



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Política de Organização do Ensino Básico em Portugal: a integração do 2.º ciclo

Daniela Alexandra Cabral Teles Silva Lopes

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador(a):

Doutor João Trocado da Mata, Professor Auxiliar Convidado,

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Política de Organização do Ensino Básico em Portugal: a
integração do 2.º ciclo

Daniela Alexandra Cabral Teles Silva Lopes

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador(a):

Doutor João Trocado da Mata, Professor Auxiliar Convidado,

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025

Agradecimentos

A realização desta dissertação é o reflexo de vários de anos de mudança, esforço, experiências únicas, amizades e de muitos gestos de apoio e partilha, que só foi possível graças ao contributo e generosidade de várias pessoas e instituições, às quais expresso o meu agradecimento.

Em primeiro lugar, expresso um grande agradecimento ao meu orientador, o Professor Doutor João Trocado da Mata, pela orientação, pela disponibilidade e compreensão que foi demonstrada ao longo de todo o processo.

Agradeço igualmente aos entrevistados que gentilmente aceitaram participar neste estudo. Estendo também o meu agradecimento a todos os colegas, professores e profissionais que contribuíram com sugestões, referências ou palavras de incentivo.

Aos meus amigos, que partilharam não apenas os últimos dois anos, mas todo o percurso académico e de vida, aqueles que a universidade me fez conhecer e aqueles que sempre fizeram parte, agradeço pela companhia, pelas horas de conversa e de trabalho juntos e pelo apoio constante.

À minha avó pelo carinho e amor que está presente em todos os momentos.

Ao meu irmão, por ser uma referência, pelo sentido de humor e por estar sempre presente.

À minha mãe, o meu porto seguro, agradeço por todas as oportunidades que me proporcionou, pelo esforço e amor que sempre demonstrou e principalmente pela esperança que deposita no futuro e que será sempre melhor.

Resumo

O sistema educativo português tem sido alvo de debates e propostas de reforma, sobretudo no que se refere à estrutura do ensino básico. O 2.º ciclo é frequentemente identificado como um ponto frágil, “enclave”, pela falta de articulação com os ciclos anterior e posterior, o que compromete a continuidade pedagógica, o desenvolvimento dos alunos e o alinhamento com as tendências internacionais em matéria de organização do ensino básico. Diversas propostas de reorganização e integração dos ciclos têm procurado corrigir essa desarticulação, defendendo que o modelo atual não se encontra pedagogicamente justificado. Contudo, apesar do consenso educativo quanto à necessidade de mudança, a reforma permanece por concretizar. Este estudo procura compreender as razões da inércia das políticas públicas neste tema, analisando o papel da não decisão, da dependência de trajetória (path dependence) e dos vieses institucionais que mantêm a estabilidade de um modelo reconhecido como desadequado.

Palavras-chave: 2.º ciclo, reestruturação, ensino básico, não decisão, dependência de trajetória

Abstract

The Portuguese educational system has been the subject of ongoing debates and reform proposals, particularly regarding the structure of basic education. The 2nd cycle is frequently identified as a fragile point, an “enclave”, due to its lack of articulation with the preceding and subsequent cycles, which compromises pedagogical continuity, students’ development, and alignment with international trends in the organization of basic education. Several proposals for reorganization and integration of cycles have sought to address this discontinuity, arguing that the current model is no longer pedagogically justified. However, despite the educational consensus on the need for change, the reform remains unimplemented. This study seeks to understand the reasons behind the inertia of public policies on this issue, analyzing the role of non-decision, path dependence, and institutional biases that sustain the stability of a model widely recognized as inadequate.

Keywords: 2nd cycle, restructuring, basic education, non-decision, path dependence

Índice

Agradecimentos.....	I
Resumo.....	III
Abstract	V
Glossário de Siglas	1
Introdução.....	2
Capítulo 1 – Enquadramento Teórico	5
1.1. Definição de Políticas Públicas e Reformas Educativas	5
1.2. Contributos teóricos para a compreensão da estabilidade e inércia das políticas: institucionalismo, dependência de trajetória, não decisão e vieses.....	6
Capítulo 2- Ensino Básico.....	12
2.1. Ensino Básico e Propostas	12
2.2. Comparação Internacional	18
Capítulo 3- Objetivos do estudo e estratégia metodológica	20
3.1. Objetivos e hipóteses de investigação.....	20
3.2. Metodologia	20
Capítulo 4- Análise de Resultados.....	25
4.1. Dependência de trajetória: o peso das estruturas e heranças institucionais	25
4.2. Não decisão política: a estabilidade como escolha	27
4.3. Vieses institucionais: identidades e culturas profissionais.....	28
4.3.1 Vieses organizacionais.....	28
4.3.2 Vieses simbólicos	29
4.4. Síntese/Reflexão interpretativa	31
Conclusão	36
Referências Bibliográficas	41
Legislação e Documentos Parlamentares	43
Fontes	43
Anexos.....	45

Glossário de Siglas

AD – Aliança Democrática

ANDAEP – Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas

BE – Bloco de Esquerda

CNE – Conselho Nacional de Educação

DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

Eurydice – Rede Europeia de Informação sobre Educação

INE – Instituto Nacional de Estatística

LDB – Lei de Bases do Sistema Educativo

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PCP – Partido Comunista Português

PSD – Partido Social Democrata

PS – Partido Socialista

RTP – Rádio e Televisão de Portugal

UE – União Europeia

Introdução

A estrutura do ensino básico em Portugal, organizada em três ciclos, tem sido, ao longo das últimas décadas, uma questão recorrente de reflexão e debate tanto no campo educativo como político. A forma como se articulam estes ciclos traduz concepções sobre a continuidade das aprendizagens, organização curricular e o papel da escola no desenvolvimento integral do aluno.

Entre as questões mais discutidas destaca-se a eventual integração dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, apresentada como uma medida necessária para reforçar continuidades pedagógica, a articulação curricular, o acompanhamento das transições escolar e da tendência internacional. Apesar de amplamente reconhecida a sua pertinência pedagógica e de constar repetidamente nos debates políticos, e atualmente na agenda política do governo, este tema tem permanecido em estado de latência institucional, isto é, estudado, debatido, mas nunca efetivamente concretizado.

A proposta apresentada no Programa do XXIV Governo Constitucional retoma a visão de reforma, propondo “reestruturar os ciclos do ensino básico, integrando os 1.º e 2.º ciclos, de forma a alinhar com a tendência internacional e garantir uma maior continuidade nas abordagens e um desenvolvimento integral dos alunos” (Governo da República Portuguesa, 2024, p. 105). A formulação apresentada reflete uma tendência histórica de revisitar o tema com a intenção de ação política. A pertinência desta reforma resulta de duas ordens de razão principais. Em primeiro lugar, de natureza pedagógica, tendo em conta a atual estrutura em ciclos divididos e distintos em duração e objetivos, que acentua ruturas nas transições escolares, segmenta o percurso dos alunos e cria descontinuidades na relação pedagógica e gestão curricular. Em segundo lugar, de natureza institucional e política, uma vez que a integração de ciclos implicará reconfigurar/restruturar estruturas de gestão, redefinir perfis profissionais, reorganizar a formação e o recrutamento de docentes, mudanças que tocam em dimensões complexas e delicadas do sistema educativo e dos mecanismos institucionais que o regulam.

Assim, compreender a persistência da distância entre intenção e ação implica analisar não apenas a questão técnica, mas adotar uma abordagem que considera a dimensão institucional e simbólica da política educativa e dos ciclos de ensino, isto é, o modo como as estruturas, valores, identidades e racionalidades políticas moldam e/ou condicionam as possibilidades de reforma. Neste contexto, o presente estudo procura compreender por que razão a mencionada reestruturação do ensino básico não tem sido concretizada em termos políticos e institucionais, apesar do reconhecimento da sua necessidade. A investigação define como questão de partida: quais os fatores institucionais, políticos e simbólicos que explicam a inércia das políticas públicas na reorganização dos ciclos do ensino básico, em particular na integração do 1.º e 2.º ciclos?

Neste sentido, pretende analisar de forma sistemática a posição institucional e política relativamente à integração do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico assim como as restantes propostas

de reorganização da estrutura do sistema de ensino, identificando os fatores que têm condicionado a sua implementação. Para responder a esta questão parte de um enquadramento teórico assente no institucionalismo histórico, articulando conceitos de dependência de trajetória (path dependence), não decisão (non-decision) e vieses institucionais, organizacionais e simbólicos. Como refere Hall (1986, 1993), as políticas públicas não resultam de decisões isoladas, mas da interação entre ideias, instituições e interesses, onde o passado exerce um papel determinante na definição das opções presentes. Neste quadro, a inação pode ser entendida como uma escolha política deliberada, sustentada por mecanismos de manutenção institucional e por racionalidades simbólicas que valorizam a estabilidade.

A investigação adota uma metodologia qualitativa, baseada na análise de entrevistas a atores institucionais relevantes no campo da educação. Através das suas perspetivas, procura-se compreender como estes agentes interpretam a proposta de reestruturação/integração, identificando resistências, obstáculos e racionalidades implícitas à ausência de concretização da reforma. interação

A estrutura do trabalho organiza-se em quatro capítulos principais.

O capítulo 1, Enquadramento Teórico, define o referencial conceptual adotado na investigação, centrado na análise da inércia e inação das políticas educativas. O capítulo discute as principais abordagens teóricas ao estudo das políticas públicas, destacando os mecanismos que sustentam a persistência de equilíbrios institucionais e a resistência à mudança. São mobilizados conceitos como dependência de trajetória (path dependence), não decisão e vieses institucionais (organizacionais e simbólicos), que permitem compreender os processos através dos quais a ausência de mudança se torna uma forma de ação política e de manutenção das estruturas existentes.

O capítulo 2, Ensino Básico, apresenta uma contextualização da estrutura do ensino básico em Portugal, analisando o seu desenvolvimento desde a década de 1960, centrando-se nas transformações introduzidas após a consolidação do modelo estabelecido pela Lei de Bases Do Sistema Educativo de 1986. Revisita as propostas de reforma apresentadas ao longo das décadas e o seu debate, e integra uma breve comparação internacional.

O capítulo 3, Objetivos e Metodologia, explicita os objetivos da investigação, as hipóteses de trabalho e desenho metodológico, detalhando o processo de seleção dos entrevistados, os procedimentos de recolha e análise de dados e a forma como as categorias empíricas foram articuladas com o quadro teórico.

O capítulo 4, Análise de Resultados apresenta e interpreta os dados recolhidos, com base em entrevistas a atores formais do sistema educativo, incluindo responsáveis políticos e dirigentes

institucionais, organizados em subsecções temáticas à luz do quadro teórico e da discussão das implicações políticas, pedagógicas e institucionais da integração de ciclos.

Por último, a dissertação termina com uma reflexão crítica das componentes analisadas anteriormente. Procura articular perceções e discursos de modo a compreender as razões pelas quais a proposta de reestruturação do sistema de ensino tem permanecido num estado de inércia política e institucional.

Capítulo 1 – Enquadramento Teórico

1.1. Definição de Políticas Públicas e Reformas Educativas

O conceito de políticas públicas caracteriza-se pela sua natureza polissémica e multidimensional, refletindo a diversidade de abordagens com que tem sido tratado nas ciências sociais e políticas. De modo geral, pode ser entendido como um conjunto de ações desenvolvidas pelo sistema político e administrativo em resposta a problemas identificados como relevantes na agenda pública. Segundo Knoepfel et al. (2007), uma política pública corresponde a uma resposta organizada do poder público a uma situação social percebida como inaceitável, de onde resulta um processo de interação entre diferentes atores com distintos vínculos e institucionais níveis de decisão e interesse que procuram transformar essa realidade.

As políticas públicas não se reduzem a decisões técnicas e neutras configurando-se como processos de poder, em que a ação e inação são igualmente expressões políticas.

É neste sentido que Dye define política pública ““Public policy is whatever governments choose to do or not to do” (Dye, 1972, p.18). Esta formulação, ao incluir o “não fazer” como escolha, introduz o conceito de não decisão, permitindo compreender a inação política como resultado estratégico e propositado que preservam equilíbrios e estruturas e evitam confrontos e mudanças institucionais. Esta perspetiva é central para o presente estudo, que analisa a persistente ausência de reforma na estrutura dos ciclos de ensino básico português.

A compreensão da estabilidade e da mudança nas políticas é aprofundada por Hall (1986; 1993), que destaca o papel das ideias, instituições e interesses na formulação e evolução das políticas públicas. O autor propõe que estas se desenvolvem dentro de paradigmas cognitivos que moldam a perceção dos problemas e delimitam as soluções possíveis. As reformas educativas, neste sentido, constituem um campo de políticas públicas onde coexistem mudanças incrementais, de carácter administrativo e gradual, e mudanças paradigmáticas, que alteram profundamente os objetivos e as lógicas do sistema. Hall (1993) propõe o modelo das três ordens de mudança, segundo o qual: a primeira ordem corresponde à alteração de instrumentos e procedimentos sem mudar objetivos; a segunda ordem implica a redefinição de objetivos e instrumentos dentro do mesmo paradigma e a terceira ordem traduz uma mudança de paradigma, uma transformação estrutural dos princípios e ideias que orientam a política.

Neste enquadramento, compreender as políticas públicas é reconhecer que mudança e estabilidade coexistem num equilíbrio. A ausência de mudança, a inação, é frequentemente explicada por mecanismos de dependência de trajetória (path dependence) e por vieses institucionais, que reforçam a continuidade de estruturas e práticas. Estas perspetivas integram-se na tradição do

institucionalismo histórico, segundo o qual as decisões e estruturas do passado moldam as possibilidades futuras de ação (Pierson, 1997; Steinmo & Thelen, 1992).

No domínio educativo, esta relação entre estabilidade e mudança assume particular relevância. Como sublinha Mendonça assumindo “o conceito de reforma educativa implica considerar uma multiplicidade de iniciativas que visam alterações no alcance e natureza da educação, passando ainda por mudanças nos currículos e conteúdos, para outros as reformas são projetos mais circunscritos, que têm em vista renovar, melhorar ou redirecionar as instituições educativas” (2019, p.1). O facto de nem todas as reformas terem como objetivo as mudanças nos sistemas educativos, induz a que se dê particular atenção não só às funções manifestas, mas também às funções latentes dessas mesmas reformas (Mendonça, 2019, p.2). Segundo Canário, uma reforma é “uma mudança em larga escala, com carácter imperativo para o conjunto do território nacional, implicando opções políticas, a redefinição de finalidades e objetivos educativos [...]”¹(citado em Mendonça, 2019, p.1) .

Assim, compreender políticas públicas e reformas educativas exige uma abordagem crítica e contextualizada, que reconheça os interesses, os constrangimentos institucionais e os efeitos sociais das decisões tomadas. Esta perspetiva permite não apenas avaliar a eficácia das intervenções, mas também refletir sobre os seus impactos na equidade, inclusão e qualidade dos sistemas educativos.

Na presente investigação, a política pública é entendida como um processo de decisão e não decisão, em que a estabilidade e a mudança resultam da interação entre ideias, instituições e interesses (Hall, 1986). Esta perspetiva enquadra-se na tradição do institucionalismo histórico, que destaca o peso das decisões passadas e das estruturas organizacionais na definição das possibilidades futuras.

1.2. Contributos teóricos para a compreensão da estabilidade e inércia das políticas: institucionalismo, dependência de trajetória, não decisão e vieses

Na educação é possível perceber a complexidade das decisões políticas, tendo em conta a dimensão do sistema de ensino, em estruturas, recursos, docentes e alunos. Segundo Garritzmann & Garritzmann a inércia das políticas de educação é explicada pelas decisões passadas que criam efeito de feedback que estabelecem incentivos para que não sejam realizadas mudanças estruturais

¹ Rui Canário “Escolas e Mudança: da Lógica da Reforma à Lógica da Inovação”, A. Estrela e M. Falcão (orgs.) II Colóquio Nacional da AIPeLP/AFIRSE –A Reforma Curricular em Portugal e nos Países da Comunidade Europeia, Universidade de Lisboa, FPCE, Lisboa, 1992, p. 198, referido por Almerindo Janela Afonso, ob. cit., p. 93.

“that institutional change is politically very difficult because pre-existing (education) policies create so-called “feedback effects” that set incentives for policy-makers to refrain from structural readjustment” (Mettler 2002) p. 2).

Como referido, o caso do 2.º ciclo do ensino básico tem sido amplamente debatido sobretudo nas últimas duas décadas com a publicação do estudo do Conselho Nacional de Educação. As discussões incidem sobre diferentes vertentes (insucesso escolar, à transição brusca entre ciclos e a fragmentação curricular) tendo dado origem a múltiplas propostas de reestruturação. Contudo a estrutura de ciclos permanece inalterada, apesar de reconhecida como inadequada ao sistema de ensino atual. Como explicar então que uma estrutura tão problematizada se mantenha e que nenhuma das recomendações/propostas de reestruturação tenha sido concretizada?

A complexidade do sistema educativo, bem como a génese deste ciclo. Este é constituído ainda no Estado Novo e consolidado com a Lei de Bases do Sistema Educativo, este ciclo manteve uma estrutura que reflete continuidades institucionais e políticas. O Institucionalismo Histórico “represents an attempt to illuminate how political struggles are mediated by institutional setting in which [they] take place” (Thelen and Steinmo, 1992, p.2), considera, os procedimentos formais, as práticas de funcionamento, as relações entre diferentes indivíduos, com uma visão dos fenómenos a longo prazo e conjunturas críticas para ter acesso a “contexto mais amplos e processos que interagem, moldam e reformam os Estados, a política e o desenho das políticas públicas” (Pierson and Skocpol, 2008, p. 7). Uma das perspetivas que é utilizada para entender e analisar as mudanças de políticas é a “dependência de trajetória”, fundamental para compreender a persistência de determinadas estruturas e a dificuldade em introduzir mudanças significativas.

Segundo Pierson “The existing conditions which influence current social outcomes came into being in some way. Those earlier processes are thus relevant to a full understanding of contemporary social events. Yet the standard argument is that for most purposes we may safely put such issues aside.” (1997, p.38). O passado e as decisões passadas são relevantes na análise do presente e das decisões políticas que sucedem para perceber como esta decisão “original” limitou/influenciou toda a trajetória política, assim, “In path dependent processes, the necessary and sufficient conditions for current outcomes may have occurred in the past” (Pierson, 1997, p. 39). Portanto, nas instituições, e tendo em conta, as suas tradições, processos e relações existem normas que se reforçam resultando numa configuração institucional que dificulta uma mudança de paradigma. O conceito de Path dependence é relevante para entender o desenvolvimento de políticas públicas por ser possível perceber a dificuldade de mudança das políticas, mas também como estas se tornam tão complexas ao longo do tempo (Garritzmman & Garritzmman, 2023, p. 2).

O impacto da “dependência de trajetória” nas políticas públicas é relevante não apenas na análise da manutenção e dificuldade de mudança, mas também na análise da estabilidade das políticas e dos vários elementos que constituem as políticas públicas.

There are, then, very strong reasons to believe that politics will be unusually prone to the increasing returns dynamics typical of path dependent processes. Increasing Returns in fact characterize three of the most prominent features of political environments: processes of institutional development, processes of collective action, and processes of social interpretation. (Pierson, 1997, p. 30).

Com base nos elementos de análise de path dependence um dos objetos é a forma como um conjunto de eventos determinam que o desenvolvimento da ação fosse realizado num certo caminho, tendo também em conta o papel do “timing” e da sequência em política (politics) (Pierson, 1997, p. 39).

A alteração da estrutura do sistema de ensino, para além da complexidade da mudança e da complexidade sistémica, engloba também a complexidade do seu meio e dos atores. As instituições formais, como escolas, são um fator de atenção, as suas normas, regras e constituições serão impactadas e segundo Pierson (1997)

“While policies are generally more easily altered than the constitutive rules of formal institutions, they are nevertheless extremely prominent constraining features of the political environment. Policies, grounded in law and backed by the coercive power of the state, signal to actors what has to be done, what cannot be done, and what activities will be associated with particular rewards and penalties” (p. 24).

No caso do sistema português, a criação do 2º ciclo durante o Estado Novo e a sua posterior consagração na Lei de Bases do Sistema Educativo (Sampaio, 1988) representam decisões que definiram a trajetória organizacional e estrutural do ensino básico. Estas decisões iniciais, que refletiram equilíbrios políticos e sociais específicos, continuam a condicionar as possibilidades de reforma, mesmo face a críticas recorrentes e propostas alternativas de reestruturação (CNE, 2009, 2015, 2018, 2023).

A análise das políticas educativas em Portugal mostra assim, que a manutenção da estrutura do ensino básico não resulta apenas da inércia histórica, mas de um conjunto de vieses institucionais, organizacionais e simbólicos que condicionam a ação e que se manifestam em diferentes níveis. Como referido anteriormente as instituições são construídas em regras, normas e comportamentos dos seus intervenientes e tal como defendem Steinmo & Thelen (1992) os conflitos políticos e sociais não ocorrem num vazio, mas são mediados pelas instituições, cujas regras formais e

práticas informais tendem a reforçar estabilidade. Segundo Pierson e Skocpol (2008) o institucionalismo histórico mostra como as instituições se intersectam para dar forma não apenas às políticas governamentais, mas também às estratégias e alianças de grupos de interesse e intelectuais, influenciando o design da política pública e, portanto, criando quadros de ação que orientam decisões sobre o que é possível ou legítimo (p.7). No caso, a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 estabeleceu a existência do 2.º ciclo, reforçando a sua autonomia em relação ao 1.º ciclo. Essa institucionalização criou uma barreira, alterar a organização exigiria rever a própria Lei de Bases, uma reforma complexa que necessita de consenso político alargado. Assim, a manutenção do 2.º ciclo não decorre apenas da ausência de debate, mas do facto de estar ancorada num quadro institucional que torna a mudança mais demorada.

A dimensão organizacional acrescenta mais uma camada de resistência. Como Bachrach & Baratz (1963) mostram, o poder também se manifesta na manutenção de estruturas que, mesmo quando criticadas, permanecem porque beneficiam determinados equilíbrios. No caso do sistema educativo, a organização física das escolas, a distribuição de horários e gestão dos docentes foram contruídas com base na divisão de três ciclos. Alterar a estrutura teria impactos na carreira docente (passagem de monodocência para pluridocência ou equipas multidisciplinares), formação dos docentes, nas infraestruturas escolares e gestão pedagógica (CNE, 2009; 2023). Assim, a dimensão organizacional apresenta a necessidade de mudanças práticas, e com isso resistências, nas direções escolares, professores e sindicatos.

A dimensão simbólica desempenha um papel central na visão da escola e do sistema educativo. Segundo Bourdieu (1989), a escola exerce um poder simbólico que naturaliza divisões e legitima identidades, “os símbolos são instrumentos por excelência de «integração social» enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação” (p.10), através de imposição de significados e valores que são percebidos como legítimos ou naturais pelos indivíduos ou sociedade. Esse poder atua por meio de instituições como a escola, o Estado, a família, moldando a forma como os indivíduos percebem o mundo e a si mesmo. “É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e conhecimento que os «sistemas simbólicos» cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra” (p.11). Nas políticas públicas este conceito atua na forma de definir quais problemas são reconhecidos como legítimos e prioritários, quais grupos são considerados na solução e que soluções são discutidas e aceites. Stephen Ball (2008) demonstra também como o discurso das políticas educativas incorpora valores simbólicos que favorecem certos grupos sociais. Defende que políticas não são apenas discursos ou documentos, mas narrativas que circulam, são interpretadas e reinterpretadas e moldadas por contextos institucionais. Bachi (2000) apresenta a análise da política como discurso e como a forma como determinadas soluções são representadas, debatidas e em último ponto, bloqueadas ou

desvalorizadas “Discourses are described a conceptual schema attached to specific historical, institutional and cultural contexts, making it clear that no agent is completely free to construct or reconstruct them (see Bosso, 1994, p. 189). At the same time, recognizing the institutional location of discourses draws attention to the differential power of some actors in their production.” (p.52).

O viés simbólico está presente na identidade profissional dos docentes, na monodocência do 1.º ciclo versus a pluridocência do 2.º ciclo, nas expectativas de comportamento dos alunos em cada ciclo e relacionado com o discurso e soluções, nomeadamente na forma como se apresenta e conduz a integração entre ciclos ou a reestruturação do sistema de ensino.

Ao longo dos anos a reestruturação do sistema de ensino tem sido proposta e discutida em recomendações (CNE 2009, 2015, 2018, 2023) e em resoluções parlamentares porém a integração ou reestruturação nunca avançou. A ausência de decisão neste caso não significa ausência de poder. Bachrach & Baratz (1962, 1963) mostram que o poder não é exercido apenas através da tomada de decisão, mas também através da capacidade de impedir que certos temas entrem na agenda política. “Power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A.” (Bachrach & Baratz, 1962, p. 948).

A situação poderá ser entendida como uma manifestação da lógica da inação política, como apresentada por McConnell & 't Hart (2019). Os autores identificam diferentes formas de inação, no caso, a lógica de controlo da agenda e proteção governativa², em que os governos reconhecem a existência do problema, mas preferem não avançar para a reforma, protegendo equilíbrios políticos, evitando custos e respondendo a resistência de atores relevantes. Os autores definem inação política como “as an instance and/or pattern of non-intervention by individual policymakers, public organizations, governments or policy networks in relation to an issue within and potentially within their jurisdiction and where other plausible potential policy interventions did not take place.” (p.648). Neste sentido, a ausência de decisão relativamente à integração do 1.º e 2.º ciclos ou reestruturação dos ciclos de ensino, não é sinónimo de passividade, mas sim, uma forma deliberada de ação política.

O institucionalismo histórico sustenta que as políticas são moldadas pela sequência de decisões e pelos caminhos institucionais acumulados. O conceito de path dependence (Pierson, 2000) descreve como decisões passadas criam “efeitos de retorno”, tornando mais improvável a mudança de trajetória.

² “Governments (agenda control and protection)” p.646

Neste contexto, a não decisão (Bachrach & Baratz, 1962) atua como um mecanismo político de preservação da estabilidade, as reformas não são recusadas, mas são sucessivamente adiadas ou deslocadas para fora da agenda política prioritária. Os vieses institucionais reforçam este processo. Da natureza organizacional, traduzem-se rotinas, normas e estruturas de poder que sustentam o funcionamento do sistema educativo. Da natureza simbólica, manifestam-se identidade profissionais e valores culturais que legitimam as práticas existentes, como no caso da monodocência do 1.º ciclo e da pluridocência do 2.º ciclo.

Assim, path dependence, não decisão e vieses institucionais formam um triângulo explicativo da estabilidade, o passado define as possibilidades de ação, a não decisão impede a rutura e os vieses legitimam a continuidade.

Uma questão importante a referir é que a não decisão da reestruturação do sistema de ensino não implica a ausência de respostas aos problemas identificados. Ao longo dos anos foram implementadas diversas políticas educativas específicas, orientadas para responder às fragilidades reconhecidas no sistema escolar.

Capítulo 2- Ensino Básico

2.1. Ensino Básico e Propostas

A divisão dos ciclos de ensino ficou estabelecida em 1986 com a Lei de Bases do Sistema Educativo. A organização geral do sistema educativo abrange a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extraescolar, como representado no artigo 4.º. O caso em estudo tem em consideração a educação escolar, que inclui a escolaridade obrigatória dos 6 anos de idade aos 18 anos, assim distribuída em ensino básico e o ensino secundário. O ensino básico obrigatório e gratuito para todos as crianças a partir dos 6 anos tem como objetivo a formação geral comum a todos os portugueses, garantir o saber e o saber fazer, a teoria e a prática, a cultura escolar e a cultura do quotidiano, a aprendizagem de línguas estrangeiras e fomentar a consciência nacional à realidade numa perspetiva de humanismo universalista, assegurar que alunos com necessidades educativas específicas tenham condições adequadas ao seu desenvolvimento e assim criar condições de sucesso escolar e educativo para todos os seus alunos, entre outros (artigo 7.º).

O ensino básico está organizado em três ciclos sequenciais, o 1.º ciclo de quatro anos, o 2º ciclo de dois anos e o 3.º ciclo de três anos, cada um com objetivos de desenvolvimento e conhecimento definidos. Esta organização ficou estabelecida desde 1986, com a concretização da Lei de Bases do Sistema Educativo, e segue a lógica da divisão do ensino estabelecida no Estado Novo com o 2.º ciclo a corresponder à “rede das escolas do ciclo preparatório do ensino secundário- CPES”³ (Conselho Nacional de Educação, 2007, p.100). Assim, “o ensino básico é um conceito relativamente recente. Resulta de uma amálgama de três tradições de escolaridade muito diferentes: a escola primária, a escola preparatória e o ciclo unificado da escola secundária” (Conselho Nacional de Educação, 2007, p. 98). Na altura das negociações diferentes partidos com representação parlamentar apresentaram propostas para esta organização⁴:

PCP- Educação pré-escolar, ensino básico (primário, 4, preparatório, 2, secundário, 3), médio, superior.

PSD- Educação pré-escolar, básico (6anos), secundário (6 anos), superior.

PS- Educação pré-escolar, ensino básico (9 anos, 2 ciclos), ensino secundário (3 anos), ensino superior. (Sampaio. 1988, p. 38)

Esta organização, contida no artigo 8.º, corresponde a um consenso que difere dos projetos de lei apresentados, mas que combinada elementos de alguns (Sampaio. 1988, p. 39).

³ A escolaridade obrigatória era de quatro anos em 1960, aumentada para seis anos em 1967.

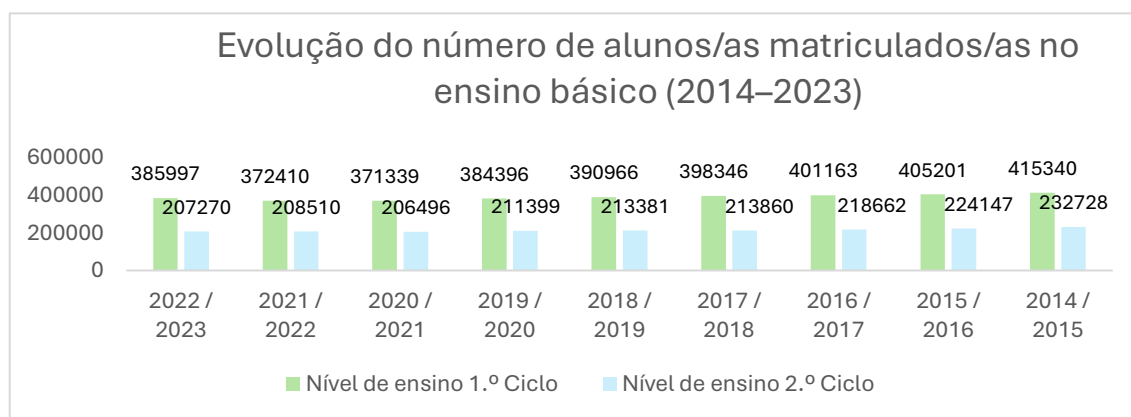
⁴ Foram mencionados apenas os partidos que mantêm representação parlamentar.

A organização desta etapa no sistema de ensino inclui a definição de monodocência no 1.º ciclo e pluridocência no 2.º ciclo (através de professor por área) (Artigo 8.º). Uma questão central pela importância na educação dos alunos e que define a formação de professores.

Para o 2.º ciclo está estabelecido como objetivo a “formação humanística, artística, física e desportiva, científica e tecnológica e a educação moral e cívica” (Artigo 8.º) uma clara distinção do 1.º ciclo⁵ através de uma visão mais ampla do ensino e do aluno.

Ao longo dos anos a organização do sistema de ensino, mais concretamente a divisão do ensino básico em três ciclos, tem sido questionada e reprovada por meios académicos, associações de educação e órgãos de aconselhamento político (Conselho Nacional de Educação).

Atualmente os 1.º e 2.º ciclos, em consideração na análise e proposta apresentada, estão associados a práticas e divisões pedagógicas próprias, a edificado próprio e a uma avaliação distinta de final de ciclo. Como forma de representar este universo é apresentado o número de alunos matriculados nestes ciclos nos últimos 10 anos.



Fonte: INE. Elaboração própria

O tema tem sido debatido nas últimas décadas com diferentes opções de resposta de diferentes entidades, mas sempre com uma perspetiva da necessidade de mudança e resposta destes ciclos, e até do sistema de ensino no seu todo. O debate presente no mundo académico e das entidades de educação aparece várias vezes em debates do parlamento como recomendação.

Em 2007 o Conselho Nacional de Educação (CNE) publica o Relatório Do Estudo “A Educação das Crianças dos 0 aos 12 Ano”, em que explica e representa como as fases de crescimento cognitivo e pessoal dos alunos necessitam de respostas concretas e diversas, em que as políticas públicas educativas têm de responder às necessidades de cada fase etária de acompanhamento escolar e pedagógico. Neste documento declara que a mudança entre os 1.º e o 2.º ciclos é “um

⁵ “Desenvolvimento da linguagem oral e a iniciação e progressivo domínio da leitura e escrita e noções essenciais de aritmética e cálculo, do meio físico e social, das expressões plástica, dramática, musical e motora”

contraste violento e repentino”⁶ por causa dos diferentes paradigmas que estruturam o trabalho escolar e o regime de monodocência e pluridocência. A diferença entre regimes de monodocência e pluridocência demonstra também uma distinção de cultura profissional entre os professores de cada ciclo. “Professores de crianças”, professores do 1.º ciclo, em que a missão se foca na promoção de aprendizagens essenciais por parte dos alunos, e professores de uma disciplina escolar, professores de 2.º ciclo (Conselho Nacional de Educação, 2007, p.105).

Em resposta a esta publicação, e como ao longo dos anos foi a ação política relativa ao tema, foi mencionado que a fusão de ciclos não estava no plano do governo e que as preocupações levantadas pelo relatório estavam a ser respondidas pelo conjunto de medidas definidas pelo governo e “melhorar a articulação entre os vários ciclos de ensino e isso deve ser promovido com um conjunto de políticas, não simplesmente fazer um decreto e dizer que se funde o primeiro com o segundo ciclo” (RTP, 2008).

Em 2015, o Conselho Nacional de Educação publica a Recomendação n.º 2/2015, Recomendação sobre retenção nos Ensinos Básicos e Secundários. O documento relata os números e situações de retenção escolar em Portugal, bem como elementos que intensificam ou influenciam esta situação. O relatório volta a mencionar a estrutura de três ciclos no ensino básico como “sem grande coerência entre eles, que promove a existência de pontos de quebra, deixa transparecer a necessidade de se reorganizar o fluxo dos percursos escolares, face à atual estrutura segmentada do ensino básico, que favorece a retenção e a construção de espirais de insucesso sendo particularmente assinalável o caso da transição do 2.º ciclo para o 3.º ciclo” (p. 21). Nas recomendações assinala “reorganizar os percursos escolares, evitando a excessiva segmentação, que favorece a retenção, dando particular atenção ao 1.º ciclo e 2.º ciclo”⁷ (p.27).

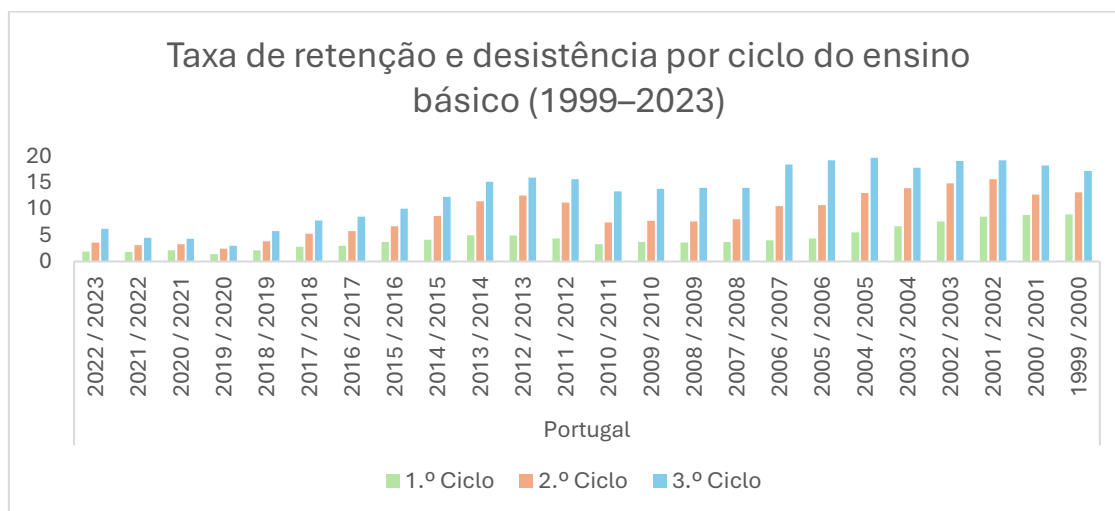
Em 2017 na introdução do Estado da Educação do Conselho Nacional de Educação é mencionado: “seria de repensar a organização do ensino básico, designadamente a velha questão do 2.º ciclo (um ano para entrar outro para sair), dadas as dificuldades assinaladas nos anos de transição” (p. 9). O 2.º ciclo é assim mais uma vez definido como um problema no meio do ensino básico, uma ponte que dificulta o progresso dos alunos, definido por ser um momento constante de transição e não de estabilidade.

Em 2018 e em resposta ao CNE, o ministro da Educação contesta que a existência do 2.º ciclo tenha impacto na “cultura de retenção” e que mudanças nos ciclos de ensino necessitam de “discussões alargadas” e experimentação, e que se a sociedade e as forças políticas assim

⁶ Conselho Nacional de Educação, p. 105

⁷ Refere também a “reavaliação das provas finais de 4.º e 6.º anos aos objetivos de aprendizagem dos ciclos que encerram, bem como rever as condições da sua realização”, algo que nos anos seguintes se veio a concretizar.

entendessem então poderia avançar-se para essa mudança (Público, 2018). O ministro refere ainda que a taxa de retenção no 2.º ciclo tem vindo a diminuir.



Fonte: INE. Elaboração própria

Em 2019 foi discutido em parlamento a alteração dos ciclos de ensino com propostas do CDS-Partido Popular (CDS-PP) e do Partido Comunista Português (PCP), com objetivos distintos. O CDS-PP apresenta o Projeto de Resolução n.º 1891/XIII/4.^a (CDS-PP) — Recomenda ao Governo que proceda à reorganização dos ciclos de estudo no ensino básico e no ensino secundário e o PCP apresenta Projeto de Resolução n.º 1936/XIII/4.^a (PCP) — Recomenda ao Governo que promova um amplo e profundo debate nacional sobre a reorganização dos ciclos de ensino e a realização de uma profunda reorganização curricular.

No debate parlamentar o CDS-PP menciona vários dos documentos anteriormente apresentados para defender a reorganização do ensino obrigatório em dois ciclos de seis anos (projeto proposto no início da legislatura, mas chumbado). Propõe “recomendar ao governo a realização de um estudo prévio sobre a reestruturação dos ciclos de ensino, as suas implicações e impactos” por saber das complexas implicações que a reorganização traria (Reunião Plenária de 8 fevereiro de 2019).

O PCP propôs “a organização de um amplo e profundo debate nacional que equacione três questões diferenciadas e que envolva toda a comunidade educativa, especialistas, enfim, uma série de pessoas e agentes educativos...” “por um lado, a organização do 1.º ciclo do ensino básico, abrangendo a reorganização da rede escolar, a organização pedagógica e o regime de docência, a avaliação e a constituição das turmas; por outro lado, a reorganização dos ciclos de ensino, designadamente no que concerne à sua duração e à sua articulação; e, em terceiro lugar, a realização de uma profunda reorganização curricular e consequente adequação de programas, horários e objetivos a concretizar, de modo a corresponder às necessidades do desenvolvimento

da sociedade e da formação da cultura integral do indivíduo” (Reunião Plenária de 8 fevereiro de 2019).

A discussão sobre as propostas levantou questões nos restantes partidos, com o Partido Socialista (PS) a assinalar o caso de Espanha e sinalizando que “realização de estudos e debates não pode, por si só, ser uma questão negativa, muito pelo contrario; no entanto, não pode ser encarada como um compromisso, servir para a criação de expetativas ou gerar instabilidade” (Reunião Plenária de 8 fevereiro de 2019), complementa com o facto de existirem políticas públicas implementadas que demonstram garantir a qualidade da educação e a redução das taxas de insucesso.

O Bloco de Esquerda (BE) concorda com a ideia de debate nacional que inclua a “comunidade escolar, o Parlamento e os partidos sobre a organização de ciclos de ensino e sobre a escola” (Reunião Plenária de 8 fevereiro de 2019), mas aponta diversos elementos e políticas educativas que estão relacionados com o insucesso escolar como a cultura de retenção, o excessivo peso dos exames nacionais e a introdução de exames no 4.ºano, 6.ºano e 9.ºano que contribuiu para a segmentação entre ciclos.

O Partido Social-Democrata (PSD) começa a sua intervenção por relembrar a discussão da Lei de Bases em 2004⁸ em que previa uma reestruturação do sistema em 6+6. Levanta questões sobre os projetos em discussão relativamente ao prolongamento da monodocência e dos professores do 2.ºciclo (no caso do projeto do PCP) e refere que é necessária uma “revisão da lei de bases para refletir sobre esta questão da revisão de ciclos” (Reunião Plenária de 8 fevereiro de 2019).

Em 2022 o tema volta a estar em debate com a publicação do Estado da Educação 2022 pelo Conselho Nacional de Educação em que apresenta um capítulo apenas sobre o 2.ºciclo e a sua integração no sistema de ensino, intitulado “2.ºciclo um enclave no ensino básico”. Neste capítulo apresenta a história do 2.ºciclo, de como é uma herança e apresenta a existência de lógicas contraditórias na organização do trabalho de professores e alunos. Volta a referir a publicação “A educação das crianças dos 0 anos 12 anos” e menciona que entende que os três ciclos de ensino básico como traçados na LBSE “já não constitui justificação suficiente para a sua persistência, do mesmo modo que o 2.ºciclo, composto por dois anos, sem articulação a montante e a jusante, deverá ser objeto de reflexão, quer ao nível da definição formal da educação básica quer, sobretudo, ao nível da gestão dos agrupamentos de escolas, da organização dos percursos educativos e da continuidade pedagógica, reiterando que os objetivos que presidiam há sua criação já não se mantêm” (CNE, 2022, p. 86).

⁸ A reforma da Lei de Bases do sistema educativo em 2004 foi proposta pelo PSD/CDS-PP aprovada em parlamento com os votos dos mesmos, mas vetada pelo Presidente da República Jorge Sampaio por merecer um amplo consenso, como acontece com o texto legal em vigor desde 1986, e alegar dúvidas de constitucionalidade.

No mesmo capítulo apresenta, novamente, duas proposta/cenários para a reestruturação do sistema de ensino. A primeira, que reúne mais consenso, a integração do 1.º e 2.º ciclos, a segunda, apresentada pelo Conselho das Escolas em 2010, propõe que o atual 1.º ciclo passe a ser designado por ensino primário (com a duração de quatro anos) e que o atual 2.º ciclo integrasse parte do ensino secundário geral, com a duração de 4 anos, onde integraria p 5.º, 6.º, 7.º e 8.º anos de escolaridade, o 9.º, 10.º, 11.º e 12.º anos integrariam o ensino secundário superior.

Do ponto de vista europeu, a fusão dos 1.º e 2.º ciclos apresenta uma maior coerência, pois segue a lógica da educação básica em apenas um ciclo inicial, e como refere o CNE “permitiria modos de trabalho mais articulados, mais coerentes e mais consistentes e que possam garantir a todos os alunos o desenvolvimento efetivo de literacias múltiplas...” (CNE, 2022, p.87).

Atualmente, 2024/2025, o tema volta a estar na agenda política com o programa eleitoral do PSD em que propõe “Reestruturar os ciclos do ensino básico, integrando os 1º e 2º ciclos, de forma a alinhar com a tendência internacional e garantir uma maior continuidade nas abordagens e um desenvolvimento integral dos alunos”.

Ao longo dos anos são apresentadas variadas razões para a mudança no sistema de ensino e para a reorganização do ensino básico, mas também são apresentadas razões para que esta mudança não aconteça ou que não aconteça quando discutida. A estrutura de três ciclos como uma “criação portuguesa”, a herança do 2.º ciclo, a retenção e insucesso escolar são alguns dos argumentos apresentados a favor da reorganização do sistema de ensino, e pelas propostas e discussões ao longo dos anos, uma reorganização que inclua a educação dos 6 aos 12 anos num só ciclo.

Em contrapartida somos confrontados com vários pontos que permitem perceber a complexidade desta mudança, pontos estes reconhecidos por quem apresenta propostas/cenários de reestruturação, a formação dos professores, o regime de docência, as infraestruturas escolares por exemplo. É também possível perceber que não existe consenso político sobre o tema, como demonstrado em 2004 com a tentativa de reformulação da Lei de Bases, como com as respostas dos ministros da educação ao longo do tempo que apostam em políticas educativas dentro desta estrutura para resolver o problema da retenção e do insucesso escolar. No Estado da Educação de 2022 o CNE acaba o capítulo dedicado ao 2.º ciclo com a demonstração destes desafios e de como poderão ser respondidos.

Um dos pontos que poderá ser de grande contestação será a necessidade de reformar a Lei de Bases do Sistema Educativo, que é o principal diploma que rege a educação e por isso, e como demonstrado em 2004 pelo Presidente da República Jorge Sampaio, necessita de um compromisso político estável e alargado.

A divisão do ensino básico em três ciclos impacta não apenas a organização curricular e avaliativa, mas também a organização física dos espaços escolares.

2.2. Comparação Internacional

O sistema de ensino português apresenta uma estrutura única, sendo referida como “originalidade portuguesa” por Maria Emília Brederode Santos, presidente do CNE em 2018 à Lusa⁹, demonstrando ser uma herança como mencionado anteriormente. A tendência internacional está dividida em duas fases do ensino obrigatório: o ensino primário, maioritariamente com uma duração de 6 anos, e o ensino secundário inferior, com uma duração de 3 anos (CNE, 2022, p.84).

A análise proposta tem por exemplo dois países europeus, a França pela relação e influência que demonstrou no sistema de ensino português e Espanha por ter sido mencionado como exemplo no debate parlamentar em 2019 e pela sua proximidade. Para a análise foram mencionados diferentes aspetos importantes no sistema de ensino, o número de anos do ciclo inicial, o regime de docência e a sua transição. A informação encontra-se sistematizada no quadro seguinte:

Tabela 1 – Estrutura comparada do ciclo inicial de ensino em Portugal, Espanha e França

País	Ciclo Inicial	Monodocência	Idade da Transição para Pluridocência	Escolaridade obrigatória
ES Espanha	6 anos (Educación Primaria) dividida em 3 ciclos de 2 anos 1.º e 2.º anos (6–8 anos) 3.º e 4.º anos (8–10 anos) 5.º e 6.º anos (10–12 anos)	Sim, professor multidisciplinar (exceto algumas disciplinas)	12 anos (ESO - Secundário Obrigatório)	Ensino secundário obrigatório ou 16 anos de idade
FR França	5 anos (École Élémentaire) dividida em 2 ciclos (ciclo de	Sim, professor multidisciplinar (exceto algumas disciplinas)	11 anos (Collège)	16 anos: escolaridade obrigatória

⁹ Existência do 2.º ciclo é uma “originalidade portuguesa” - SIC Notícias

	ensino fundamental e ciclo de consolidação) Não existe exames no final de ciclo			16 a 18 anos: formação obrigatória
PT Portugal	4 anos (1.º Ciclo)	Sim professor multidisciplinar (exceto algumas disciplinas extracurriculares)	10 anos (5.º ano - 2.º Ciclo)	12.º ano de escolaridade ou 18 anos de idade

Fonte: Eurydice. Produção própria

Em Espanha e França, a estrutura mais longa do ciclo inicial (6 e 5 anos, respetivamente) evita transições precoces, o que facilita a continuidade pedagógica e uma relação mais duradoura com o professor titular. Em Portugal, a divisão em três ciclos cria momentos de transição mais prematuras e mais frequentes, o que obriga os alunos a adaptarem-se a novos métodos de ensino, horários, professores e contextos escolares. A transição mais cedo significa que a passagem da monodocência para a pluridocência, em Portugal, pode estar relacionada com indicadores de sucesso/insucesso escolar, quanto mais precoce a transição maior pode ser a vulnerabilidade dos alunos que não desenvolveram autonomia suficiente.

A monodocência prolongada reforça a ligação pedagógica entre professor e aluno, permitindo uma maior personalização do acompanhamento. Enquanto a estrutura fragmentada dos ciclos de ensino favorece a especialização disciplinar em contraste com a coesão pedagógica.

Todos os países seguem a recomendação europeia do prolongamento da escolaridade obrigatória até pelo menos aos 16 anos, com Portugal com a escolaridade obrigatória prolongar até aos 18 anos ou o 12.º ano, França com 16 anos mais formação obrigatória e Espanha a seguir a recomendação. Estas diferenças na escolaridade obrigatória e a sua estrutura tem impacto na taxa de conclusão e no tempo de permanência no sistema educativo.

Assim, em Espanha e França, o ensino básico não está fragmentado em três ciclos como em Portugal o que permite uma maior continuidade pedagógica. Portugal faz a transição para a pluridocência mais cedo enquanto Espanha e França mantêm os alunos mais tempo num modelo de ensino mais estruturado e integrado.

Capítulo 3- Objetivos do estudo e estratégia metodológica

3.1. Objetivos e hipóteses de investigação

O presente estudo tem como objetivo compreender as razões da inércia das políticas públicas de educação relativamente à reorganização e integração dos ciclos do ensino básico, com especial incidência no 2.º ciclo. A análise desenvolvida neste capítulo incide sobre a evolução da estrutura do ensino básico em Portugal, desde a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) em 1986 até às propostas mais recentes apresentadas no Programa do XXIV Governo Constitucional (2024–2028). Este período temporal permite compreender a persistência e reconfiguração do debate em torno da articulação entre ciclos, bem como as razões pelas quais, apesar das diversas recomendações e propostas, não foi ainda possível implementar uma reforma estrutural que alinha o sistema educativo português com tendências internacionais e com princípios de continuidade pedagógica.

A literatura e os relatórios institucionais identificam o 2.º ciclo como um “enclave” no sistema educativo. As propostas de reorganização apresentadas em diferentes momentos, verificam uma resistência à sua reestruturação. Este fenómeno pode ser interpretado num quadro de inércia política, que se materializa na ausência de decisão/ação e na manutenção da estrutura vigente.

Com base no quadro teórico e nos fatores identificados foram definidas as seguintes hipóteses de investigação:

Hipótese central: As políticas públicas têm demonstrado resistência na reestruturação do ensino básico, nomeadamente no 2.º ciclo por questões de dependência de trajetória e de não decisão;

Hipótese secundária: Os vieses institucionais, organizacionais (carreira e formação docente) e simbólicos (identidade profissional, cultura escolar), reforçam a continuidade do modelo existente.

As hipóteses do trabalho derivam do pressuposto que a ausência de reformas estruturais no ensino básico não se explica apenas por fatores técnicos, mas também por mecanismo institucionais de reprodução e por logicas de não decisão política. O estudo assume que as políticas públicas resultam da interação entre ideias, instituições e interesses, sendo moldadas por legados históricos e lógicas organizacionais e simbólicas que influenciam, limitam, a mudança.

3.2. Metodologia

A Lei de Bases do Sistema Educativo apresenta e institucionaliza a estrutura do sistema de ensino. Para confirmar e explicar as hipóteses e concretizar objetivos é necessário definir o plano de recolha de dados. Tendo em conta a dimensão do problema e os objetivos definidos a abordagem qualitativa foi a aplicada, pois, “começa com pressupostos, uma visão de mundo, o possível o uso

de uma lente teórica e o estudo de problemas de investigação que investigam o significado que indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano” (Creswell, 2007, p. 37) através da recolha de dados num ambiente natural sensível às pessoas e locais em estudo, sendo esta indutiva que estabelece padrões ou temas (Creswell, 2007, p. 37). A metodologia qualitativa é uma forma de conseguir uma perspetiva detalhada e complexa do problema (Creswell, 2007) pois apresenta diversas características que permitem um contacto e uma interpretação dos intervenientes, tais como a centralidade do investigador como principal instrumento de recolha e interpretação dos dados, o recurso a múltiplas fontes de informação (verbais ou visuais), a análise de natureza indutiva e interativa, a compreensão das perspetivas e significados atribuídos pelos participantes situando o comportamento e as crenças num contexto social, político, histórico e cultural específico (Creswell, 2007, p. 38).

Optou-se por uma abordagem qualitativa por permitir compreender os significados e racionalidades que orientam a ação política e institucional, seguindo a lógica institucionalista, uma vez que enfatiza a importância das ideias, normas e estruturas na configuração das políticas públicas. O estudo adota a forma de um estudo de caso institucional, centrado na proposta de integração do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, para observar os mecanismos de continuidade e resistência à mudança.

O presente estudo pretende assim, perceber a inércia das políticas públicas na reorganização/integração de ciclos do ensino básico, nomeadamente do 2.º ciclo, e os desafios para a implementação de uma reforma estrutural. Assim, para a definição de hipótese é utilizado o quadro teórico apresentado e os desafios apresentados por publicações anteriores, em que, apesar das recomendações/propostas, as políticas públicas têm demonstrado resistência na reestruturação do ensino básico, nomeadamente no 2.º ciclo por questões de dependência de trajetória e de não decisão; o consenso político e a resistência de grupos de interesse dificultam a implementação de mudanças na estrutura dos ciclos; custos financeiros e a necessidade de “requalificação” dos professores são fatores determinantes para a não implementação da reforma de ciclos.

A metodologia adotada neste estudo resulta do enquadramento teórico anteriormente apresentado, centrado nos contributos do institucionalismo históricos e dos estudos sobre políticas públicas, nomeadamente de educação. O modelo conceptual articula três dimensões, dependência de trajetória (*path dependence*), não-decisão e vieses institucionais (organizacionais e simbólicos), que constituem as categorias de análise fundamentais do estudo. Assim, o plano metodológico foi concebido para recolher manifestações destas dinâmicas, através da análise do discurso de atores institucionais e políticos diretamente envolvidos no debate sobre a reestruturação, integração dos ciclos do ensino básico.

O uso da metodologia qualitativa permitiu uma visão complexa e detalhada do problema (Creswell, 2007, p. 37) e foi aplicada através de entrevistas semiestruturadas e de análise de conteúdo.

A entrevista “é um dos mais poderosos meios para se chegar ao entendimento dos seres humanos e para obtenção de informações nos mais diversos campos” (Amado, 2013, p.207) pela forma como permite a transferência de pura informação do informante para o entrevistador, através de uma conversa intencional com objetivos claros e precisos de pressupostos reconhecidos pelo plano de investigação (Amado, 2013). As entrevistas realizadas foram semiestruturadas, isto é, foi estabelecido um guião prévio onde se regista o que se pretende obter embora na interação exista uma grande liberdade de resposta ao entrevistado (Amado, 2013, p.208). A escolha deste formato de entrevista foi importante por permitir que para além das questões estabelecidas, por não existir uma “imposição rígida de questões” (Amado, 2013, p.208), seja possível elaborar questões adicionais tendo em conta os quadros de referência.

A análise de conteúdo, um instrumento essencial para a preparação e corroboração de todo o corpo do trabalho e das entrevistas, é “um conjunto de técnicas que permitem analisar de forma sistemática um corpo de material textual, por forma desvendar e quantificar a ocorrência de palavras/frases/temas considerados “chave” que possibilitem uma comparação posterior” (Coutinho, 2016, p 217). Tendo em conta a questão-problema, foi desenvolvido um quadro teórico e um modelo de análise, como forma de interpretar os dados recolhidos.

De acordo com a análise documental é possível perceber que esta questão engloba diferentes aspetos de análise, como a dependência de trajetória, em que se pretende perceber como é que as decisões passadas afetam o presente, seja pela sua complexidade ou por a sua estrutura. A manutenção da estrutura do ensino obrigatório, nomeadamente da divisão entre o 1.º e 2.º ciclos é uma escolha ou uma decisão de “não decisão”, isto é, “Quando os valores dominantes, as regras do jogo aceitas, as relações de poder existentes entre os grupos e os instrumentos de força, individualmente ou em combinação, impedem efetivamente que certas queixas se transformem em questões plenamente desenvolvidas que exigiriam uma decisão, pode-se dizer que existe uma situação de não tomada de decisão.” (Bachrach e Baratz, 1963, p. 641).

A realização de entrevistas com um pequeno conjunto de atores no sistema educativo permitiu recolher perspetivas sobre as recomendações emitidas, os fundamentos que as sustentam e os desafios identificados na concretização de mudanças estruturais no ensino básico. As entrevistas foram realizadas com intervenientes no sistema educativo de diferentes formas. Inicialmente realizadas duas entrevistas exploratórias com membros da assessoria técnica do Conselho Nacional de Educação, que permitiram explorar os dados analisados e recolhidos e confirmar pistas de reflexão e ideias.

As entrevistas exploratórias foram realizadas a dois membros do Conselho Nacional de Educação, Dr. Adélia Lopes¹⁰ e Dr. Conceição Gonçalves, parte da equipa da assessoria técnica do CNE. As entrevistas tiveram como objetivo diagnosticar o problema da estrutura atual do ensino básico, identificar dimensões críticas do 2.º ciclo, analisar propostas de reorganização, avaliar impactos pedagógicos e organizacionais, recolher perspetivas sobre viabilidade temporal e política e integrar a dimensão social e perceções de atores educativos.

A entrevista final tem como propósito complementar e aprofundar a informação recolhida nas fases anteriores da investigação, permitindo validar, confrontar e consolidar dados obtidos anteriormente. Para as entrevistas finais foi selecionado um grupo de entidades/intervenientes/atores do sistema educativo orientado pelos objetivos teóricos do estudo. Procurou-se incluir atores que representassem diferentes níveis do campo político e institucional da educação de modo a recolher as várias dimensões do modelo analítico, através da representação de especialistas com conhecimento histórico do sistema educativo, representação de decisores governamentais e atores diretamente envolvidos na definição de políticas educativas e representantes de dirigentes escolares e associativos que refletem dinâmicas organizacionais e simbólicas das instituições escolares. Esta diversidade permitiu uma análise transversal das diferentes camadas do sistema. Assim, nesta fase, foi possível realizar entrevistas a

- Filinto Lima- Presidente da Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP);
- Domingos Fernandes- Presidente do Conselho Nacional de Educação;
- António Castel-Branco – Presidente do Conselho de Escolas;
- João Costa- Ministro da Educação XXIII Governo Constitucional da República Portuguesa e Secretario de Estado da Educação XXII Governo Constitucional XXI Governo Constitucional.

Pretendeu-se, assim, compreender de forma mais sistemática a posição institucional e política relativamente à integração do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico e restantes propostas, bem como analisar os fatores que têm condicionado a sua implementação, tendo em atenção a proposta apresentada no Programa do XXIV Governo Constitucional de “reestruturar os ciclos do ensino básico, integrando os 1º e 2º ciclos, de forma a alinhar com a tendência internacional e garantir uma maior continuidade nas abordagens e um desenvolvimento integral dos alunos”. Para tal, foram definidos como objetivos a compreensão sobre a integração do 1.º e 2.º ciclos, aprofundar os obstáculos à implementação, analisar a posição institucional e política, comparar e avaliar

¹⁰ Autora do capítulo “2.º ciclo um enclave no ensino básico” do Estado da Educação 2022 do Conselho Nacional de Educação

modelos alternativos, explorar implicações práticas e pedagógicas da integração, avaliar condições de viabilidade da reforma e integrar dimensões sociais e culturais.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas entre os meses de maio e julho, em formato presencial e por Zoom, com uma duração média de 45 minutos. As conversas foram gravadas e integralmente transcritas, com autorização dos participantes. O guião das entrevistas foi construído a partir das dimensões do quadro teórico, de modo a assegurar a correspondência entre as categorias conceptuais (dependência de trajetória, não-decisão, vieses institucionais) e as perguntas dirigidas aos entrevistados. A análise de conteúdo, que seguiu uma abordagem indutiva e interpretativa, foi realizada pela definição de categorias teóricas baseadas no enquadramento teórico e posteriormente identificados subtemas emergente no discurso. Esta articulação permitiu verificar as manifestações dos conceitos teóricos e aprofundar novas dimensões não antecipadas. A codificação e categorização das transcrições foi realizada manualmente, com base na leitura sistemática dos textos. Para garantir a credibilidade da análise, recorreu-se a triangulação de fontes (entrevistas de diferentes níveis institucionais) confrontando as interpretações com excertos originais e com o quadro teórico.

Para esta análise foram contactadas várias entidades, não tendo sido possível agendar uma reunião ou obter resposta das seguintes: FENPROF- Federação Nacional dos Professores; FNE- Federação Nacional da Educação; CONFAP- Confederação Nacional das Associações de Pais; Membros do XXIV Governo Constitucional de Portugal responsáveis pela área da educação. O contacto com o Governo seria essencial, tendo em conta que esta medida foi proposta e entrou na agenda política neste últimos anos por causa do seu programa político. Reconhece-se que a natureza qualitativa e o número limitado de entrevistas não permitem generalizações de opiniões ou perspectivas, no entanto, a validade deste estudo reside na profundidade interpretativa e na coerência entre teoria e empírica. A triangulação entre fontes (entrevistas, documentos oficiais e relatórios) contribuiu para reforçar credibilidade e consistência dos resultados.

Capítulo 4- Análise de Resultados

O presente capítulo apresenta a análise das entrevistas realizadas e permite compreender de forma integrada e sistemática as diferentes posições institucionais e políticas relativamente à proposta de reconfiguração do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico. Tendo como referência o Programa do XXIV Governo Constitucional, que estabelece a intenção de “reestruturar os ciclos do ensino básico, integrando os 1.º e 2.º ciclos, de forma a alinhar com a tendência internacional e garantir uma maior continuidade nas abordagens e um desenvolvimento integral dos alunos”, o estudo procura analisar os fatores que condicionam a implementação e as razões estruturais e culturais que explicam a persistência da não mudança.

Com base no quadro teórico adotado, fundamentado nas perspetivas da não decisão (Bachrach & Baratz, 1962), da path dependence (Pierson, 2000) e dos vieses institucionais organizacionais e simbólicos (Bourdieu, 1989; Bachi 2000; Stephen Ball, 2008) torna-se evidente que a estrutura e reestruturação dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, constituem um exemplo da continuidade institucional num contexto marcado por discursos de reforma.

A continuidade pedagógica e organizacional da proposta é amplamente reconhecida, mas o sistema educativo português parece introduzir mecanismos internos de respostas e equilíbrio, que dificultam ou adiam a concretização de mudanças estruturais profundas.

A perspetiva da atual estrutura do sistema de ensino é comum a todos, é que esta está desatualizada, com o segundo ciclo “um bocadinho perdido” (Filinto Lima). Domingos Fernandes defende a lógica publicada pelo CNE em que “A estrutura do sistema deveria estar organizada tendo uma visão da Educação do 0 aos 12.”. João Costa não questiona necessariamente o número de ciclos, mas sim as suas intenções “Qual é a intencionalidade de cada um deles. O que é que se espera atingir com um ou outro e, sobretudo, perceber qual é o acompanhamento que se dá às crianças e aos jovens nestas diferentes fases.”. No caso de António Castel-Branco, numa resposta em nome pessoal, demonstra como o tema não tem apenas uma resposta e que a integração dos dois primeiros ciclos não é a única solução a ser debatida “A minha opinião pessoal é a de que a reorganização dos três ciclos deveria passar para dois, mas talvez não apenas de União primeiro segundo, mas sim equilibrar, ou seja perder um primeiro ciclo de cinco e um segundo de quatro.”.

4.1. Dependência de trajetória: o peso das estruturas e heranças institucionais

A resistência à integração de ciclos ou à reestruturação do sistema de ensino está enraizada na estrutura histórica do sistema educativo português. A lei de Bases do Sistema Educativo (1986) fixou um modelo de três ciclos, com identidades, tempos e lógicas próprios, que ao longo das décadas se consolidou como referência simbólica e organizacional.

Filinto Lima reconhece explicitamente esta continuidade ao afirmar que a estrutura de três ciclos “Eu acho que a tradição.” “É o histórico. A herança é tradição. Nunca se pensou em mexer, a mexer-se vai dar muito trabalho em termos de reorganização”. O uso do termo “tradição” e “herança”, o entrevistado sublinha o peso histórico das práticas e estruturas existentes, cuja persistência se justifica mais pela longevidade do que pela eficácia atual.

Do mesmo modo António Castel-Branco admite a dimensão histórica. “Portanto, e esta estrutura tem se mantido há décadas. Portanto, é difícil mudar isto. Está no subconsciente das pessoas. Recordo que, mesmo quando entrou em vigor no sistema unificado.” “... manteve a estrutura sempre. Portanto, é um bocado difícil. E isto também tem o seu quê histórico.”

As afirmações demonstram a dependência de trajetória (path dependence) descrita por Pierson (2000), as instituições tendem a reproduzir as soluções históricas/passadas, mesmo quando reconhecem necessidade de mudança, porque o custo político e organizacional da mudança é elevado.

João Costa sublinha a linha do impacto das decisões passadas e da história e associa esta estrutura como resposta à escolaridade obrigatória, em que foi necessário responder a esta nova realidade. “Eu acho que, historicamente, o que foi acontecendo foi o acompanhamento da escolaridade obrigatória.”. Observa também que “As mudanças em educação são lentas. Há sempre enormes resistências, mas também se construiu um sistema, instalações físicas com processos de recrutamento de pessoas com formas de organização que não são imutáveis, mas fazem com que o peso administrativo logístico, etc., possa eventualmente assustar um bocadinho quem tem tomado decisões”.

Admite que o debate que a proposta traz é “saúdável” e que é “interessante trazê-lo para dentro da governação” pois tem sido um debate mais das ciências da educação e de comparação entre países e que este debate tem de ser “informado por quem está nas escolas e conhece o que funciona, o que não funciona. E acho que essa ligação entre o debate académico, o semipolítico e a realidade das escolas tem muito de ser tido em conta aqui.” A ideia de debate aberto a toda a comunidade educativa e atores relevantes é comum a todos os entrevistados. Filinto Lima elabora “Temos que aguardar de facto esse debate que todos queremos... Acho que neste momento, em qualquer associação educativa, tem que estar disposta a falar sobre este assunto.” Adiciona ainda que “Preciso, de facto, haver um amplo debate público entre vários atores educativos, não só os diretores, não só os professores, os pais têm de ser ouvidos, eventualmente, os alunos, mas mais os pais também.”. Um momento que é esperado por todos, e visto como necessário por todos, “mas ainda não houve um debate aprofundado a volta e meia ... mas ainda não se promoveu nada.” (António-Castel Branco). Elabora esta intervenção com pontos que o debate deverá ter em conta “debates também têm muitas questões, como é questão política, ... E depois há a questão

prática pedagógica, educacional que são as escolas normalmente, que têm depois pôr no terreno, não é?”.

Domingos Fernandes apresenta a ideia de que as decisões políticas não terem as “questões estruturantes” como objetivo de resposta. “Tanto que nós temos de pensar em termos futuros e temos de tomar decisões para o futuro. E o que tem acontecido, em alguns casos, ao longo da história da democracia, é que a gente governa um bocadinho pela agenda mediática.”

4.2. Não decisão política: a estabilidade como escolha

A teoria da não decisão permite compreender que a ausência de mudança efetiva não se explica apenas pela oposição explícita, mas também por mecanismos subtis de adiamento e inação deliberadas. Nas entrevistas realizadas, o conceito manifesta-se através de discursos que reconhecem a importância da reforma, mas mencionam a prudência e a necessidade de tempo, estudos e consenso.

O Dr. João Costa, enquanto ex-Ministro da Educação, é particularmente elucidativo:

“não tivemos nenhum trabalho específico nem nenhuma perspetiva de alteração dos ciclos. Ou seja, optámos mais por trabalhar a base em cima da organização já prevista na lei de bases do sistema educativo do que propriamente introduzir alterações”.

“eu diria que eu não consigo identificar propriamente obstáculos e resistências, porque nós não introduzimos esse debate, embora não introduzimos formalmente, embora seja um debate que é um debate antigo e que, por vezes, surge”

Um dos elementos mais repetidos nas entrevistas é a perceção de que a integração do 1.º e 2.º ciclos atualmente, e com isso, a reestruturação do sistema de ensino constitui um tema recorrentemente debatido, mas ciclicamente adiado.

Domingos Fernandes, do CNE, reforça a ideia “o país está anos e anos sem tomar decisões fundamentais no domínio da educação” acrescentando que “há muito tempo que sabemos o que é preciso fazer”, mas persiste uma hesitação que “leva a grandes dificuldades em tomar uma decisão”.

Filinto Lima, enquanto representante das escolas, reforça a ideia de inércia institucional ao afirmar que, “mas depois, na prática, nada se faz em prol dessas intenções.”, neste caso a referir-se ao debate e discussão necessária sobre o tema.

Estas declarações demonstram um processo de não decisão sobre o assunto, no qual a ausência da decisão sobre o tema é justificada pela necessidade de debate e maturação técnica, mas

também, de respostas concretas ao problema identificado como, medidas para o insucesso escolar, sustentando a inércia do tema no discurso da atenção e racionalidade administrativa.

A proposta atualmente apresentada pelo programa do governo não é isolada nas suas ideias atuais, como demonstrado anteriormente, esta mesma solução foi proposta pelo partido na discussão da Lei de Bases e ao longo dos anos defendida como mostra Filinto Lima “Agora esta intenção de juntar o primeiro ciclo do governo de direita não é de agora. Já há uns anos, há alguns anos. Isto também já esteve na berlinda. Depois apagou-se, até porque tivemos oito anos de um governo de esquerda, governo do Partido Socialista, e, portanto, não me admira que o governo de direita, atualmente fez emergir. Portanto, algo que queira incrementar. Portanto, acho isso muito natural.”.

4.3. Vieses institucionais: identidades e culturas profissionais

Para além das lógicas de não decisão e dependência de trajetória, o sistema educativo português manifesta vieses institucionais de lógica organizacional e simbólica, que reforçam estabilidades e condicionam a ação de reformas. As entrevistas demonstraram como os vieses institucionais moldam a perceção e a resposta de diferentes atores à proposta de reestruturação, nomeadamente, da integração dos ciclos.

4.3.1 Vieses organizacionais

No plano organizacional, Filinto Lima partilha a visão “as escolas estão sempre prontas a colaborar, mas é preciso clareza e planeamento; mudar por mudar é contraproducente”. A preocupação revela como as escolas e a comunidade educativa estão prontas a implementar novas estratégias e reformas, mas que esta tem de ser consultada e que os planos apresentem benefícios reconhecidos por todos os envolvidos. Propõe uma lógica de autoproteção das escolas, dos seus profissionais e objetivos.

António Castel-Branco descreve com clareza os constrangimentos internos das escolas: “A pior coisa que existe para alguém que já está com muito trabalho é ser chamado a fazer outro trabalho que é redundante e depois não se veem resultados.” Esta afirmação ilustra a forma como as reformas podem não apresentar benefícios visíveis, e que são percebidas como acréscimo de burocracia sem impacto pedagógico.

Numa questão de lógica organizacional uma das questões levantadas por vários dos entrevistados, mencionada no relatório do CNE e neste estudo como possível fator condicionante da proposta é o edificado das escolas. Filinto Lima aponta as dificuldades estruturais associadas à eventual integração dos ciclos “como é que o atual edificado das escolas pode responder a essa

necessidade.”, e que resposta vai ser essa “as novas infraestruturas, perceber que escolas, se o atual edificado do primeiro ciclo consegue aguentar com o quinto e sexto ano. Ou são as escolas antigas que vão ter, na verdade, incumbência de ficar com os alunos”. Na mesma lógica levanta também outras condicionantes, como o número de professores e a forma como esta integração irá influenciar o regime de docência dos professores. “Termos de recursos humanos também é outro problema, porque sabemos, temos escassez de professores” “Se, na verdade, a partir do primeiro ano de escolaridade, os alunos já irão ter professores e especialistas, entre aspas na matemática no português, ou seja, irão ter quatro professores, matemática e português, em vez das tradicionais”.

As preocupações organizacionais são comuns a todos com o Dr. João Costa a sublinhar “desde o edificado, à formação, ao recrutamento de professores, às redes de transportes, são muitas as questões, mas são apenas variáveis a ter em conta, não quer dizer que sejam barreiras intransponíveis”.

4.3.2 Vieses simbólicos

No plano simbólico, a resistência à reforma encontra-se ligada em identidades profissionais e concessões do papel docente. Filinto Lima refere que há uma identidade profissional associada a cada ciclo” e que “esta integração vai mexer um pouco com essa identidade profissional”. João Costa refere também “no primeiro, ciclo e no pré-escolar. Acho que muitos professores do segundo ciclo se veem mais no conjunto do terceiro ciclo e secundário do que propriamente no segundo ciclo. Esta alteração dos professores até ao sexto ano, serem formados nos politécnicos.”. Para António Castel-Branco esta identidade não é necessariamente profissional, mas de escola “profissional depende das escolas. Há outras em que estão as pessoas todas incluídas do mesmo espírito. Sejam educadores, sejam pessoas do secundário. Isso é muito importante.”. A identidade profissional é tratada por Domingos Fernandes como associada à profissionalidade “algumas pessoas que acham que têm uma identidade de sugestão de ciclo.” Há uma identidade profissional que se tende a desenvolver com muita força.”

“Estar agora a dizer, aí, eu sou do primeiro e eu sou de...É no fundo estar a contribuir para que as pessoas percam a sua identidade profissional forte. Porque identidade profissional ou a profissionalidade. A identidade profissional está muito relacionada com a profissionalidade. A profissionalidade está muito associada ao saber, conhecimentos, etc.”.

“acho que há um carinho em relação ao primeiro ciclo. Que às vezes se perde no segundo ciclo. Quando eu falava desta relação mais colaborativa ou mais clientelar, acho que isso, é evidente que acontece. Acho que as pessoas de primeiro ciclo têm uma. Porque têm só uma turma? Porque

conhecem muito bem aqueles meninos, porque os acompanham durante quatro anos. Um envolvimento emocional e afetivo com aquelas crianças, que também permite que o trabalho seja um bocadinho diferente. E depois os miúdos.” “há de facto uma cultura e uma representação social que é diferenciada” (João Costa)

Esta análise evidencia como o sentido de pertença dos professores ao seu ciclo constitui um fator de resistência simbólica à mudança. A estrutura cíclica não é apenas uma organização administrativa, é um marcador identitário que dá forma prática, valores e expetativas profissionais.

Na mesma lógica a relação dos encarregados de educação e dos próprios alunos com a escola é influenciada pelo ciclo que frequentam “Há uma expectativa de uma autonomia enorme que eles ainda não têm.” Referente à passagem dos alunos do 1.º para o 2.º ciclo “Só passaram dois meses de Verão, não é?”

Filinto Lima reflete essa mudança para os alunos, para os pais e na própria escola nos seguintes excertos:

“São ciclos muito diferentes atualmente. O primeiro ciclo é um ciclo em que há uma grande afinidade entre o professor titular e os nossos alunos, e normalmente, isso é bom.” “Eles, quando chegam ao segundo ciclo, é um ciclo diferente. Eles vão encontrar aqui várias mudanças. Desde logo na dimensão da escola. A escola é muito maior do que a escola onde eles estavam. Eles até dizem que é a escola dos grandes.”

“Vão ter mais áreas que eles não tinham na escola do primeiro ciclo. Vão ter a biblioteca. Vão ter bar. Vão ter cantina. Vão ter um pavilhão gimnodesportivo desejavelmente, etc. Para uma escola diferente. Esta mudança de quarto para quinto ano também é sentida pelos pais. Os pais, muitos pais em setembro, para acompanhar o melhor possível os primeiros dias de integração dos seus filhos, metem férias, E põem-se à entrada da escola, a ver se o filho chegou bem à sala de aula e vêm cá buscá-los. Portanto, ainda há uma grande dependência destes meninos. Mas esta mudança também é muito sentida por parte dos nossos pais do sétimo ano em diante, os alunos já ganham autonomia e os pais já lhe dão mais liberdade na sua ação.”

Já para António Castel-Branco “Neste momento já não há ideias culturais muito distintas, porque o ensino obrigatório vai dar dezoito anos e é o décimo segundo. Portanto, esse estigma foi desaparecendo ao longo da vida.”. Admite que podem existir estigmas culturais, mas que estes são trabalhados para que aconteça cada vez menos. A ideia do presidente do Conselho de Escolas demonstra uma visão do sistema de ensino como um todo e não dividida em ciclos e anos.

Tal como o quadro teórico sugere, os vieses simbólicos operam pela reprodução de significados e crenças que conferem legitimidade às estruturas existentes tornando-as difíceis de questionar.

No caso da implementação da medida, o lado simbólico é essencial, como sublinha Domingos Fernandes “as escolas e os professores precisam de compreender o porquê das reformas e sentir-se parte delas”. Esta citação reforça a ideia de que qualquer transformação sem envolvimento simbólico dos atores tende a fracassar ou gerar alguns desconfortos ou dúvida.

4.4. Síntese/Reflexão interpretativa

A integração dos ciclos de ensino necessita que exista a revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo e que exista uma reforma estrutural dos ciclos do ensino básico, para tal é necessário que exista consenso político. Tanto o representante do CNE como da ANDAEP enfatizam a importância do consenso político para a viabilidade de qualquer reforma estrutural. Domingos Fernandes afirma “as políticas educativas têm de ser políticas de Estado e não de governo”, como alerta para os efeitos de descontinuidade associados à alternância política. A falta de continuidade política contribui para a reprodução de path dependence e reforça a natureza cíclica do debate sobre a reorganização do ensino básico.

Filinto Lima, sobre o mesmo tema, afirma que “tem de haver um amplo debate público entre vários atores educativos, não só os diretores, não só os professores, os pais têm de ser ouvidos” e que “o futuro não pode partir da cabeça de um partido político”. A necessidade de consenso é interpretada aqui como condição necessária à ação. Vista à luz do conceito da não-decisão esta exigência pode funcionar como um mecanismo de adiamento permanente, transferindo a responsabilidade da decisão para um consenso que dificilmente se concretiza.

Na questão prática surge também a questão da formação de professores. Atualmente a formação de professores do 1.º ciclo do ensino básico requer uma licenciatura em Educação Básica seguido de mestrado em Ensino do 1.º ciclo do Ensino básico ou um mestrado conjunto em Educação Pré-Escolar. Para o 2.º ciclo é exigido uma licenciatura na área disciplinar e depois um mestrado em Ensino do 2.º ciclo, geralmente combinado com 3.º ciclo ou disciplinas específicas. É possível também lecionar ambos os ciclos, isso depende da formação académica específica e do grupo de recrutamento. (Decreto-Lei n.º 79/2014, de 14 de maio, Decreto-Lei n.º 32-A/2023, de 8 de maio).

“Pois desde logo, pronto, o grande desafio será o da formação dos nossos professores. Seguramente é muito diferente dar aulas do quinto ano em diante, com dez, onze anos a dar aulas a meninos do primeiro ciclo. Acho que é diferente.” (Filinto Lima)

“Esta alteração dos professores até ao sexto ano, serem formados nos politécnicos. É do início deste século, acho eu.” (João Costa)

“os professores neste momento, têm a habilitação para um ciclo ou o outro. Ao fazer a integração de ciclos, tem de se rever de acordo com o que for feita, as habilitações dos processos.” (António Castel-Branco)

A preocupação com a formação dos professores não é vista como um impedimento, mas como uma questão a ter em conta e a ser acautelada. A possibilidade atual de vários professores poderem lecionar ambos os ciclos demonstra que esta integração é possível, mas que tem de ser pensada na sua totalidade e em como é que vai ser pensado o papel dos professores.

A questão da monodocência, pluridocência e até equipas multidisciplinares é outro ponto que levanta questões, ainda sem qualquer resposta, o que demonstra a necessidade de debate. Para os entrevistados esta informação é essencial para perceber o plano e a sua concretização.

Como Domingos Fernandes explica ““A integração dos ciclos não é apenas uma questão de edifícios ou de anos de escolaridade, é também uma questão de modelos pedagógicos e de formação de professores.”

Para Filinto Lima “Queremos que haja só um professor ou dois professores até ao sexto ano de escolaridade? ... E penso que a situação tem de ser bem explicada e bem debatida, para depois podermos tomar a melhor decisão.”

Os termos da formação e do regime de docência estão ligados na prática e devem ser pensados em conjunto, não podendo ser dissociados nas discussões.

Como João Costa demonstra a formação dos professores tem de representar a estrutura dos ciclos de ensino e as suas disciplinas, e o regime de docência tem de ser pensado com a continuidade pedagógica em mente, aspeto em que várias opiniões diferem “E porque também até em termos dos conteúdos, as competências a desenvolver em cada disciplina, começamos a entrar em graus de especificidade, em que uma formação demasiado generalista dos professores pode não resultar. Portanto, eu já vi este debate com muitos formatos a dizer: é monodocência até ao sexto ano.”

No geral, a monodocência e a pluridocência, mais do que categorias técnicas, revelam-se núcleos simbólicos da cultura profissional docente e poderão ser pilares de resistência institucional à reestruturação de ciclos.

Quanto à proposta apresentada no programa do Programa do XXIV Governo Constitucional, em que é proposto, “reestruturar os ciclos do ensino básico, integrando os 1.º e 2.º ciclos, de forma a alinhar com a tendência internacional e garantir uma maior continuidade nas abordagens e um desenvolvimento integral dos alunos” e como já mencionado, segue uma lógica de uma visão defendida há vários anos pelo partido do atual governo. Na análise do relatório do CNE¹¹ e como

¹¹ *A educação das crianças dos 0 aos 12 anos*. Conselho Nacional de Educação.

defendido por Domingos Fernandes esta integração poderá também seguir a lógica da educação dos 0 aos 12 Anos, levantando assim questões a ser trabalhadas como a educação antes dos 6 anos, pré-escolar, e como esta deverá ser pensada no seguimento da mesma lógica.

Como foi possível observar, esta integração é a ideia que tem mais consenso, mas existe ainda a possibilidade de diferentes formas de reestruturação quando se aborda o tema. A necessidade de debate e de planos concretos fica clara quando falamos de todos os pontos que a medida precisa e também da necessidade de perceber a lógica que fundamenta desta forma de reestruturação. O alinhamento com tendências internacionais e a continuidade pedagógicas apesar de argumentos claros, validos e concretos não retira das hipóteses as restantes possibilidades de organização como a apresentada no capítulo do “O Estado da Educação 2022”. Nestes cenários, a proposta de integração, embora atualmente mais viável por constar da agenda política, requer a definição de estruturas e estratégias concretas para a sua efetiva implementação.

A possibilidade de um projeto-piloto é aceite na sua generalidade e vista como uma forma de perceber como esta se pode concretizar na realidade das escolas nos diferentes pontos do país.

Domingos Fernandes reforça “as reformas exigem tempo, avaliação e compromisso” e que “sem estratégia sustentada, correm o risco de se perder no caminho”.

O sucesso de qualquer medida depende da articulação entre dimensão técnica e a dimensão simbólica, um equilíbrio entre reforma e continuidade que é, em si, um desafio para a inércia constitucional. Neste sentido, foi importante perceber que indicadores poderiam ser usados para saber o sucesso dessa integração.

Para Domingos Fernandes, os indicadores de sucesso escolar, competência adquiridas, de natureza mensuráveis “grandes dificuldades de competências, de leitura, de escritas”, mas também “competências da natureza social, resultados sociais, interação com o saber, com a consciência, com a arte”. João Costa concorda com esta visão do aluno como um todo “Eu acho que nós precisamos de indicadores de vários tipos nas variadas ordens. Não pode ser apenas resultados escolares têm de estar lá... Mas temos de ter indicadores da área do bem-estar dos alunos, de competências socio emocionais.” “para além de uma série de indicadores têm que ser desenvolvidos sobre isso, que são de questões mais logísticas, transportes, etc., etc.”.

António Castel-Branco reflete a questão de forma mais prática e com questões sobre o propósito da medida “a reorganização faz com que sejam necessários menos professores. Então a validação será para ver quantos alunos há sem aulas e compará-los. E quantos professores estão sem alunos? O seu objetivo da medida foi otimizar o número de escolas que existe, diminuindo o número de escolas.” “terá de ter esse indicador para avaliar a eficácia da medida. Portanto, se for o sucesso escolar, então tem de ser os indicadores de medição do sucesso para servir alvo da medida.”

A integração do 1.º e 2.º ciclos responde ao problema da transição “brusca” entre o 1.º e o 2.º ciclos, mas continua a deixar a transição para o atual 3.º ciclo, sétimo ano. Da mesma forma que a integração dos ciclos para seguir a lógica da educação dos 0 aos 12 anos tem que pensar em como trabalhar com os anos anteriores e com os anos e ciclos posteriores. As transições de anos continuam a acontecer e todas as dimensões do sistema educativo serão repensadas para responder a esta medida, assim que respostas podemos esperar para as transições pós atuais 2.º ciclo.

“Todas as transições têm de ter um trabalho específico. Esta é a minha convicção mais profunda do pré-escolar para o primeiro ciclo. Há problemas de transição do quarto para o quinto do sexto, para o sétimo e do nono para o décimo. E já agora, também para o ensino superior.” (João Costa).

O currículo e a avaliação são dimensões também a ter em conta. Com reformas muito frequentes no currículo como é que este vai ser pensado para refletir todas as mudanças e o que é possível esperar da avaliação final de ciclo, outro tema que é muito influenciado por mudanças políticas. No programa do atual governo estava presente como forma de monitorização da aprendizagem a seguinte proposta “Implementar provas de aferição a Português, Matemática e uma disciplina rotativa (a cada 3 anos) nos 4.º e 6.º anos (anos de final de ciclo), de aplicação universal e obrigatória, substituindo as provas de aferição atualmente em vigor;”. Como é que a avaliação de final de ciclo vai ser repensada para refletir a nova estrutura e como é que esta proposta influencia a possibilidade da aplicação da integração de ciclos.

Assim, é possível perceber que apesar de diversos obstáculos identificados nenhum é tido como capaz de impossibilitar esta reforma. Foi possível também perceber que a preocupação com os recursos financeiros, apesar de consciente, não é vista como um ponto importante de análise tendo em conta a importância da medida. Os pontos de contenção a esta proposta estão bem pensados e reconhecidos e por isso é possível trabalhar num plano de ação que responda aos possíveis impedimentos.

A inação da reestruturação do sistema de ensino, e agora, à integração do 1.º e 2.º ciclos não se deve à ausência de conhecimento técnico ou de consenso pedagógico, mas a uma panóplia de fatores institucionais e simbólicos. A não-decisão manifesta-se na perpetuação do debate (que agora tem de acontecer com temas e planos concretos) sem concretização. Os vieses institucionais operam tanto no plano estrutural (falta de recursos humanos, enquadramento legal) como no simbólico (identidade docente, perceção de estabilidade).

Em forma de síntese, todos os entrevistados convergem na constatação que a integração de ciclos é uma reforma desejável, necessária, mas estruturalmente difícil. O peso das decisões passadas, a ausência de consenso político e a resistência simbólica das instituições educativas configuram um cenário em que a reforma se torna uma ideia recorrente, mas não executada, sendo assim, um

exemplo paradigmático de dependência de trajetória (path dependence) e não decisão nas políticas educativas portuguesas.

Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu compreender, de forma aprofundada, as dinâmicas institucionais, políticas e simbólicas que têm condicionado a implementação da reestruturação do sistema de ensino, e agora, da integração do 1.º e 2.º ciclo do ensino básico. A proposta, ainda que recorrente nas últimas décadas e agora reafirmada no Programa do XXIV Governo Constitucional, permanece num estado de latência institucional, reconhecida como necessária, mas sistematicamente adiada.

A investigação demonstrou que este fenómeno não pode ser explicado apenas pela complexidade técnica da medida, mas pela articulação de três dimensões estruturantes: a não decisão, a dependência de trajetória (path dependence) e os vieses institucionais, organizacionais e simbólicos. Em conjunto, estas dimensões ajudam a compreender as razões da inércia política e institucional que caracterizam a evolução do sistema educativo português.

Em primeiro lugar, a dependência de trajetória. O sistema educativo português consolidou, ao longo de anos, estruturas e culturas profissionais que reforçam a divisão entre ciclos. A monodocência no 1.º ciclo e a pluridocência no 2.º ciclo, tornaram-se pilares identitários que definem o papel, o estatuto e a identidade dos docentes. Para além disso, separação física e simbólica entre ciclos, visível nos espaços escolares, nos currículos e na formação dos docentes, fixou um modelo que se autorreproduz. A definição de objetivos pedagógicos específicos para cada ciclo reforça esta divisão, evidenciando que a sua existência é suportada numa lógica de diferenciação e visão pedagógica própria. Estas formas de organização, associadas a modelos de formação distintos, tornam a mudança estrutural difícil de concretizar sem uma redefinição global das carreiras, da formação, do perfil profissional docente, e do currículo e com isso do perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória.

Em segundo lugar a não decisão. A análise documental e das entrevistas evidencia que a persistência da estrutura atual decorre, em primeiro lugar, de um padrão de não decisão, em que o reconhecimento da pertinência e necessidade da reforma não se traduz em ação concreta. João Costa, enquanto responsável político, assumiu que “não tivemos nenhum trabalho específico nem nenhuma perspetiva de alteração dos ciclos”, o que reflete uma postura de moderação política perante uma mudança de grande impacto institucional. Domingos Fernandes, por sua vez, reforça que “a integração dos ciclos não é apenas uma questão de edifícios ou de anos de escolaridade, é também uma questão de modelos pedagógicos e de formação de professores”, evidenciando que a ausência de decisão resulta também da consciência da complexidade do problema. Neste ponto é possível identificar uma tensão entre o campo epistemológico e o campo político. As observações identificam uma tensão entre “saber o que deve ser feito” e o “poder fazer” que constitui um dos elementos centrais do bloqueio das mudanças, o conhecimento da comunidade

educativa e científica sobre as vantagens da integração de ciclos não se traduz, necessariamente, em ação política, revelando a distância entre produção de saber e a decisão governativa.

A análise das entrevistas demonstra também a presença de vieses institucionais de natureza organizacional e simbólica. O sistema tende a reproduzir práticas e valores que legitimam a separação de ciclos. As escolas, mesmo não estando formalmente preparadas para tal mudança, “acabam por responder sempre” (Filinto Lima), mas dentro dos limites que a estrutura atual lhes impõe. Esta resposta adaptativa demonstra a capacidade de resiliência do sistema, mas também a força do mecanismo de preservação institucional.

O estudo das entrevistas confirma que a proposta de integração enfrenta simultaneamente obstáculos políticos, organizacionais e culturais. Politicamente, o facto de não existir consenso numa estratégia de médio a longo prazo que assegure continuidade entre governos, uma visão unificada e transversal do sistema de ensino tem impedido que o debate progrida para a fase da implementação. Institucionalmente, os mecanismos de monitorização e a formação de docentes estão estruturados para preservar o modelo atual.

Neste sentido, a proposta política de “reestruturar os ciclos do ensino básico, integrando os 1.º e 2.º ciclos, de forma a alinhar com a tendência internacional e garantir uma maior continuidade nas abordagens e um desenvolvimento integral dos alunos” revela-se ambiciosa, mas enfrenta um campo institucional profundamente condicionado pela sua história.

Do ponto de vista teórico, este estudo confirma as teses do institucionalismo histórico, mostrando que as políticas públicas são moldadas por legados institucionais que limitam o leque de opções disponíveis. As reformas educativas não são apenas decisões técnicas, mas processos de negociação entre instituições e interesses, em que o passado condiciona o presente e futuro. Assim, a integração dos ciclos, ainda que pedagogicamente fundamentada encontra na herança institucional impedimentos, é bloqueada por estruturas e racionalidades herdadas que conferem legitimidade ao modelo atual.

O trabalho empírico realizado sugere que a viabilidade da reforma dependerá da superação de dimensões de bloqueio e da criação de condições políticas e institucionais que favoreçam a mudança. Para que a proposta passe do plano de debate ao plano de implementação, são necessárias três condições fundamentais:

- 1) o desenvolvimento de um debate a nível nacional estruturado, que envolva docentes, diretores, decisores, encarregados de educação, alunos e investigadores, que promova um consenso social e político alargado sobre a finalidade e os impactos da reforma;
- 2) a reconfiguração da formação inicial e continua dos professores, adaptando os grupos de recrutamento e os perfis profissionais às exigências de uma docência articulada e integrada;

3) a definição de modelos de avaliação e acompanhamento que promovam uma transição gradual e permitam monitorizar resultados, ajustar práticas e assegurar a continuidade pedagógica, pensando não apenas nos ciclos reestruturados, mas na sua relação com os ciclos antecedentes e posteriores.

Apesar das dificuldades é revelado uma consciência da necessidade de reformar. O reconhecimento da complexidade não deve ser equiparado à inação.

Em suma, a integração do 1.º e 2.º ciclos como forma de reestruturação do sistema de ensino constitui um desafio que ultrapassa a dimensão técnica. É uma questão institucional, simbólica e organizacional que exige visão política e continuidade. A sua concretização não dependerá apenas de mudanças legislativas ou curricular, mas da capacidade de o sistema educativo repensar as suas próprias lógicas, objetivos e identidades.

Neste sentido, para que a proposta de integração dos ciclos possa passar do plano discursivo para o plano de ação, torna-se necessário um conjunto articulado de medidas de política pública que enfrentem os bloqueios políticos, organizacionais e simbólicos identificados, para além, daqueles já identificados nas análises feitas ao tema.

No plano político e estratégico, a criação de pacto educativo, que assegure a continuidade das reformas independentemente da alternância governativa, seria fundamental para romper com o ciclo de não decisão. Este acordo deveria ser acompanhado por um plano de implementação faseado, interministerial e com a descentralização do sistema educativo (as funções passadas para as autarquias locais) com metas claras e mecanismos de monitorização, garantindo estabilidade às escolas, professores, alunos e a toda a comunidade educativa, já que é uma mudança que requer um espaço de tempo para a sua realização muito longo, sendo possível de ser mais do que um mandato.

No plano pedagógico e curricular, seria essencial promover projetos-pilotos de integração curricular em agrupamentos de escolas, com diferentes características, permitindo testar novos modelos de docência, articulação disciplinar e gestão curricular. A revisão das matrizes curriculares e do perfil do aluno à saída da escolaridade obrigatória poderia assegurar uma maior continuidade e coerência de aprendizagem. No mesmo plano, a revisão da avaliação final de ciclo e a continuidade entre ciclos tem de ser revista para expressar esta ligação e o objetivo de continuidade pedagógica, pedindo assim, uma visão global do sistema de ensino e o questionamento do início da idade da escolaridade obrigatória, tendo em conta a lógica da educação dos 0 aos 12 anos.

No plano organizacional, a reconfiguração dos grupos de recrutamento e a revisão da formação inicial e continua dos professores deveriam ser acompanhadas por perfis de docência capazes de

lecionar entre ciclos. Importante também fortalecer a autonomia pedagógica dos agrupamentos de escolas, conferindo-lhes margem para reorganizar equipas e experimentar soluções inovadoras.

Por fim, no plano simbólico e cultural, a mudança exige um trabalho de transformação das representações e identidades profissionais e da imagem das escolas e dos ciclos nas famílias. É necessário fomentar uma cultura colaborativa e reduzir fronteiras simbólicas entre ciclos e níveis de ensino.

A concretização desta medida não propõe eliminar de imediato os constrangimentos institucionais identificados, mas criar condições para um processo de mudança gradual, sustentado e participativo, capaz de transformar o consenso discursivo em ação política. Assim, a reestruturação do sistema de ensino, nomeadamente, a integração dos ciclos, deixaria de ser uma proposta recorrente e passaria a constituir um projeto estruturante de política educativa, alinhado com as tendências internacionais e com as exigências de um sistema de ensino mais coeso, equitativo e contínuo.

No plano futuro, revela-se interessante aprofundar a análise das tensões entre o campo epistémico e o campo político na formulação das políticas educativas e na visão do problema da estrutura do 1.º e 2.º ciclos. A compreensão desta relação permitiria analisar de que modo o conhecimento produzido pela investigação educacional é (ou não) incorporado nos processos de decisão política e como essas decisões dinâmicas influenciam a inércia ou mudança no sistema educativo. Esta linha de investigação contribuiria para clarificar mecanismos de mediação entre saber científico, racionalidade política e ação administrativa, podendo oferecer novas perspetivas sobre a construção de políticas públicas mais cooperativas.

Referências Bibliográficas

- Amado, J. (2013). A entrevista na investigação educacional. In J. Amado & S. Ferreira (Eds.), *Manual de investigação qualitativa em educação* (pp. 207–232). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Bacchi, C. (2000). Policy as discourse: What does it mean? Where does it get us? *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21(1), 45–57. <https://doi.org/10.1080/01596300050005493>
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework. *The American Political Science Review*, 57(3), 632–642. <https://www.jstor.org/stable/1952568>
- Ball, S. J. (2006). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. In *Education policy and social class: The selected works of Stephen J. Ball* (pp. 43–53). London: Routledge.
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (1994). *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos* (M. J. dos Santos & T. M. Baptista, Trans.; A. B. Vasco, Rev.). Porto: Porto Editora.
- Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (2ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Pires, E. L. (2014). Escolas básicas integradas como centros locais de educação básica. In M. de L. Rodrigues (Org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal: Volume I – A construção do sistema democrático de ensino* (pp. 149–179). Coimbra: Almedina.
- Garritzmann, J. L., & Garritzmann, S. (2023). Why globalization hardly affects education systems: A historical institutionalist view. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 25(4), 501–518.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- McConnell, A., & 't Hart, P. (2019). Inaction and public policy: Understanding why policymakers 'do nothing'. *Policy Sciences*, 52(4), 645–661. <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09362-2>

Mendonça, A. (2019). Evolução da política educativa em Portugal. In *Políticas educativas e práticas sociais* (Cap. 1.1). Lisboa: Pedago.

Pierson, P. (1997). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *European University Institute – The Robert Schuman Centre*.

Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7–38.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais* (2ª ed.). Lisboa: Gradiva.

Rodrigues, M. de L. (Org.). (2014). *40 anos de políticas de educação em Portugal: Volume I – A construção do sistema democrático de ensino*. Coimbra: Almedina.

Sampaio, J. S. (1988). *Posição dos partidos parlamentares perante a lei de bases do sistema educativo*. Lisboa: Cadernos FENPROF.

Steinmo, S., & Thelen, K. (1992). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125>

Relatórios e Documentos Oficiais

CNE. (2009). *A educação das crianças dos 0 aos 12 anos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

CNE. (2018). *Estado da educação 2017*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. ISBN 978-089-8841-20-9.

CNE. (2023). *Estado da educação 2022*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. ISSN Digital 2976-0267.

Conselho Nacional de Educação. (2015). *Recomendação n.º 2/2015: Organização escolar e sucesso educativo* [Recomendação]. *Diário da República*, Série II, n.º 60. <https://dre.tretas.org/dre/552149/recomendacao-2-2015-de-25-de-marco>

Comissão Europeia/EACEA/Eurydice. (2019). *O ensino obrigatório na Europa – 2019/20: Factos e números*. Serviço de Publicações da União Europeia. <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/657c3c3a>

European Commission. (2025, May 9). *Spain: Overview*. Eurydice – Eurypedia. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/spai>

European Commission. (2025, September). *France: Overview*. Eurydice – Eurypedia. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/france/ove>

Legislação e Documentos Parlamentares

Assembleia da República. (1986, 14 de outubro). *Lei n.º 46/86 – Lei de Bases do Sistema Educativo*. *Diário da República*, Série I, n.º 237.

Assembleia da República. (2019, 9 de fevereiro). *Diário da Assembleia da República, I Série, n.º 50* [PDF].

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765245465353394551564a4a51584a7864576c32627938304c734b714a5449775532567a63384f6a627955794d45786c5a326c7a6247463061585a684c3052425569314a4c5441314d4335775a47593d&fich=DAR-I-050.pdf&Inline=true>

Ministério da Educação. (2014, 14 de maio). *Decreto-Lei n.º 79/2014: Regime jurídico da habilitação profissional para a docência*. *Diário da República*. <https://www.dgae.medu.pt/legislacao>

Portugal. (2023, 8 de maio). *Decreto-Lei n.º 32-A/2023*. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 88. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/32-a-2023-211993946>

Fontes

Lusa. (2004, 15 de julho). Jorge Sampaio veta Lei de Bases da Educação. *Público*. <https://www.publico.pt/2004/07/15/politica/noticia/jorge-sampaio-veta-lei-de-bases-da-educacao-1199118>

Lusa. (2018, 21 de novembro). Existência do 2.º ciclo devia ser repensada, defendem diretores. *Público*. <https://www.publico.pt/2018/11/21/sociedade/noticia/existencia-2-ciclo-repensada-defendem-directores-1851891>

Lusa. (2018, 21 de novembro). Ministro da Educação contesta que 2.º ciclo tenha impacto na “cultura” do chumbo. *Público*. <https://www.publico.pt/2018/11/21/sociedade/noticia/ministro-educacao-contesta-2-ciclo-impacto-cultura-chumbo-1851931>

Partido Social Democrata. (2024). *Programa eleitoral AD: Legislativas 2024* [PDF]. https://www.psd.pt/sites/default/files/2024-04/Programa%20Eleitoral%20AD%20Legislativas%202024%20VF_0.pdf

Partido Social Democrata. (2025). *Programa eleitoral AD: Legislativas 2025* [PDF].

Anexos

ANEXO A: Guião da Entrevista Exploratória

1. Qual a sua profissão? E qual a situação na profissão? Há quanto tempo?
2. Como avalia o impacto do modelo atual de três ciclos na qualidade do ensino e na retenção escolar?

Passo agora a questões sobre Diagnóstico do Problema

3. O tema foi inicialmente introduzido do “RELATÓRIO DO ESTUDO A Educação das Crianças dos 0 aos 12 Anos”. Que estudos e diagnósticos têm sido realizados sobre os impactos da estrutura do 2.º ciclo?
4. Nos últimos anos, o CNE tem publicado relatórios que identificam o 2.º ciclo como um problema, “enclave” como mencionado no relatório “Estado da Educação 2022”. Quais são as principais dimensões do problema?
5. Que estudos e fontes evidenciam este problema e foram usados para esta conclusão?
6. Que evidências demonstram que a segmentação do ensino básico contribui para o insucesso escolar e a retenção?
7. Como é organizado o ensino básico nos países da União Europeia?
8. Quais as lições aprendidas com outras reformas educacionais em Portugal que poderiam ser aplicadas neste caso?
9. Foram apresentadas duas propostas para este ciclo: A integração dos 1.º e 2.º ciclos; a proposta do Conselho de Escolas de ensino primário, ensino secundário geral e ensino secundário superior, com uma duração de quatro anos cada. A integração dos 1.º e 2.º ciclos parece ser o modelo mais defendido, e a proposta do atual governo. O que significa este modelo para o sistema de ensino?
10. A proposta atual da integração dos 1.º e 2.º ciclos exige a revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo. Esta questão tem sido um ponto de debate e divergências, como poderá ser realizada para refletir esta mudança? O que se pode esperar deste debate?
11. Para a sua mudança é preciso existir consenso político, julga que há consenso sobre esta matéria?

12. Quanto à implementação da medida, esta envolve uma mudança estrutural do sistema. Que mudanças são necessárias e expecáveis para a sua implementação?
13. Quais os impactos financeiros e de recursos humanos, incluindo da formação de professores, que identifica na implementação de um ciclo integrado?
14. Quanto às infraestruturas das escolas, estas estão pensadas para a atual divisão dos ciclos, como é que estas podem ser repensadas e estruturadas para a integração de ciclos?
15. A transição abrupta entre monodocência (1.º ciclo) e pluridocência (2.º ciclo) e o seu impacto no desempenho dos alunos é um dos pontos a favor da reestruturação destes ciclos. Como é que o regime de docência pode ser alterado para responder a esta alteração? Que opções existem e o que cada implicaria?
16. Seria uma medida que necessitaria de tempo para ser concretizada, em análise a declarações de associações de diretores (ANDAEP) e professores (Associação Nacional de Professores) foram referidos entre quatro e cinco anos de preparação. Concorda? O que significa este período de tempo para a implementação da medida?
17. Que indicadores seriam usados para avaliar o sucesso de uma reforma deste tipo?
18. Ao longo dos anos esta questão tem sido debatida esporadicamente, que questões considera que impeçam que a medida avance?
19. Como acha que as famílias e encarregados de educação percecionam esta integração?

ANEXO B: Guião-base das Entrevistas

Começo por agradecer a sua disponibilidade para participação neste estudo. Antes de iniciar a entrevista, gostaria de confirmar a autorização para a gravação e para publicação de excertos

O meu nome é Daniela Teles Lopes. Como apresentado no contacto inicial, sou estudante do mestrado em Políticas Públicas do Instituto Universitário de Lisboa (Iscte-iul). Esta entrevista faz parte do processo de elaboração da dissertação que se debruça sobre a estrutura do ensino básico, em especial o objetivo estabelecido no Programa do XXIV Governo Constitucional de “reestruturar os ciclos do ensino básico, integrando os 1º e 2º ciclos, de forma a alinhar com a tendência internacional e garantir uma maior continuidade nas abordagens e um desenvolvimento integral dos alunos”.

A escolha dos entrevistados resulta da aplicação do seguinte critério: exercício de funções dirigentes em organismos ou instituições com responsabilidades ou influência no campo da educação básica, em particular na definição, implementação ou acompanhamento de políticas públicas relacionadas com a organização do sistema educativo. No seu caso, desempenhou funções [inserir cargo relevante, ex.: de direção, representação sindical, ou coordenação técnica] numa entidade com papel relevante na discussão ou posicionamento sobre a organização dos ciclos do ensino básico.

Nesta entrevista, pretendo recolher informação sobre esta política pública, especificamente sobre a questão da integração do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, com foco nos obstáculos, resistências e condicionantes institucionais, políticos e simbólicos que possam explicar a não implementação desta medida ao longo dos anos.

A entrevista irá ser gravada apenas para fins académicos, de transcrição e tratamento da informação.

1. Qual é a sua profissão atual e em que contexto exerce funções? Há quanto tempo exerce as funções atuais?
2. Pode descrever as suas principais atividades enquanto presidente da ANDAEP, incluindo o papel da associação na representação dos diretores escolares?
3. Dentro das suas atividades, desenvolveu ou acompanhou algum projeto, estudo ou processo relacionado com a organização dos ciclos do ensino básico ou com mudanças curriculares?
4. No exercício das suas funções, já identificou obstáculos ou resistências à reorganização dos ciclos do ensino básico? Se sim, pode descrevê-los

5. Qual é a posição da ANDAEP – e a sua enquanto presidente – sobre a estrutura atual em três ciclos e a sua eventual reorganização?
6. Observando os sistemas educativos europeus, verifica-se que Portugal mantém uma separação entre o 1.º e o 2.º o que é incomum. Que fatores explicam a manutenção desta estrutura?
7. A estrutura atual é frequentemente associada a uma “herança”. Na sua opinião, esse fator tem impacto na sua continuidade?
8. Um dos argumentos a favor da integração dos ciclos é o alinhamento com tendências internacionais e a promoção da continuidade pedagógica. Como é que essa referência internacional pode ser interpretada ou adaptada tendo em conta as particularidades do sistema educativo português?
9. São conhecidas duas propostas/cenários para a reestruturação do ensino básico, a integração do 1.º e 2.º ciclo, proposta que reúne mais consenso, e a proposta do Conselho das Escolas de 2010, de ensino primário, ensino secundário geral e ensino secundário superior, com uma duração de quatro anos cada. Se existem diferentes modelos de reorganização do ensino básico, por que motivo o governo e outras entidades parecem inclinar-se mais para a fusão do 1.º e 2.º ciclos? O que distingue estas propostas em termos de impacto educativo e viabilidade?
10. O tema da reorganização dos ciclos do ensino básico tem sido abordado ao longo dos anos. Em 2019 foram apresentados dois projetos de resolução sobre o tema com a necessidade de existir um estudo e debate nacional tanto sobre a organização de ciclos como a organização curricular. Quais foram os principais contributos dos projetos de resolução (CDS-PP aprovado) de 2019 para o debate atual sobre a fusão dos ciclos?
11. A proposta atual da integração dos 1.º e 2.º ciclos exige a revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo. Esta questão tem sido um ponto de debate e divergências, como poderá ser realizada para refletir esta mudança? O que se pode esperar deste debate?
12. A medida exige tanto um consenso institucional quanto político. Embora exista já um consenso entre as instituições educacionais, como o Conselho Nacional de Educação, quais são os principais desafios para alcançar um consenso político entre os diferentes partidos?
13. Ao longo dos anos foram aplicadas políticas educativas e projetos nas escolas para responder ao insucesso escolar e à transição “brusca” entre ciclos. Na sua opinião, essas medidas têm sido eficazes? Que resultados e desafios se destacam?
14. Que desafios práticos, técnicos ou logísticos antecipa numa eventual integração dos ciclos, incluindo impactos na gestão escolar, infraestruturas e organização docente?

15. O que poderá mudar na carreira docente e no reconhecimento profissional dos professores com a integração dos ciclos? Que benefícios e desafios poderão surgir, na sua perspectiva?
16. De que forma os atuais regimes de docência (monodocência e pluridocência) poderiam adaptar-se à integração dos ciclos? Que modelo considera mais adequado? Poderiam equipas multidisciplinares ser parte da resposta?
17. Na sua opinião, de que forma a comunicação e articulação entre escolas e famílias durante as transições de ciclo pode influenciar a valorização da continuidade pedagógica por parte dos encarregados de educação, e como podem os encarregados de educação ser envolvidos no acompanhamento das aprendizagens e na concretização de mudanças estruturais como a integração dos ciclos?
18. Do seu ponto de vista, que significados culturais ou sociais são habitualmente atribuídos ao 1.º e ao 2.º ciclo do ensino básico? Acredita que há perceções diferenciadas (positivas ou negativas) sobre cada ciclo por parte de professores, pais ou alunos?
19. Na sua opinião, existe uma identidade profissional própria associada a cada ciclo? Estes elementos influenciam resistências à sua integração?
20. A implementação da integração do 1.º e 2.º ciclos tem sido considerada uma medida estrutural que exigiria um período de preparação estimado entre quatro e cinco anos, segundo declarações de associações de diretores e professores. Concorde com esta estimativa? Que tipo de ações e mudanças considera essenciais durante esse período para garantir uma transição bem-sucedida?
21. Por que razão considera que as recomendações de reestruturação/reorganização dos ciclos de ensino não têm sido implementadas?
22. A integração do 1.º e 2.º ciclos e a reestruturação do sistema de ensino tem sido debatida há vários anos, mas nunca foi implementada. O que acredita que mudou para que o atual governo volte a colocar esta proposta na agenda política?
23. Considera que a resistência à integração dos ciclos vem mais da estrutura política, dos atores escolares ou da sociedade em geral? Porquê?
24. Quanto à implementação da medida, esta envolve uma mudança estrutural do sistema. Que mudanças são necessárias e exetáveis para a sua implementação?
25. Que indicadores seriam usados para avaliar o sucesso de uma reforma deste tipo?
26. Considera possível a realização de projetos-piloto antes da implementação nacional?
27. Caso a integração dos ciclos não seja possível, que outras políticas poderiam melhorar a articulação entre ciclos?

A terminar, pergunto se gostaria de acrescentar algum aspeto que considere relevante e que não foi antes mencionado.

A entrevista terminou.

Agradeço a sua disponibilidade e contributos.

ANEXO C: Matriz de análise das Entrevistas

Categoria	Bloco temático	Questões
Conselho de Escolas		- Qual é a sua profissão atual e em que contexto exerce funções? Há quanto tempo exerce as funções atuais? - Pode descrever as suas principais atividades enquanto ...? - Dentro dessas atividades, desenvolveu ou acompanhou algum projeto, estudo ou processo relacionado com a organização dos ciclos do ensino básico ou com mudanças curriculares? - Em 2010 o Conselho de Escola apresentou uma proposta de reestruturação do sistema de ensino. Que estudos foram realizados e têm sido realizados sobre a estrutura e a possível reestruturação do sistema de ensino? Essa proposta continua a ser defendida? - Pode descrever o processo e os fundamentos da proposta apresentada em 2010 sobre a reorganização dos ciclos?
Conselho Nacional de Educação		- Qual é a sua profissão atual e em que contexto exerce funções? Há quanto tempo exerce as funções atuais? - Pode descrever as suas principais atividades enquanto ...? - Dentro dessas atividades, desenvolveu ou acompanhou algum projeto, estudo ou processo relacionado com a organização dos ciclos do ensino básico ou com mudanças curriculares?
Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas		- Qual a sua profissão? E qual a situação na profissão? Há quanto tempo exerce as funções atuais? - Pode descrever as suas principais atividades enquanto ...? - Dentro dessas atividades, desenvolveu ou acompanhou algum projeto, estudo ou processo relacionado com a

		organização dos ciclos do ensino básico ou com mudanças curriculares? - Pode descrever o papel da ANDEP na representação dos diretores escolares?
Membro de um governo anterior		- Qual é a sua profissão atual e em que contexto exerce funções? Há quanto tempo exerce as funções atuais? - Pode descrever as suas principais atividades enquanto ...? - Dentro dessas atividades, desenvolveu ou acompanhou algum projeto, estudo ou processo relacionado com a organização dos ciclos do ensino básico ou com mudanças curriculares? - Durante o seu mandato, quais foram as principais prioridades em termos de reorganização curricular e da estrutura do sistema de ensino?
Integração de ciclos- 1.º e 2.º ciclo	Estrutura atual de ciclos	- Qual é a posição ... sobre a estrutura atual em três ciclos e a sua eventual reorganização
	Viés institucional (path-dependence)	- Observando os sistemas educativos europeus, verifica-se que Portugal mantém uma separação entre o 1.º e o 2.º o que é incomum. Que fatores explicam a manutenção desta estrutura? - A estrutura atual é frequentemente associada a uma “herança”. Na sua opinião, esse fator tem impacto na sua continuidade? - A proposta atual da integração dos 1.º e 2.º ciclos exige a revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo. Esta questão tem sido um ponto de debate e divergências, como poderá ser realizada para refletir esta mudança? O que se pode esperar deste debate? - A medida exige tanto um consenso institucional quanto político. Embora exista já um consenso entre as instituições educacionais, como o Conselho Nacional de Educação, quais são os principais desafios para alcançar um consenso político entre os diferentes partidos?

		- O tema da reorganização dos ciclos do ensino básico tem sido abordado ao longo dos anos. Em 2019 foram apresentados dois projetos de resolução sobre o tema com a necessidade de existir um estudo e debate nacional tanto sobre a organização de ciclos como a organização curricular. Quais foram os principais contributos dos projetos de resolução (CDS-PP aprovado) de 2019 para o debate atual sobre a fusão dos ciclos? - Um dos argumentos a favor da integração dos ciclos é o alinhamento com tendências internacionais e a promoção da continuidade pedagógica. Como é que essa referência internacional pode ser interpretada ou adaptada tendo em conta as particularidades do sistema educativo português?
	Viés organizacional	- Que desafios práticos, técnicos ou logísticos antecipa numa eventual integração dos ciclos, incluindo impactos na gestão escolar, infraestruturas e organização docente? - De que forma os atuais regimes de docência (monodocência e pluridocência) poderiam adaptar-se à integração dos ciclos? Que modelo considera mais adequado? Poderiam equipas multidisciplinares ser parte da resposta? - Ao longo dos anos foram aplicadas políticas educativas e projetos nas escolas para responder ao insucesso escolar e à transição “brusca” entre ciclos. Na sua opinião, essas medidas têm sido eficazes? Que resultados e desafios se destacam? - A implementação da integração do 1.º e 2.º ciclos é uma medida estrutural que exigiria um período de preparação, estimado entre quatro e cinco anos, segundo declarações de associações de diretores e professores. Concorda com esta estimativa? Que tipo de ações e

		mudanças considera essenciais durante esse período para garantir uma transição bem-sucedida? - O que poderá mudar na carreira docente e no reconhecimento profissional dos professores com a integração dos ciclos? Que benefícios e desafios poderão surgir, na sua perspectiva? - São conhecidas duas propostas/cenários para a reestruturação do ensino básico, a integração do 1.º e 2.º ciclo, proposta que reúne mais consenso, e a proposta do Conselho das Escolas de 2010, de ensino primário, ensino secundário geral e ensino secundário superior, com uma duração de quatro anos cada. Se existem diferentes modelos de reorganização do ensino básico, por que motivo o governo e outras entidades parecem inclinar-se mais para a fusão do 1.º e 2.º ciclos? O que distingue estas propostas em termos de impacto educativo e viabilidade?
	Viés simbólico	- Na sua opinião, de que forma a comunicação e articulação entre escolas e famílias durante as transições de ciclo pode influenciar a valorização da continuidade pedagógica por parte dos encarregados de educação, e como podem os encarregados de educação ser envolvidos no acompanhamento das aprendizagens e na concretização de mudanças estruturais como a integração dos ciclos? - Do seu ponto de vista, que significados culturais ou sociais são habitualmente atribuídos ao 1.º e ao 2.º ciclo do ensino básico? Acredita que há perceções diferenciadas (positivas ou negativas) sobre cada ciclo por parte de professores, pais ou alunos? - Na sua opinião, existe uma identidade profissional própria associada a cada ciclo? Estes elementos influenciam resistências à sua integração?

	Não-decisão	- Por que razão considera que as recomendações de reestruturação/reorganização dos ciclos de ensino não têm sido implementadas? - A integração do 1.º e 2.º ciclos e a reestruturação do sistema de ensino tem sido debatida há vários anos, mas nunca foi implementada. O que acredita que mudou para que o atual governo volte a colocar esta proposta na agenda política? - Considera que a resistência à integração dos ciclos vem mais da estrutura política, dos atores escolares ou da sociedade em geral? Porquê?
	Implementação e avaliação	- Quanto à implementação da medida, esta envolve uma mudança estrutural do sistema. Que mudanças são necessárias e exetáveis para a sua implementação? - Que indicadores seriam usados para avaliar o sucesso de uma reforma deste tipo? - O governo prevê a realização de projetos-piloto antes da implementação nacional? /Considera possível a realização de projetos-piloto antes da implementação nacional? - Caso a integração dos ciclos não seja possível, que outras políticas poderiam melhorar a articulação entre ciclos?