

ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA: ENTRE A CONSTRUÇÃO RETÓRICA E A CONCRETIZAÇÃO POLÍTICA.

David Justino

Departamento de Sociologia
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
Universidade Nova de Lisboa

Escolaridade obrigatória em perspectiva histórica

Uma das questões centrais na formação e desenvolvimento dos modernos sistemas de ensino de massas prende-se com o papel desempenhado pelo Estado nesse processo e, em especial, na profunda alteração da sua natureza a partir da altura em que assume o seu poder coercivo num domínio da vida social que lhe era estranho: a educação e formação das novas gerações. A pergunta justifica-se: como e porque é que o Estado nas sociedades ocidentais alarga o campo tradicional da sua ação, identificado com o processo de afirmação do “monopólio legítimo da violência física” [M. WEBER], transformando-a no que poderemos designar por “monopólio legítimo da ação coerciva” [C. TILLY]. A segunda questão prende-se com o processo de legitimação desse novo domínio da ação do Estado: quais os fundamentos e quais as concepções que legitimaram esse alargamento da ação do Estado?

As primeiras formulações do princípio da obrigatoriedade da escolarização surgem na sequência do movimento da Reforma no século XVI como requisito para a generalização da leitura das sagradas escrituras, mas só na segunda metade do século XVIII a medida começa a ser generalizada, em grande parte devido ao exemplo pioneiro da Prússia que em 1763 decretou a sua implementação. O século XIX vai assistir à generalização desse princípio quer na Europa quer nos Estados Unidos.

As primeiras formulações expressam uma preocupação religiosa. As que se concretizam sob a influência do Iluminismo setecentista sustentam-se na necessidade de afirmação do Estado no processo de formação disciplinadora das novas gerações face aos poderes religiosos que tendiam a monopolizar as instituições escolares como instrumentos decisivos de controlo da ordem moral. O século XIX vem consagrar a escolaridade obrigatória com requisito para a construção dos pilares dos regimes liberais: só indivíduos instruídos poderiam assegurar a liberdade e a autonomia indispensáveis à cidadania, a ordem moral imprescindível à coesão social e nacional e as capacidades profissionais requeridas pelo progresso das economias e das sociedades.

Cidadãos livres, disciplinados e capazes definiam o perfil do que se pretendia que a escola de massas assegurasse para a sustentabilidade dos regimes representativos. Mas existia uma outra dimensão que o modelo europeu de estado-nação viria a

consagrar: cidadãos leais ao Estado e amantes da pátria. É a dinâmica de afirmação das nacionalidades que vai valorizar o papel do Estado, não só através da regulação coerciva da universalização da frequência escolar, mas também enquanto *Estado Educador* que providencia e tende a monopolizar a oferta de ensino através de sistemas racionalmente organizados visando instruir, à escala dos territórios nacionais, o maior número de futuros cidadãos.

Mas havia uma outra razão que, de forma implícita mas também explícita no discurso oitocentista, sustentava o alargamento das funções do estado moderno à educação: como demonstrou de forma pioneira John Stuart MILL [18..], a educação era um bom exemplo das imperfeições do mercado – os consumidores socialmente desfavorecidos não eram suficientemente “competentes” – ao mesmo tempo que se reconhecia que o benefício marginal público tendia a superar o ganho marginal privado que a educação proporcionava (externalidades positivas). Antecipava-se assim a categoria de bem público ou semipúblico que a teoria económica viria mais tarde a formular.

A construção retórica dos sistemas de ensino: o caso Português.

A adopção da escolaridade obrigatória em Portugal é feita, pela primeira vez, pelo Decreto de 20 de Setembro de 1844, assinado por Costa Cabral. A obrigatoriedade de frequência da instrução primária passa então a abranger todas as crianças entre os 7 e os 15 anos, residentes num quarto de légua de distância de uma escola, sendo os pais sancionados pelo administrador do Concelhos com uma pena que poderia ir a uma multa de 500 a 1\$000 réis. Porém, admitem-se como exceções: os que demonstrem possuir os conhecimentos correspondentes ao primeiro grau da instrução primária ou frequentarem ensino idêntico, aqueles que revelem “excessiva pobreza” ou àqueles a quem seria “penosa a falta do trabalho dos meninos”. As consequências da não frequência escolar no recrutamento, nos direitos políticos e no acesso aos empregos públicos, funcionariam como penalizações e incentivos.

Em comparação com os demais países europeus, Portugal foi pioneiro na adopção da escolaridade obrigatória. No estudo comparado desenvolvido por SOYSAL & STRANGE [1989], a legislação de Costa Cabral está entre as iniciativas mais precoces.

Tabela 1: Datas da adopção da escolaridade obrigatória e rácio de escolaridade primária em 1870

Países	Antes de 1850	Taxa de Escolarização em 1870	Países	De 1850 a 1900	Taxa de Escolarização em 1870	Países	Depois de 1900	Taxa de Escolarização em 1870
Prússia	1763	67	Áustria	1864	40	Luxemburgo	1912	-
Dinamarca	1814	58	Suíça	1874	74	Bélgica	1914	62
Grécia	1834	20	Itália	1877	29	Estados U.	-	72
Espanha	1838	42	Reino U.	1880	49			
Suécia	1842	71	França	1882	75			
Portugal	1844	13	Irlanda	1892	38			
Noruega	1848	61	Holanda	1900	59			

Quando confrontam a adopção daquela medida com as taxas de escolarização os autores identificam claramente alguns dos padrões: o dos países do norte da Europa que, integrando o primeiro grupo de países de adopção precoce, apresentam em 1870 taxas de escolarização elevadas; o dos países da Europa do Sul que acompanhando aqueles, apresentam as taxas de escolarização mais baixas no conjunto considerado; o dos países de adopção tardia, mas que apresentavam em 1870 taxas de escolarização elevada¹.

O caso português insere-se no padrão dos países da Europa do Sul que tendo sido voluntariosos na adopção normativa, nem por isso conseguiram em 1870 sair do grupo dos mais atrasados na escolarização da população. É nesta perspectiva que os autores avançam com a ideia da *construção retórica* dos sistemas nacionais de ensino, fazendo destacar o fosso entre a adopção legislativa e a concretização do princípio da universalidade.

O desenvolvimento do moderno sistema de ensino português é, neste particular contexto, bem revelador da sua lentidão e atraso.

Tabela 2: Rácios de escolaridade primária para os países seleccionados (1870-1940)

	1870-75	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1935-40
Estados Unidos	72,0	80,0	97,0	95,0	97,0	92,0	93,0	91,1
Dinamarca	58,3	47,1	61,1	62,0	65,8	64,8	67,1	66,9
Suécia	56,9	72,1	74,5	68,9	66,9	60,7	63,7	65,2
Noruega	60,8	58,8	65,4	66,8	68,6	69,4	71,6	75,5
Alemanha	67,4	69,5	74,2	73,2	72,5	87,8	73,0	71,8
Áustria	40,0	52,8	63,3	67,0	70,4	83,8	70,6	75,9
Holanda	59,1	60,4	64,0	66,4	70,3	70,6	74,2	69,8
Irlanda	38,4	44,2	50,7	81,9	78,5	82,7	87,4	87,2
Suíça	76,4	75,6	75,7	72,8	70,7	70,3	70,0	70,2
Inglaterra e Gales	48,7	46,2	56,2	74,1	78,5	80,0	82,2	73,3
França	57,4	81,6	83,1	85,9	85,7	69,3	79,0	
Bélgica	62,5	58,9	46,1	59,0	62,0	73,0	73,0	63,2
Grécia	20,3	30,2	31,7	36,1	40,2	36,1	53,2	59,2
Espanha	42,2	54,3	51,6	48,1	35,3	37,1	36,4	43,8
Itália	28,6	34,6	37,0	38,2	44,6	50,6	59,3	59,1
Portugal	13,4	21,8	22,2	20,6	18,7	13,8	26,6	28,6

Fonte: [BENAVIDES, RIDDLE, 1988]

O ponto de partida é extremamente baixo, mas a progressão não suficientemente expressiva para recuperar o atraso inicial. Nem sequer existe convergência: o diferencial entre o nível português e os dos países com valores mais elevados, praticamente não se altera (63 pontos percentuais entre o mínimo e o máximo no período e no conjunto dos países considerados).

¹ Os dados sobre escolarização têm como fonte o trabalho de Aaron Benavot and Phyllis Riddle, "The Expansion of Primary Education, 1870-1940: Trends and Issues", *Sociology of Education*, Vol. 61, Nº 3 (Jul. 1988), pp. 191-210. O indicador utilizado é construído sobre a razão não ajustada entre o número de alunos matriculados e a população residente compreendida entre os 5 e os 14 anos. Trata-se de uma base comum com propósito exclusivamente de comparação entre países e que não retrata adequadamente a taxa de escolarização bruta ou líquida de cada um dos países.

Este contraste entre o voluntarismo das políticas e a sua ineficácia social expressava-se de forma marcante pelos números impressionantes do analfabetismo. Quer durante o regime da Monarquia Constitucional quer durante a República a chaga social do analfabetismo era assumida como um desafio prioritário a queurgia dar resposta.

Em 1915 a Direção Geral de Estatística do Ministério das Finanças publica um conjunto de estudos comparados sobre o analfabetismo em Portugal e em diferentes países e a estatística apurada não poderia ser mais desanimadora: Portugal continuava na cauda da Europa, mas, mais grave, terá sido dos países que menos progredira no último meio século: no ano de 1911 estimava-se em 75,1% a taxa de analfabetismo, quando em 1864 se situava em 88,3%².

O conhecimento deste indicador terá motivado o retomar das providências legislativas: em 1919 (Decreto lei nº 6137 de 29 de Setembro) reafirma-se a escolaridade obrigatória para todas as crianças, de ambos os sexos, entre os 7 e os 12 anos³ e quatro anos mais tarde (Decreto lei nº 9223 de 6 de Novembro de 1923) regulamenta-se essa obrigatoriedade através de um regime sancionatório que pretendia tornar efetiva essa medida coerciva. Este diploma instituiu ainda a certificação para os alunos que desejem frequentar a 4ª classe.

Mais uma vez os resultados destas políticas não tiveram efeito sensível. As matrículas e a frequência escolar, tendo progredido, nem por isso aumentaram de forma significativa. A julgar pela evolução das taxas de analfabetismo no grupo etário dos 10 aos 14 anos⁴ o período correspondente ao regime republicano foi de crescimento modesto. Os períodos de maior crescimento desse indicador foram os da década de 30 e de 50 entremeados pela década de 40 de crescimento moderado ou mesmo estagnação tendencial.

Um segundo indicador que nos poderá ajudar a perceber as dinâmicas de escolarização é o dos alunos matriculados. Comparando os alunos matriculados no ensino primário no ano lectivo de 1925-1926 com os do ano lectivo de 1941-1942, registamos um acréscimo médio de 3,8% ao ano. Entre 1941-1942 e 1948-1949 o acréscimo é praticamente nulo. Após 1948 o ritmo das matrículas acelera-se a um ritmo de 6,6% ao ano até 1953, reduzindo a uma taxa média de crescimento anual de 1,6% nos oito anos até 1960.

² INE, Biblioteca Digital, Ministério das Finanças – Direção Geral de Estatística, *Analfabetismo em diferentes países. Folha de vulgarização nº 1*. s/d.

³ Essa obrigatoriedade é explicitada, não obstante as muitas exceções admitidas, através da definição do grupo etário e de se considerar a existência de 5 classes de ensino (Artigo 42º): “A obrigatoriedade do ensino começará aos sete anos e terminará com a obtenção do diploma de estudos da Escola Primária ou com a idade mínima de doze anos completos nesse ano civil, e consiste em apresentar as crianças à matrícula nas escolas oficiais ou particulares e em fazer com que elas as frequentem regularmente” (Artigos 33º e 35º). Neste decreto é ainda regulamentado o ensino infantil, o que não deixa de reforçar o idealismo do legislador face às reduzidas taxas de escolarização.

⁴ António Candeias, (...), com base nos Censos Populacionais portugueses.

O período da II Guerra Mundial e os três anos de pós-guerra são claramente anos de estagnação, mas na passagem da década o ritmo de crescimento acelera, para voltar a uma fase de crescimento moderado. Coincidência ou não, registam-se os factos que atestam o início da construção das escolas do Plano dos Centenários, da duplicação no número anual de diplomados pelas escolas normais e o recurso crescente aos regentes escolares (cerca de 1500 em 1949-1950) que asseguravam o funcionamento de um considerável número de postos escolares.

Tabela 3: Total de alunos matriculados (menores em idade escolar) em Portugal, 1926-1960

Alunos matriculados		Alunos matriculados		Alunos matriculados	
Ano lectivo iniciado em	Menores em idade escolar	Ano lectivo iniciado em	Menores em idade escolar	Ano lectivo iniciado em	Menores em idade escolar
1925	316888				
1936	484178	1946	557702	1956	841937
1937	499980	1947	577708	1957	851675
1938	515014	1948	576929	1958	856940
1939	528958	1949	606443	1959	868625
1940	569344	1950	632883	1960	887235
1941	574455	1951	663388		
1942	558148	1952	759180		
1943	548099	1953	795338		
1944	549880	1954	813331		
1945	559992	1955	829469		

Fonte: INE, Biblioteca Digital, Estatísticas da Educação.

Mais do que o resultado de um plano pacientemente elaborado, este pequeno período de rápido crescimento da população escolar, terá beneficiado das condições económicas e demográficas do pós-guerra fazendo aumentar a procura de ensino primário como nunca se tinha verificado.

O retrato das dificuldades sentidas pelo Governo para acudir a este aumento da procura está bem patente no preâmbulo ao Decreto Lei nº 38968 de 27 de Outubro de 1952 que institui o *Plano de Educação Popular*. Trata-se do mais exaustivo e detalhado diagnóstico do ensino primário até então realizado em Portugal, não deixando de ser reconhecida a “crise, enfrentada desde 1940” da falta de pessoal docente que levaria a que o número de postos escolares (cerca de 600 de acordo com aquele diploma) sem docente atribuído tivesse ocasionado “irreparáveis prejuízos a milhares de crianças”⁵.

O lento crescimento da oferta de ensino primário durante a década de 40 poderá estar associado a esta incapacidade do Estado em providenciar instalações e pessoal docente devidamente formado. Passado o período de incerteza gerado pela guerra e aliviadas as finanças públicas, o aumento da procura registado na passagem para a

⁵ pp. 1068-1069.

década de 50 é dos mais pronunciados o que permite que à entrada de década de 60 a taxa de escolarização real se situasse já perto dos 80%.

O *Plano de Educação Popular* enquadra-se, assim, numa conjuntura extremamente favorável ao relançamento da escolarização de massas, partindo da consciência do profundo atraso que Portugal vivia, bem expresso nas elevadas taxas de analfabetismo sempre presentes nos textos preambulares dos diplomas sobre ensino primário.

A construção moderna da escola de massas: O Plano de Educação Popular

É neste contexto que a regulamentação da escolaridade obrigatória ganha uma maior expressão. O *Plano de Educação Popular*, elaborado pela equipa de Fernando Andrade Pires de Lima (onde se integravam os secretários de estado Henrique Veiga de Macedo e Baltazar Rebelo de Sousa) ainda que politicamente orientado para o combate ao analfabetismo, foi o mais importante instrumento de regulação do ensino primário.

Partindo da necessidade de um regime sancionatório mais eficaz, este diploma responsabiliza os pais e encarregados de educação, “que não se mostrem à altura das suas responsabilidades”⁶ pela matrícula e frequência das crianças, aumenta as penalizações, desafecta os professores da incumbência de aplicar multas aos faltosos transferindo-a para as direções escolares, faz depender a atribuição e pagamento do abono de família da frequência escolar, regulam-se as condições de acesso à matrícula fora da idade escolar e anunciam-se a reforma das cantinas e “caixas escolares”. Completam o leque das medidas as condições de acesso ao mercado de trabalho, proibindo a admissão ao serviço das empresas de menores de 18 anos sem a “habilitação do exame do ensino primário elementar”, bem como a possibilidade de acesso a “exame para condutor de veículos automóveis”. Também a admissão para funcionários do serviço do Estado fica condicionada à “habilitação mínima da 3ª classe”.

Completam-se as medidas restritivas com o lançamento com o aumento da oferta de cursos de educação de adultos e uma *Campanha Nacional de Educação de Adultos*.

O Plano, ambicioso na maneira como formula os problemas da reduzida escolarização e na forma como aponta para soluções realistas, autolimita-se na reposição dos quatro anos de escolaridade obrigatória. A legislação em vigor à época continuava a estabelecer “a obrigatoriedade do ensino primário elementar para as crianças entre os 7 e os 11 anos” e o diploma irá acrescentar mais um ano a este período. Porém, a obrigatoriedade da 4ª classe não era ainda reposta: “O assunto foi objecto de estudo e reconheceu-se que, não se tendo conseguido até ao presente executar em toda a latitude o princípio da escolaridade obrigatória do ensino

⁶ P. 1071.

elementar, não conviria por enquanto criar novas responsabilidades neste domínio”⁷. A posição defensiva dos governantes assentava no reconhecimento do facto de, desde 1844, “o princípio da instrução obrigatória foi sucessivamente mantido em todas as subsequentes remodelações do ensino primário. Mas que afirmá-lo em texto legal não basta para todas as crianças frequentarem efetivamente a escola prova-o o facto de haver dezenas de milhares de crianças que nunca receberam nunca receberam ensino, na maior parte dos casos por manifesta incúria dos encarregados de educação”⁸.

Será o sucessor de Pires de Lima, Francisco de Paula Leite Pinto, o ministro que irá dar continuidade aos cenários de desenvolvimento identificados pelo primeiro. O número de matriculados continuava a crescer, ainda que a ritmos inferiores ao registados na passagem da década, o número de lugares de docentes havia mais que duplicado, o *Plano dos Centenários* dotara a rede de mais três mil escolas, o número de alunos matriculados na 4ª classe, desde a adopção do *Plano de Educação Popular*, aumentara cerca de 50%, duplicou-se o número de cantinas escolares. É o próprio preâmbulo do Decreto de 31 de Dezembro de 1856 que reconhece o ser “muito apreciável o terreno ganho e os resultados averiguados permitem situar a obra realizada não já entre as tentativas prometedoras cujos frutos de anunciam para o futuro, mas entre as realidades definitivamente conquistadas”⁹

É neste contexto de crescimento da procura e de ajustamento progressivo da oferta que surge a obrigatoriedade de frequência da 4ª classe para os menores do sexo masculino, remetendo-se para um “futuro próximo” a “obrigatoriedade generalizada”. Neste diploma limitam-se as exceções que a legislação de 1952 definia, nomeadamente a distância da residência à escola e a possibilidade de se abrirem postos escolares com um mínimo de 10 alunos.

É ainda Leite Pinto quem em 1960 reforma os programas do ensino primário, ao mesmo tempo que decreta a frequência obrigatória do ensino primário “para os menores de ambos os sexos que tenham idade compreendida entre os 7 e os 12 anos”, baseando-se no reconhecimento de que “a experiência dos últimos anos lectivos tem provado, de resto, que a grande parte das crianças do sexo feminino já se matricula voluntariamente nessa [4ª] classe”¹⁰. A diferenciação entre sexo masculino e feminino que a legislação de 1952 havia mantido, era agora corrigida, em grande parte porque a procura de ensino primário era generalizada a todas as crianças.

Em pouco mais de 8 anos a continuidade das políticas educativas para o ensino primário, enunciadas no *Plano de Educação Popular*, eram substancialmente concretizadas contrastando com a lenta progressão que durante cerca de um século, nem liberais nem republicanos conseguiram contrariar. O texto preambular da reforma do ensino primário de 1960 não deixava de enaltecer: “... novos edifícios

⁷ P. 1073

⁸ P. 1070

⁹ Decreto lei nº 40964 de 31 de Dezembro de 1856, Diário do Governo, I Série, nº 284, p. 2077.

¹⁰ Decreto lei nº 42994 de 28 de Maio de 1960, Diário do Governo, I Série, nº 125, p. 1271.

escolares construídos em intenso ritmo; aumento do número de professores; criação de mais escolas do magistério e acréscimo da frequência; reorganização dos serviços de inspeção e orientação; apetrechamento das escolas com material didático, e, além do mais, efetivo cumprimento da obrigatoriedade da frequência escolar”, exigiam finalmente a reformulação dos programas. Encerrava-se, assim, um ciclo de políticas educativas que, a propósito das escandalosas taxas de analfabetismo, impulsionaram o ensino primário para um nível de massificação nunca conhecido.

O que poderá parecer surpreendente é o facto de esta expansão do ensino primário ter sido concretizada em contraciclo com a despesa pública em educação¹¹. Tal facto, associado à cronologia das reformas e aos indicadores de escolarização, sugere que este movimento que marcou a década de 50 foi muito mais impulsionado por um possível aumento da procura do que pelo efeito mobilizador das políticas. Esta hipótese ganha pertinência ainda pela particular conjuntura demográfica com os maiores saldos naturais nas décadas de 50 e 60, o aumento mais que proporcional do número de famílias em relação à população residente e, por fim, o início do processo de metropolitanização que marcará a segunda metade do século XX¹².

Uma frase no texto preambular do diploma de 1960 anuncia o sentido das políticas educativas nas décadas seguintes: “Está já concluído o estudo dos planos que se destinam a prolongar o ensino primário para além da 4ª classe ...”¹³. A perspectiva de uma política gradualista de aumento da escolaridade obrigatória era agora sustentada pelo acompanhamento técnico da OCDE no âmbito do *Projeto Regional do Mediterrâneo* cujos trabalhos de diagnóstico se iniciaram em 1959¹⁴.

Olhando para a pirâmide de distribuição dos níveis de escolarização por ciclos em 1960 o problema era de fácil identificação: as taxas de escolarização real do 1º ciclo tinham passado a barreira dos 80%, em grande parte devido ao crescimento registado no pós-II Guerra Mundial; nos dois primeiros anos correspondentes ao que viria a ser o 2º ciclo, essa taxa não ia além de 7,5%; nos três anos seguintes (3º ciclo) essa taxa reduzia-se a 6,1% e no ciclo correspondente ao ensino secundário não passava de 1,3%. O esforço de escolarização confinara-se ao 1º ciclo, o acesso ao curso liceal era altamente restrito.

O problema era claramente o estrangulamento no acesso ao pós-primário. É natural que as expectativas de escolarização tivessem aumentado, mas o garrote ideológico do Estado Novo criava nessa transição um ponto de tensão social que poucos compreendiam. O desenvolvimento industrial da década de 50, a abertura mitigada

¹¹ Nunes, Ana Bela. "Government expenditure on education, economic growth and long waves: the case of Portugal." *Paedagogica historica* 39.5 (2003): 559-581. A despesa pública em educação cresceu a ritmos inferiores ao do crescimento económico e abaixo da tendência de longo prazo.

¹² Rosa, Maria João Valente & Vieira, Cláudia. *A População Portuguesa no Século XX*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, Coleção «Breve-Demografia», 2003.

¹³ P. 1271.

¹⁴ Lemos, Valter. "A OCDE e a mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal: o Projecto Regional do Mediterrâneo e a reforma Veiga Simão". CIES e-working paper nº 174/2014, p. 9.

à nova elite tecnocrática e a consciência de que as necessidades de quadros intermédios minimamente qualificados não eram satisfeitas pelo sistema de ensino, eram razões mais que suficientes para contrariar a perspectiva conservadora do regime que durante as primeiras décadas apregoava que as necessidades de ensino deveriam limitar-se aos saberes elementares.

O próprio recurso a uma recém criada organização internacional (OCDE) aparecia mais como um factor de legitimação da perspectiva expansionista da escolarização que de todo em todo não seria maioritária entre os dirigentes do regime. Como bem salienta Valter Lemos a visão modernizadora da educação tendia a colidir com a visão doutrinadora e garante da ordem social tradicional¹⁵.

A perspectiva modernizadora enfrentava ainda uma adversidade adicional: o início da guerra colonial provocara uma desaceleração no ritmo de financiamento público da educação: tendo mais que duplicado entre 1950 e 1960, estagna na primeira metade da década de 60 só depois de 1964 retoma o elevado ritmo de crescimento que se prolongará até finais do século XX¹⁶.

O decreto lei nº 45810 de 9 de Julho de 1964 instituiu a escolaridade obrigatória de 6 anos perante a já reconhecida exiguidade da de 4 anos “tidas em conta as exigências e anseios do mundo moderno”, “não obstante o enorme esforço financeiro e técnico que a mesma vai exigir e que mais pesado se tornará em face das dificuldades criadas por um estado de guerra que ambições alheias nos impõem”¹⁷.

O grupo etário abrangido pela nova medida tornaria a frequência obrigatória para as crianças com idades compreendidas entre os 7 e os 14 anos. Porém, colocavam-se três cenários possíveis na articulação do ensino primário com o ensino liceal e o técnico:

1. obrigatoriedade do 1º ciclo do ensino liceal ou o preparatório do ensino técnico;
2. um ciclo complementar do ensino primário, passando a obrigatoriedade das 4 classes para 6;
3. um ciclo complementar obrigatório do ensino primário, em paralelo com a manutenção do 1º ciclo do ensino secundário.

A solução recaiu sobre o terceiro cenário, condicionando até ao presente a natureza híbrida e transitória do 2º ciclo com todos os problemas conhecidos.

Assinado por Inocêncio Galvão Teles, o decreto não ocupa mais do que uma página do Diário do Governo, distribuído por 11 artigos, com um preâmbulo limpo de considerandos ou de estudos que fundamentassem as opções feitas. Decretado em 1964 aplicar-se-ia às crianças que se matriculassem pela primeira vez na 1ª classe no

¹⁵ *Idem*, p. 19-20.

¹⁶ Nunes, Ana Bela. “Government expenditure...”, anexos estatísticos.

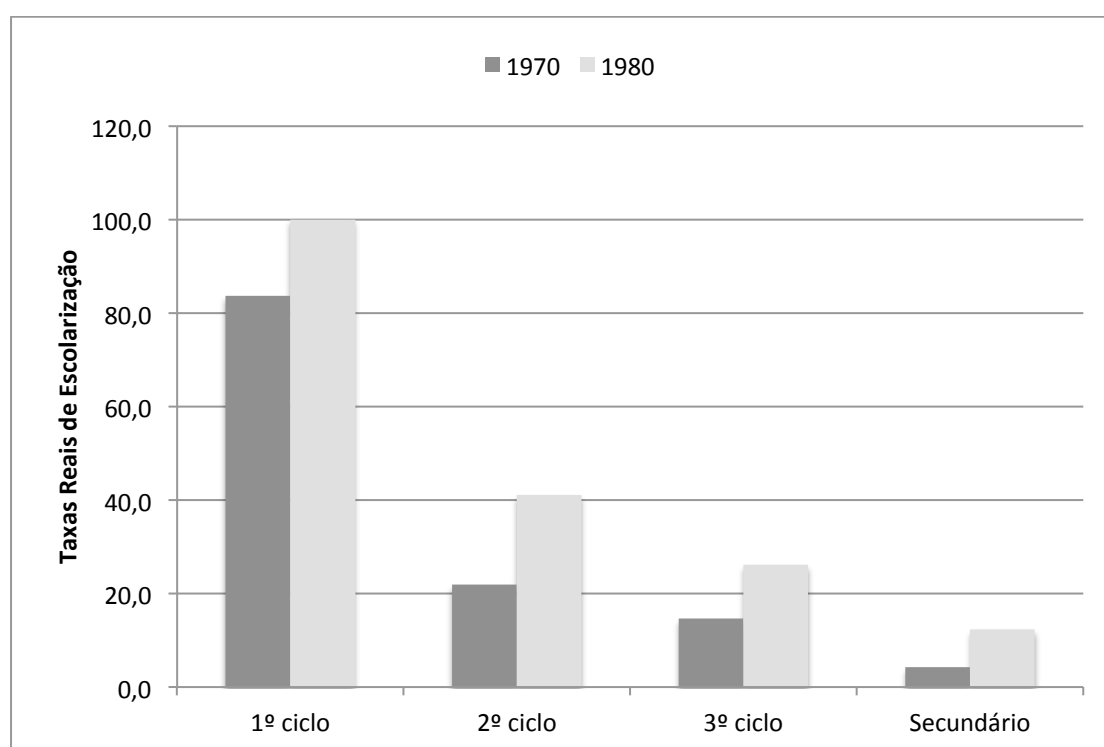
¹⁷ Decreto lei nº 45810 de 9 de Julho de 1964, *Diário do Governo*, I Série, nº 160, p. 876.

ano lectivo próximo. O novo ciclo começaria a funcionar com carácter facultativo em 1966-1967 e a obrigatoriedade dos seis anos entraria “em vigor gradualmente”.

Depois da visão modernizadora da década de 50 e das perspectivas abertas pelo *Projeto Regional do Mediterrâneo* a década de 60 parece ser, no ensino primário, de reversão conservadora e de travagem no crescimento da escolarização. Este indicador estabilizará pouco acima dos 80% e só por finais da década de 70 voltará a sofrer um novo impulso para atingir, finalmente os 100% na abertura da década de 80.

O alargamento da escolaridade obrigatória para seis anos teve efeitos modestos: a taxa de escolarização do 2º ciclo não vai além dos 22% em 1970. O sistema de ensino continuava estrangulado à saída do 1º ciclo.

Gráfico 1: Taxas Reais de escolarização por ciclo de ensino em 1970 e 1980



Fonte: GEPE/ME - INE, 50 anos de Estatísticas da Educação, vol. I, Lisboa, 2010.

Abertura, democracia e massificação do sistema de ensino

A última das reformas educativas do regime de Salazar e Caetano teve a assinatura de Veiga Simão: empossado como Ministro em 1970, assumiu de forma clara a *Primavera* que Caetano se havia proposto promover. Antes dele, Inocêncio Galvão Teles e os serviços do Ministério haviam produzido um considerável número de diagnósticos e de linhas orientadoras que mais traduziam a crescente contradição entre as necessidades de desenvolvimento do sistema educativo e a natureza

conservadora e antidemocrática do regime político. A *Primavera* Marcelista era na sua essência uma tensão manifesta entre a tradição autoritária e os esforços de “abertura” modernizadora e humanista.

A Lei nº 5/73 de 25 de Julho refletia o difícil compromisso entre aquelas duas visões, ao mesmo tempo que avançava com soluções para uma expansão controlada do sistema de ensino.

Pela primeira vez na produção legislativa portuguesa sobre educação aparecem conceitos inovadores: “formação integral”, “direito à educação”, os “méritos de cada um”, “igualdade de oportunidades para todos”, “liberdade de ensino em todas as suas modalidades”, entre tantos outros que denunciam um quadro de princípios orientados para a democratização do ensino. Contrabalançando estes conceitos inovadores no discurso político da época, voltamos a encontrar na enunciação das finalidades do sistema de ensino os pilares do pensamento conservador: desde as “virtudes morais e cívicas, orientadas pelos princípios da moral e doutrina cristãs tradicionais no País”, até o “estimular o amor da Pátria e de todos os seus valores”.

É com base na observância do “princípio fundamental da igualdade de oportunidades para todos” que o diploma pretende “tornar efetiva a obrigatoriedade de uma educação básica generalizada”, concretizada através do conceito de “ensino básico” englobando dois ciclos de quatro anos, o primário e o preparatório. A escolaridade obrigatória passaria, assim, para oito anos, com a primeira matrícula a ser feita aos seis anos completados até 31 de dezembro do respectivo ano. Só ao fim desses oito anos os alunos poderiam escolher “a via escolar ou profissional que melhor se coadune com as suas tendências e capacidades”. Deste modo antecipava-se o início da escolarização formal em um ano e atrasava-se em dois a escolha entre as duas vias de prosseguimento de estudos ou de formação orientada para o mercado de trabalho.

Precisamente nove meses após a aprovação do diploma na Assembleia, o 25 de Abril de 1974 e o tumulto político que lhe sucedeu interrompeu o processo de concretização do que muitos consideraram ser a Lei de Bases que anunciava a derradeira fase de massificação do sistema de ensino português.

Até ao final da década de 70, identifica-se uma clara desaceleração no ritmo de escolarização real nos diferentes ciclos, exceção feita ao primeiro que se aproxima rapidamente da universalização do ensino primário. Só na década de 80 e em resultado do pequeno *baby boom* que se verificou a seguir ao 25 de Abril, é que se retoma o ritmo de crescimento nos restantes ciclos. Durante quinze anos as taxas de escolarização irão subir, em todos os ciclos de ensino, de forma sustentada e a ritmos nunca antes observados. O 2º e 3º ciclos atingem os 80% e o ensino secundário passa de uns modestos 12% para valores próximos dos 60%, isto é quintuplicou a taxa de escolarização secundária. A massificação generalizada era finalmente uma realidade.

É neste contexto de massificação acelerada que se iniciam os trabalhos preparatórios da nova Lei de Bases do Sistema Educativo. A Constituição de 1976 havia definido como “reserva absoluta de competência legislativa” (Art.º 164) da Assembleia da República, entre outras matérias, as “Bases do sistema de ensino”, inovação normativa pouco usual que tinha como efeito direto o limitar a ação do Governo nas reformas da educação, mas como valor acrescentado o facto de exigir estabilidade ao quadro orientador de desenvolvimento do sistema de ensino. A consequência imediata de tal disposição foi a ausência durante uma década desse quadro orientador que conferisse estabilidade às políticas e sentido de futuro a um sector que denotava claros indícios de desregulação.

Mesmo assim, na vigência dos primeiros governos constitucionais são várias as iniciativas de promoção de estudos e de propostas que sustentassem a elaboração de uma Lei de Bases do Sistema Educativo. A primeira tentativa formal de uma proposta de lei de bases deve-se ao então ministro Vítor Crespo que em 1982 apresenta uma proposta de lei de bases do sistema educativo cuja finalidade imediata seria superar o experimentalismo pedagógico que de forma desgarrada tinha tomado conta das escolas do ensino básico e secundário: aludia a que se tenha recorrido “de modo abusivo ao regime de experiências pedagógicas instituído pelo Decreto-Lei n.º 47 587, de 17 de Março de 1967, pelo que se pode dizer, sem grande exagero, que o «sistema» educativo é, no que se refere, por exemplo, aos ensinoss básico e secundário, ainda um conjunto de experiências pedagógicas”¹⁸.

O alargamento da escolaridade obrigatória e a reorganização dos ciclos de ensino era um dos pontos centrais da proposta:

Embora ainda se não tenha atingido o seu cumprimento total, devem desde já tomar-se decisões que permitam o alargamento da escolaridade obrigatória por um novo período, de modo a acompanhar a necessidade de enriquecimento da formação educativa geral dos Portugueses e a aproximar-nos da prática seguida nos países desenvolvidos. Esse alargamento deverá ser acompanhado de medidas que conduzam ao cumprimento total do atual período de escolaridade obrigatória e será feito por etapas. A sua determinação legal deverá ter lugar quando estiver cumprida uma geral escolarização de 9 anos.

O alargamento da escolaridade obrigatória é acompanhado da reorganização do correspondente período escolar, que passará a designar-se por ensino básico.

7 — Reorganização do ensino básico.

O ensino básico, alargado para 9 anos, é dividido em 2 ciclos. A transição de um para outro faz-se corresponder aos 11 anos de idade, como é aconselhável.

No entanto, a transição não será brusca. Muito embora na parte inicial do 1.º ciclo predomine um só professor e na parte final desse ciclo, e designadamente no 2.º ciclo, predomine o professor por áreas, a transição irá fazer-se de uma maneira progressiva, evitando descontinuidades.

¹⁸ Proposta de Lei nº 86/11 – Lei de Bases do Sistema Educativo, *Diário da Assembleia da República*, 3 de Fevereiro de 1982, pp. 984-985.

A escolaridade obrigatória de 9 anos e o conceito de ensino básico repartido por dois ciclos (6+3), fazendo coincidir a transição com os 11 anos de idade, são os traços distintivos desta proposta que parcialmente virão a ser adoptados no futuro.

À iniciativa voluntariosa do Ministro Vítor Crespo não corresponderam as condições políticas indispensáveis à sua aprovação. A responsabilidade de elaborar a nova lei de bases pendia agora para a Assembleia da República e para os diferentes grupos parlamentares. O debate, ainda que prolongado, não deixou de criar uma base de compromisso e de convergência de que viria a resultar a aprovação com amplo apoio da Lei nº 46/86 de 14 de Outubro.

Os traços fundamentais da escolaridade obrigatória que se haviam delineado desde a reforma de Veiga Simão eram agora consagrados em lei de valor reforçado:

1. “O ensino básico é universal, obrigatório e gratuito e tem a duração de nove anos”.
2. Ingresso no ensino básico a partir dos seis anos e obrigatoriedade de frequência até aos quinze.
3. Gratuitidade do ensino básico obrigatório.
4. Consolidação da estrutura de ciclos (4+2+3), conferindo ao primeiro o seu carácter globalizante e assente na monodocência, ao segundo de transição, organizado em áreas interdisciplinares, e o terceiro unificado e organizado em disciplinas.

As reservas a um alargamento da escolaridade obrigatória para 9 anos, expressas por diferentes protagonistas desde a reforma Veiga Simão (8 anos, lembre-se!), refletiam a preocupação com os baixos níveis de escolarização e com os elevados números do abandono escolar. Porém, a retoma do ritmo de crescimento das matrículas e as dificuldades em responder a esse aumento da procura que se sentiam desde os primeiros anos da década de 80, dissiparam as dúvidas ainda existentes. A pressão sobre a infraestrutura escolar era de tal ordem que data dessa época o recurso à generalização de construções pré-fabricadas e à contratualização da oferta de ensino com entidades privadas de forma a responder às necessidades prementes. A capacidade de regulação das políticas de educação, mais uma vez, corriam atrás das dinâmicas sociais expressas através das dinâmicas escolares.

Inversão do ciclo de expansão e a escolaridade obrigatória de 12 anos

Ao fim de quinze anos de crescimento generalizado dos diferentes níveis do sistema de ensino, a passagem pelo meio da década de 90 traduziu-se numa mudança profunda das dinâmicas de escolarização.

A população escolar, desde os meados da década de 80, dava sinais de diminuição. O número de alunos matriculados no 1º ciclo tinha entrado em queda desde 1985. Os do 2º ciclo, ainda que de forma menos pronunciada desde 1989. Só o 3º ciclo e o ensino secundário mantinham o ritmo de crescimento acentuado, mas que se

esgotou a partir de 1995-1996. Estas tendências tiveram reflexo imediato nas taxas de escolarização que a partir desta última data estabilizam de forma sustentada. Fazem-no, porém, em níveis ainda longe da universalização: o 2º e 3º ciclos estabilizam entre os 80% e os 90% e o secundário em torno dos 60%.

A concretização da escolaridade básica obrigatória ficava limitada pela dificuldade em chegar a sectores da população dificilmente mobilizáveis para a escolarização: aos sectores tradicionais da agricultura de subsistência das zonas mais interiores do país juntavam-se zonas onde a inserção precoce no mercado de trabalho dissuadia a conclusão dos estudos, agora complementadas por zonas urbanas de exclusão social onde uma população maioritariamente imigrante trazia à escola desafios de integração com que nunca se havia confrontado.

A ineficácia do sistema na prossecução da universalidade da escolarização de 9 anos manifestava-se através de dois fenómenos de insucesso: as elevadas taxas de retenção e de abandono escolar. Os indicadores alinhados na tabela 4 dão uma imagem sintética dos níveis de ineficácia durante as duas últimas décadas.

Tabela 4: Indicadores de escolarização e de insucesso escolares

Indicadores	1991	2001	2011
Taxas de atraso			
1º ciclo	24,7	19,2	13,3
2º ciclo	50,4	43,5	30,2
3º ciclo	41,1	30,8	29,1
Secundário	50,7	41,3	39,4
Taxas de abandono			
[10-15 anos]	12,6	2,8	1,7
[18-24 anos]	63,7	44,8	27,1
Escolarização média da população			
Total	4,6	6,0	7,4
[25-64 anos]	5,4	7,1	8,9
[25-44 anos]	6,5	8,3	10,4
Desigualdade de escolarização (Coef. GINI)	0,8	0,6	0,4

Fonte: David Justino e al. *Atlas da Educação. Contextos sociais e locais do sucesso e insucesso. Portugal 1991-2012*. Lisboa, CESNOVA-EPIS, 2014. Todos os dados são construídos a partir da informação dos Censos (INE).

Não obstante a boa progressão registada em todos os indicadores, a situação de atraso educativo que se vivia no início da década de 90 era ainda muito pronunciada. Nesta particular perspectiva a progressão verificada é assinalável e revela que a recuperação tem vindo a ser feita de forma sustentada. Porém, não esconde os problemas de ineficácia que os indicadores de insucesso revelam.

O insucesso escolar mantém ainda elevadas as taxas de atraso (percentagem dos alunos a frequentar o sistema de ensino com pelo menos um ano de atraso em relação à idade de referência de conclusão de cada ciclo). Os valores são ainda mais reveladores do fenómeno da retenção escolar quando analisamos o número médio de anos de atraso calculados a partir do Censo de 2011:

Tabela 5: Atraso médio e número de alunos em situação de atraso escolar (2011)

Ciclos de ensino	Atraso Médio (anos)	Nº de alunos em atraso	
		Continente	Portugal
1º ciclo	1,45	55 448	60 035
2º ciclo	1,70	69 086	75 042
3º ciclo	1,70	96 571	104 262
Secundário	2,25	124 444	132 814
TOTAL		345 549	372 153

Fonte: INE, Censo 2011, dados coligidos e calculados por Sílvia Almeida que gentilmente nos cedeu.

É com base no diagnóstico deste novo contexto social que as políticas públicas vão ser reorientadas da massificação para o combate e prevenção do insucesso escolar. Este novo *focus* está presente em quase todos os governos que, desde a segunda metade da década de 90, de alguma maneira têm adoptado medidas visando superar estes indicadores.

A escolaridade obrigatória de 9 anos apresenta um nível de concretização bem mais rápida que os verificados nos processos anteriores de alargamento. Com as taxas de abandono escolar [10-15 anos] a expressar valores que poderemos considerar residuais, mantiveram-se ao longo da primeira década do século XXI as elevadas taxas de retenção e o abandono após a conclusão do ensino básico. Como consequência, o ensino de nível secundário passou a ser objecto de maior atenção e da prioridade das políticas públicas de educação.

O XV Governo Constitucional centrou a sua estratégia na reforma do ensino secundário, nas medidas de prevenção e de redução do abandono precoce e no aumento da escolaridade obrigatória para 12 anos, chegando a propor uma nova lei de bases que criasse o quadro normativo favorável a esse alargamento, nomeadamente a reorganização dos ciclos de ensino ($6+6 = (4+2)+(3+3)$) ajustando-a à tradicional e generalizada separação entre níveis primário e secundário. Conseguiu concretizar a reforma do secundário, fez aprovar um plano de redução do insucesso e abandono escolares, mas não reuniu as condições políticas para fazer aprovar a

proposta de lei de bases e o respectivo alargamento da escolaridade obrigatória para os 12 anos.

Será o XVII Governo Constitucional a concretizar aquele objectivo com a revisão efectuada em 2009.

Balanço e conclusão: a escolaridade obrigatória entre políticas e dinâmicas sociais

Ao longo deste ensaio de interpretação das sucessivas políticas públicas de educação centradas sobre a escolaridade obrigatória foi possível reconstruir a sua cronologia bem como a sua adequação às dinâmicas sociais e escolares que os diferentes regimes políticos tentaram interpretar. As formas de legitimação dessa ação coerciva do Estado foram múltiplas, mas todas elas se basearam na necessidade de através da instituição escolar formar cidadãos responsáveis e profissionais competentes. O papel que o Estado assumiu na concretização desse objectivo raramente foi contestado, tornando-se, pelo contrário, alvo de crítica o facto de raramente o ter conseguido ao ritmo e na extensão que as elites ilustradas ambicionavam. É essa falta de eficácia das políticas que poderá sugerir o fraco poder infraestrutural desse mesmo Estado e da sua capacidade de moldar uma ordem social susceptível de concretizar o projeto de modernidade que está presente nas primeiras formulações liberais da função social da instrução pública.

Sobre esse mesmo papel que a educação deveria assumir para superar as expressões de atraso que as sucessivas elites dirigentes invocavam, criou-se um autêntico mito, depositando na escola a maior esperança de uma regeneração colectiva que os tempos tardavam em revelar. Sociedade de modernidade confinada, o Portugal contemporâneo raramente resolveu a tensão entre as aspirações de progresso e a dura realidade de um sistema social dual configurado entre elites defensoras do sonho iluminista do “aperfeiçoamento humano” e a dura realidade de uma população maioritariamente pouco mobilizável para a escolaridade.

É essa tensão e dessincronia que me leva a propor, na perspectiva da longa duração, três grandes períodos no prolongado processo de construção do sistema nacional de ensino de massas em Portugal:

1. 1844-1950: que poderemos identificar por *construção retórica da escolaridade* – a multiplicação de medidas e instrumentos normativos faz-se a um ritmo superior ao da escolarização. As políticas públicas de educação demonstram uma limitada capacidade de mobilizar recursos e de massificar o sistema de ensino.
2. 1950-1995: *construção e crescimento da escola de massas* - As medidas de alargamento da escolaridade obrigatória e de reforma do sistema de ensino tendem a responder a dinâmicas sociais e culturais decorrentes de processos de mudança interna e por indução externa.
3. 1995 até ao presente: *qualificação da escola de massas* – Como resposta à inversão da demografia escolar e às ineficiências que acompanharam a

massificação anterior. Neste contexto, as políticas públicas de educação retomam a sua natureza voluntarista e de racionalização de um sistema que expressa uma elevada margem de desregulação e ineficiência.

Se confrontarmos esta proposta com a cronologia da escolaridade obrigatória em confronto com as taxas de escolarização atingidas poderemos compreender não só a situação de atraso educativo de que partimos, mas também do processo de aceleração que a concretização daquelas medidas veio a revelar.

Tabela 6: Datas de adopção da escolaridade obrigatória, Taxas Reais de Escolarização e diferenças entre adopção normativa e níveis de escolarização.

Escolaridade obrigatória	Data	Anos	80% TRE	Anos	90% TRE	Anos	100% TRE
3-4 anos	1844	116	1960-61	132	1976-77	136	1980-81
6 anos	1964	28	1992-93	44	2008-09		(92,3%)
9 anos	1986	14	1995-96	25	2011-12		(89,9%)
12 anos	2009		(72,3%)				

Fontes: GEPE/ME - INE, 50 anos de Estatísticas da Educação, vol. I, Lisboa, 2010. PORDATA. Valores entre parêntesis correspondem às taxas reais de escolarização no ano lectivo de 2011-2012 (últimos dados disponíveis).

Ousaria estimar que a escolaridade obrigatória de 12 anos será concretizada muito mais rapidamente que idênticas e precedentes medidas de alargamento, não obstante os diferenciais ainda existentes entre as atuais taxas reais de escolarização e a universalização plena dessa escolaridade.

BIBLIOGRAFIA

Araújo, Helena Costa. "Precocidade e 'retórica' na construção da escola de massas em Portugal". *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto: Edições Afrontamento, n. 5, 1996.

Benavot, Aaron, and Phyllis Riddle. "The expansion of primary education, 1870-1940: Trends and Issues." *Sociology of Education* 61.3 (1988): 191-210.

Candeias, António, and Eduarda Simões. "Alfabetização e escola em Portugal no século XX: Censos Nacionais e estudos de caso." *Análise Psicológica* 17.1 (1999): 163-194.

Candeias, António. "Modernidade, educação, criação de riqueza e legitimação política nos séculos XIX e XX em Portugal." *Análise Social* 176 (2005): 477-498.

Candeias, António. "Modernidade e cultura escrita nos séculos xix e xx em Portugal: população, economia, legitimação política e educação." *Modernidade, Educação e Estatísticas na Ibero-América dos séculos XIX e XX: estudos sobre Portugal, Brasil e Galiza*. Lisboa, Educa, 2005, p.53-113.

GEPE/ME – INE. *50 anos de Estatísticas da Educação*. Vol. I, Lisboa, 2010.

INE, Biblioteca Digital, Ministério das Finanças – Direção Geral de Estatística, *Analfabetismo em diferentes países*. Folha de vulgarização nº 1. s/d.

INE, Biblioteca Digital, *Estatísticas da Educação*.

Justino, David e al. *Atlas da Educação. Contextos sociais e locais do sucesso e insucesso*. Portugal 1991-2012. Lisboa, CESNOVA-EPIS, 2014.

Lemos, Valter. "A OCDE e a mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal: o Projecto Regional do Mediterrâneo e a reforma Veiga Simão". CIES e-working paper nº 174/2014

Mill, John Stuart. *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*, by John Stuart Mill. JW Parker, 1848.

Nóvoa, António, ed. *Dicionário de educadores portugueses*. Edições ASA, 2003.

Nóvoa, António. *Le temps des professeurs*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica, 1987.

Nunes, Ana Bela. "Government expenditure on education, economic growth and long waves: the case of Portugal." *Paedagogica historica* 39.5 (2003): 559-581

Rosa, Maria João Valente & Vieira, Cláudia. *A População Portuguesa no Século XX*, Lisboa, Imprensa de. Ciências Sociais, Coleção «Breve-Demografia», 2003.

Soysal, Yasemin Nuhoglu, and David Strang. "Construction of the first mass education systems in nineteenth-century Europe." *Sociology of education* (1989): 277-288.

Teodoro, António. *As políticas de educação em discurso directo*. Instituto de inovação educacional, 2002.

Tilly, Charles. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Oxford: Blackwell, 1992.

Weber, Max. *Politics as a Vocation*. Philadelphia: Fortress Press, 1965.