente a introdução e generalização destes cursos nas escolas secundárias, representando, neste momento cerca de 40% dos alunos inscritos nos cursos do secundário.
5. Como é que explica que em Portugal, o ensino profissionalizante, e o ensino profissional em particular, nunca tenha sido uma verdadeira aposta dos governos? Designadamente tendo vários exemplos europeus que investiram fortemente nas vias profissionalizantes.
6. Qual a sua opinião em relação à introdução e generalização do ensino profissional nas escolas secundárias públicas?
7. Considera que se trata de uma mudança de paradigma na forma como se perspetiva o ensino secundário? Porquê?
8. Quais são para si, os principais objetivos da decisão política atrás referida?
9. Quais os fatores que explicam essa decisão no momento em que foi introduzida, através da reforma da educação formulada em 2004, no âmbito do XV Governo Constitucional, e na sua generalização posterior, durante o XVII Governo?
10. O que considera que fez enquanto político, para promover/fomentar o ensino secundário? Passou por promover o ensino profissionalizante ou os cursos profissionais?
11. Qual teria sido a alternativa política à decisão em estudo?