

Futuro: prospetivas para uma escola do cuidado humano integral*

RODRIGO QUEIROZ E MELO

Professor da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa

Introdução

Por força, quer do contexto de baixas qualificações da população portuguesa, quer de uma tradição administrativa muito burocrática, a expansão da educação em Portugal deu origem a um sistema escolar burocrático e centralizado. Um sistema que assentou na função de ensinar o currículo prescrito e avaliar se o ensinado foi aprendido. A retórica da autonomia das escolas e do enriquecimento do currículo entrou no discurso político e social nas últimas décadas do século XX. Porém, foi apenas a partir de 2005 que foram estabelecidos, por via legal, verdadeiros espaços de autonomia para as escolas e foi definida uma abordagem curricular onde passou a haver espaço formal para uma educação integral. Esta evolução legislativa criou as bases para uma mudança de paradigma escolar; um processo cultural longo que não se basta com a alteração do enquadramento legal. Em 2020, o mundo parou para combater a pandemia do COVID-19. Durante esse tempo, apesar do quadro de menor liberdade decorrente dos confinamentos e restrições a atividades presenciais, tivemos uma experiência de total autonomia das escolas, na medida em que todas as regras de funcionamento foram suspensas.

No presente capítulo, após clarificar o conceito de educação integral e analisar em mais detalhe a evolução do enquadramento legal da autonomia das escolas entre 2005 e 2019, olhamos para os resultados escolares dos alunos nas avaliações externas no período pandémico e argumentamos que esta experiência demonstra que é possível as escolas definirem um novo foco na educação integral, sem que isso signifique perdas no desenvolvimento cognitivo dos alunos.

* Várias passagens deste texto são baseadas em artigos e comunicações do autor escritas durante 2020, 2021 e 2022 quando, por coincidência temporal, estava a desenvolver um projeto de formação “Liderança para a Educação Integral” e teve, como todos, de lidar com os efeitos da pandemia na sua atividade profissional.

Uma resenha histórica para contexto

Pelo menos desde o Relatório Coleman (1966)¹ que, no mundo ocidental, a euforia pós-guerra dá lugar, em matéria educativa, a um pessimismo militante em relação à capacidade da escola para elevar os níveis de literacia da população em geral. O nascimento de um mundo mais globalizado do ponto de vista económico e a concorrência internacional pelo emprego (ou pela atração de investimento industrial que crie emprego), coloca na educação o ónus de equipar as futuras gerações com conhecimentos e competências que lhes permitam ter “uma boa vida”. Ainda no rescaldo do desenvolvimento económico do pós-guerra, ter uma boa vida significava viver com mais conforto material e segurança do que a geração precedente.

Esta preparação para poder ter uma boa vida implicava, além do saber livresco tradicionalmente apanágio de uma boa educação, o desenvolvimento de competências operativas e, com um importante contributo conceptual e político do Relatório Delores “Educação Um Tesouro a Descobrir” (1996), ao longo da vida.

Em Portugal, estes debates sobre o que se espera da escola foram chegando e foram sendo feitos. Mas não encontraram terreno fértil na realidade de um sistema educativo que enfrentava um enorme desafio de chegar a todos e de ultrapassar um défice ímpar de qualificações da população, por comparação com os seus parceiros do mundo ocidental. Em 1971, quando a taxa média de população inscrita no ensino secundário na União Europeia era de 77,3%, em Portugal esta taxa era apenas de 37,5%. Em 1980, a média da União Europeia cresceu para 85,8%, mas, em Portugal, ainda estávamos somente nos 53,9% (World Bank, 2022). No entanto, se a média portuguesa é baixa em termos relativos, a evolução em termos absolutos foi muito rápida, obrigando a uma quase duplicação da oferta escolar apesar da ausência de meios humanos para

¹ O Relatório Coleman é o resultado de um estudo de 1966, encomendado pelo governo Federal Americano a uma equipa liderada pelo sociólogo James Coleman. O estudo tinha como objeto a igualdade de oportunidades educativas e estava previsto no Civil Rights Act. O Relatório Coleman foi pioneiro (i) em considerar que a igualdade de oportunidades deveria ser medida à saída do processo educativo (produto) e não à entrada (input) e (ii) na metodologia utilizada. Este estudo marcou a política educativa nos Estados Unidos e no mundo ocidental em geral, sendo o seu postulado mais conhecido (e por vezes mal interpretado) que “schools make no difference”.

dar resposta à procura. Veja-se que, em 1971, havia 54.525 docentes em exercício em Portugal. Em 1980, eram 108.361. Em 9 anos, o número de docentes nas escolas em Portugal duplicou. Porém, isto sucedeu num país com muito baixas qualificações, e por isso, com poucos recursos humanos qualificados para contratar. Em 1970, apenas 0,9% da população tinha o ensino superior completo e em 1981 eram 2,4% (Pordata, 2022).

O efeito combinado de um crescimento acentuado e rápido do sistema educativo com um crescimento menor e mais lento da taxa de escolarização superior da população, obrigou a um desenvolvimento do sistema educativo burocrático e transmissivo que, por ser estruturado e, de algum modo, menos rico, se podia basear numa força de trabalho menos especializada². A pedagogia da transmissão (Formosinho, 2012a), condicionada pelo contexto de partida, dominou assim o desenvolvimento da escola portuguesa durante a sua forte expansão ao longo do último quartel do século XX.

A educação integral

É certo que, desde o último quartel do século XX, a escola tem feito um esforço de desenvolvimento da dimensão social e cívica dos seus alunos. E, desde o início do século XXI, procura enriquecer a dimensão cognitiva, adicionando ao conhecimento as competências ou capacidades. Contudo, ainda hoje há dimensões da pessoa que são estranhas à escola ou, quando são abordadas, são-no como uma atividade lateral, voluntária, “que não conta para a nota”. E, num sistema educativo culturalmente refém das normas e da reprodução do currículo formal, o que não conta para a nota não existe.

Esta abordagem à educação deixa nas margens do sistema o todo que é cada aluno enquanto pessoa. Pessoa essa que, para efeitos analíticos e de planeamento educativo, temos de decompor nas suas diferentes dimensões. Existem diversificadas propostas de quadros conceptuais de análise do todo que é a pessoa. Neste artigo, baseamo-nos num conceito em que se sobrepõem seis dimensões: (i) uma dimensão corporal da pessoa, centro de uma ecologia integral, (ii) uma dimensão cognitiva, (iii) uma dimensão afetivo-emocional, (iv) uma dimensão estético-artística,

² Para um desenvolvimento maior deste tema, ainda que não necessariamente no mesmo sentido do autor, ver Formosinho 2012 e Formosinho 2012a.

(v) uma dimensão social e cívica e (vi) uma dimensão ético-moral/espiritual (para um desenvolvimento detalhado desta abordagem às seis dimensões da pessoa ver EFSE, 2019).

Tradicionalmente, a dimensão cognitiva tem sido o núcleo essencial do trabalho da escola. Isto resulta claro da análise dos currículos formais — organizados em tempos semanais disciplinares — e dos métodos habituais de avaliação de alunos — provas, testes, exames, mas sempre instrumentos de resposta escrita a questões escritas. Paralelamente, as dimensões corporal e social e cívica vão encontrando algum espaço no sistema educativo, em disciplinas formais, mas com muito menor importância atribuída e percecionada pela generalidade dos membros da comunidade educativa. Veja-se o caso de disciplinas como a educação física ou a educação para a cidadania (nas suas variadas formulações ao longo das décadas). Sendo parte do currículo formal, não são objeto de avaliação externa dos alunos o que, em contexto escolar, é significativo da importância que se lhes atribui. No caso da educação física, a sua importância relativa é patente sempre que a nota não releva para a média no acesso ao ensino superior. Por fim, na escala de importância atribuída pelas comunidades educativas, temos a dimensão estético-artística que se traduz, no currículo formal, em disciplinas como educação musical ou educação visual no ensino básico que, além de não serem objeto de avaliação externa³, desaparecem do currículo geral no ensino secundário.

Todavia, as dimensões afetivo-emocional e ético-moral/espiritual estão formalmente ausentes do mundo escolar⁴. A cabeça e o corpo dos alunos ingressam na escola, mas as suas emoções, o seu sentir, a sua humanidade profunda parece ser convidada a ficar à porta. Ou a estar sossegada e fazer pouco barulho para não incomodar a cabeça. Isto é a situação corrente na perspectiva curricular daquilo que é ensinado.

Devemos questionar se as escolas poderiam fazer diferente. Se, na estrutura do sistema educativo existente em Portugal, poderia ser esperada uma abordagem holística à educação; uma educação integral.

³ Exceção feita à educação visual que é objeto de prova de aferição mas de forma intermitente e sem impacto no percurso educativo dos alunos.

⁴ Exceção feita à possibilidade de os alunos das escolas públicas frequentarem Educação Moral e Religiosa; oferta que, na prática, funciona como se fosse uma atividade extra-curricular não sendo considerada para efeitos de progressão para o ano de escolaridade seguinte (n.º 6 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho).

Parece-nos que não. É sem surpresa que, no início do século XXI, a escola portuguesa tem um foco predominante na dimensão cognitiva dos seus alunos. Não já apenas numa lógica de reprodução acrítica de conhecimento adquirido, mas, ainda assim, baseada maioritariamente nessa reprodução. Já se procura o desenvolvimento de pensamento crítico e há incursões no desenvolvimento de competências operativas transversais. Mas ainda longe de uma preocupação real com a educação integral. É o resultado necessário da referida pedagogia da transmissão (Formosinho, 2012a), inserida numa lógica industrial e num sistema burocrático em que impera o individualismo profissional (Lima 2002).

A educação diz-se integral quando tem como objeto a totalidade do educando. Uma educação integral tem como objeto estas seis dimensões da pessoa.

A educação integral exige uma mudança de paradigma educativo, baseado na definição de uma visão para a escola, com uma liderança efetiva na qual o trabalho docente é desenvolvido de forma participada e colaborativa; onde a coordenação do trabalho profissional depende de mecanismos internos à escola (Melo, 2014) libertando-se esta da micro regulação externa.

Políticas educativas que criaram condições para a autonomia curricular das escolas — condição necessária para maior foco na educação integral

A partir de 2005, o sistema educativo português foi sujeito a grandes mudanças que, apesar das diferentes origens, tiveram um impacto importante no modo como as escolas se organizam e na lógica pedagógica que sustenta a ação docente. O resultado final, em nossa opinião, é que há hoje um contexto educativo em que é possível às escolas adotar uma perspetiva educativa baseada na busca de uma educação integral.

Como procuraremos demonstrar, entre 2005 e 2019, houve alterações regulamentares que alteraram de forma estrutural a dinâmica administrativa do sistema educativo português⁵: escolas públicas

⁵ Não cabe aqui fazer uma história da educação em Portugal. As linhas que seguem têm como objetivo fundamentar a tese que se apresenta. Outros processos de transformação social ocorreram antes e durante as legislaturas em causa e tiveram influência na evolução do sistema educativo português. As políticas que elencamos

responsáveis por percursos educativos completos (do pré-escolar ao final do ensino secundário), todos os jovens na escola até aos 18 anos, percursos formativos mais diversificados, maior autonomia curricular das escolas públicas e privadas, definição de um perfil de pessoa que se pretende seja o resultado do esforço educativo das escolas, superação do conceito do professor isolado que se limita a “dar” as suas aulas.

Estas mudanças estruturais não conduziram a uma mudança radical da cultura profissional das escolas e professores. Mas criaram as condições necessárias para que essa mudança ocorra; está a ocorrer em algumas escolas.

XVII Governo Constitucional

No período de março de 2005 a outubro de 2009, o XVII Governo Constitucional (que desenvolveu a legislatura em contexto de maioria absoluta), impulsionado pela sua Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, teve um papel determinante na reorganização do sistema educativo português ao nível da área tradicionalmente designada de administração educativa. Algumas medidas vinham de governos anteriores (como o agrupamento de escolas ou o fecho de escolas com número reduzido de alunos), mas ganharam novo fôlego. Outras, são concebidas e implementadas de novo e têm como objetivo a melhoria do recrutamento e gestão dos recursos humanos da educação. São exemplo destas a criação da figura do professor titular e a avaliação do desempenho docente (medidas que, por força da contestação dos professores, apoiados pelos sindicatos do setor, acabaram por anular a primeira e reduzir a nada a segunda). Mas, relevantíssima para o tema que nos interessa, foi (i) a regulamentação que generalizou a utilização pelas escolas da componente não letiva do horário de trabalho dos professores (Despacho n.º 17 387/2005 (2.ª série), de 12 de agosto), (ii) a expansão do ensino profissional e do ensino artístico especializado, (iii) o alargamento da escolaridade obrigatória até ao final do ensino secundário (Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto) e (iv) a introdução do conceito de escola a tempo inteiro, com a expansão da oferta de atividades extra curriculares.

de seguida são as que consideramos mais relevantes em termos estruturais para o desenvolvimento da educação integral.

Como se pode verificar na tabela 1, estas medidas tiveram como resultado o aumento do número de alunos no ensino secundário e, tão ou mais importante, a democratização deste nível de ensino. Como último nível da escolaridade obrigatória, o ensino secundário deixou de ser uma antecâmara do ensino superior para ser, em partes iguais, uma preparação para o mundo do trabalho — expansão do ensino profissional.

Tabela 1. Evolução da taxa real de escolarização secundária e da taxa de alunos no ensino profissional

	2005 início da legislatura	2015 primeira coorte de alunos da escolaridade obrigatória 12 anos	2021 ano mais recente com dados
Taxa real de escolarização secundária ⁶	59,8%	74,6%	85,1%
Taxa de alunos no ensino profissional ⁷	18%	56%	55%

Fonte dos dados: Pordata

Apesar da resistência a estas e outras medidas do Governo, podemos hoje afirmar com segurança que, no seu conjunto, estas medidas tiveram como efeito deslegitimar a ideia de que o dever funcional das escolas e dos professores se esgota em “dar aulas”, independentemente de os alunos as “receberem” ou não, que são estes que têm de se adaptar à escola e não o contrário e que a escola funciona como um “filtro” social.

No final da legislatura, caminhava-se a passos largos para todos os jovens até aos 18 anos passarem a estar fisicamente na escola, todos os dias, durante toda a semana e para todos os professores estarem fisicamente na escola, todo o dia, toda a semana, e não só durante o seu horário letivo⁸. Isto criou novos desafios à escola.

⁶ Percentagem de alunos matriculados no ensino pré-escolar, básico ou secundário, em idade normal de frequência desse ciclo, relativamente à população dos mesmos níveis etários.

⁷ Percentagem de alunos matriculados no ensino profissional em relação ao número de alunos matriculados no ensino geral secundário.

⁸ Para que se perceba o aumento do tempo de presença na escola, refira-se que num horário semanal de 35 horas de trabalho, o horário letivo de um docente do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário corresponde a 22 horas até aos 50

Uma escola que agora estava organizada de modo vertical — os agrupamentos de escola — e que, por isso, já não podia usar como justificação para o insucesso a pouca preparação que os alunos traziam do ciclo anterior (que agora pertence à mesma escola) e que tinha um claro mandato social para ser mais do que um local de reprodução de informação; tinha de educar todos, mesmo os que antes abandonavam e ingressavam no mercado de trabalho a tempo inteiro aos 16 anos.

Todos os alunos na escola, mais tempo de professores na escola, uma escola do pré-escolar ao secundário e um mandato social mais vasto. Tudo isto foram mudanças estruturais extraordinárias. Mudanças acompanhadas de muita contestação (a partir de 2009, entra em funções o XVIII Governo Constitucional, mas já não dispõe de maioria parlamentar) a que, antes de haver tempo para uma mudança da cultura profissional, se juntou uma fortíssima convulsão social, provocada pelas medidas de saneamento financeiro a que o país se obrigou no seguimento do pedido de apoio financeiro internacional efetuado em 2011.

XIX Governo Constitucional⁹

É em contexto de aflição financeira que o XIX Governo Constitucional toma posse, em junho de 2011. Novamente por impulso do seu Ministro da Educação, agora Nuno Crato, o Governo volta a efetuar mudanças importantes na estrutura da educação. Porém, agora na área do currículo, sendo as relevantes para o tema em análise mais discretas.

Logo em julho de 2011, decorrido um mês da tomada de posse, é aprovado em Conselho de Ministros o Decreto-Lei n.º 94/2011, de 3 de agosto, que altera a organização curricular do ensino básico. Este diploma introduz exames nacionais no final do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico — a Língua Portuguesa e a Matemática — e reforça o tempo letivo destas “disciplinas estruturantes”. Um ano depois, é aprovado o Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, que reestrutura a organização curricular dos

anos, 20 horas entre os 50 e os 55, 18 horas entre os 55 e os 60 e 14 horas após os 60 (artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril).

⁹ O XVII Governo Constitucional foi um governo minoritário com uma duração de 20 meses — outubro de 2009 a junho de 2011 — em que, além das dificuldades políticas inerentes a um governo minoritário, teve de lidar com uma crise financeira que se foi avolumando, não tendo tido intervenção estrutural relevante para o objeto do presente artigo. Fica apenas a nota da aprovação do conceito de “metas” de aprendizagem em substituição dos tradicionais “programas”.

ensinos básico e secundário. Para o que nos interessa, este diploma introduz duas alterações de fundo à estrutura curricular que, sendo discretas e por isso não tendo sido objeto de contestação ou referência na praça pública, são decisivas no aprofundamento da autonomia curricular das escolas. Em primeiro lugar, a matriz curricular, que, em vez de regular o número de aulas que cada disciplina tem por semana — o que significava que a estrutura do currículo era igual em todas as escolas do país —, estabelece o tempo mínimo, em minutos, que cada disciplina tem de ter por semana — o que permite a cada escola organizar a matriz curricular de modo mais diverso. Em segundo lugar, este diploma institui uma matriz curricular em que, além de prever uma disciplina de oferta complementar a definir pela escola, a soma dos tempos atribuídos a cada disciplina ou área disciplinar é inferior ao tempo mínimo semanal a que os alunos têm direito. Consequentemente, as escolas são obrigadas a decidir a que disciplina/s alocar esse tempo excedente de modo que os desenhos curriculares são necessariamente diferentes de escola para escola.

Simultaneamente, o Governo revogou as orientações curriculares do ensino básico (Despacho n.º 17169/2011) e desenvolveu uma política curricular de substituição dos “programas” das disciplinas por “metas”. Esta política curricular foi muito debatida e contestada nos meios da educação. De um lado, posicionaram-se os defensores do Ministro, que apelidavam os oponentes de “defensores do eduquês”. Do outro, os seus opositores, que apelidavam esta política educativa de “retrograda” e “neo liberal”¹⁰. É um debate importante, ainda que tenha sido mais baseado na adjetivação do adversário do que na troca de argumentos sobre a posição de cada um. No entanto, é de salientar que, em parte, a substituição dos programas tradicionais, pensados para “ensinar a todos como se fossem um só” (Formosinho, 2012a: 35), por documentos curriculares mais enxutos, com menos pretensão didática e mais foco no que é essencial que os alunos aprendam, é uma tendência que vinha já do governo anterior¹¹.

¹⁰ Ver como exemplos: <https://www.publico.pt/2013/12/12/opiniaio/opiniaio/os-bons-alunos-do-eduques-1615946> (2013), <https://expresso.pt/opiniaio/HenriqueRaposos/ruptura-com-o-eduques=f570381> (2010), <https://dererummundi.blogspot.com/2010/07/dialogo-sobre-o-eduques.html> (2010), <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/63167/2/87140.pdf>.

¹¹ Ainda que muitos detratores dos documentos de metas curriculares aprovados pelo XVIII Governo tenham afirmado que estes não eram verdadeiras metas mas

Finalmente, é da maior relevância para o nosso tema a criação pelo XIX Governo Constitucional do novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (EEPC), aprovado pelo decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro. Este constituiu, verdadeiramente, uma mudança de paradigma em matéria de gestão curricular (Melo, 2018). No seu artigo 37.º, o novo EEPC reconhece aos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo uma ampla autonomia curricular e pedagógica, desligando definitivamente as regras de organização destes estabelecimentos de ensino das regras aplicáveis às escolas públicas estatais¹². No seguimento deste diploma, o Governo aprovou as Portarias n.º 44/2014, de 20 de fevereiro, e n.º 59/2014, de 7 de março, aplicáveis às escolas públicas com contrato de autonomia e aos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo. Estas duas Portarias regulam um regime adicional de flexibilidade de gestão curricular que vai para além do regime geral já ensaiado no Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho. Assim, desde 2014, estes estabelecimentos de ensino passam a poder (i) gerir livremente 25% do tempo curricular indicado para cada disciplina (aumentando ou diminuindo o tempo de cada disciplina dentro do tempo curricular total semanal obrigatório), (ii) criar novas disciplinas dentro do tempo curricular ou (iii) gerir o tempo disciplinar ao longo do ciclo (e.g., oferecendo mais tempo num ano de escolaridade e menos noutro desde que cumpram o mínimo do ciclo)¹³.

Dado o difícil período que o país atravessava, a rigidez de gestão de recursos humanos nas escolas públicas estatais e a forte contestação laboral na área da educação pública, estas medidas de flexibilidade curricular passaram largamente despercebidas. Exceção feita a alguns estabelecimentos de ensino particular e cooperativo que as aproveitaram para ensaiar novos desenhos curriculares (aulas com duração

sim programas encapotados (e.g: <https://maisfutebol.iol.pt/spm/isabel-alcada/sociedade-portuguesa-de-matematica-critica-metas-de-aprendizagem>).

¹² Para uma descrição detalhada da autonomia pedagógica, que inclui a curricular, dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, ver Melo, 2014 disponível em <https://e-publica.pt/article/34571-o-novo-estatuto-do-ensino-particular-e-cooperativo-um-novo-paradigma-de-autonomia-e-regulacao> ou Melo, 2018.

¹³ No caso das escolas públicas estatais com contrato de autonomia, estas possibilidades estão previstas na alínea a) do n.º 6 e nas alíneas c) e d) do n.º 5, ambos do art. 4.º da Portaria n.º 265/29012, na redação dada pela Portaria 44/2014. No caso dos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo, estas possibilidades estão previstas na alínea a) do n.º 4 e nas alíneas c) e d) do n.º 2, ambos do art. 3.º da Portaria n.º 59/2014.

diferente dos tradicionais tempos de 45 minutos, disciplinas novas no ensino básico, distribuição diferente dos tempos de diversas disciplinas ao longo do ciclo) quer com vista à melhoria do serviço educativo prestado, quer com vista a uma maior eficiência na organização do tempo de trabalho docente para fazer face à crise financeira vivida.

Se, enquanto conceito, a autonomia da escola tinha expressão legislativa desde 1989 (Decreto-Lei n.º 43/89), era um conceito indeterminado e sem expressão prática. Apenas em 2007 foram celebrados os primeiros contratos de autonomia, previstos na lei desde o Decreto-Lei n.º 115-A/98, e mesmo então as margens de autonomia conferidas às escolas foram muito residuais (Azevedo & Melo, 2011). Só em 2014, discretamente como se referiu, a lei passou a reconhecer às escolas uma verdadeira autonomia curricular.

Autonomia didática das escolas, grande flexibilidade de gestão do currículo, foco na Língua Portuguesa e na Matemática, metas de aprendizagem para cada disciplina, exames nacionais no final de cada ciclo. O XIX Governo foi criticado (e louvado) por reduzir a escola à aquisição de conhecimento. Porém, numa análise mais fria, podemos concluir que, mesmo que o conhecimento fosse o foco primordial do Governo, as condições regulatórias que instituiu devolveram à escola o poder de deliberação curricular.

Mas, por força da cultura profissional ainda dominante e das dinâmicas sociais resultantes do período de intervenção externa, as escolas e os seus profissionais não assumiram as novas possibilidades de internalizar a coordenação do trabalho (Melo, 2014).

XXI Governo Constitucional¹⁴

Em novembro de 2015, tomou posse o XXI Governo Constitucional, apresentando-se ao país como tendo uma política educativa

¹⁴ Em matéria de autonomia, o XXI Governo Constitucional tem o mérito inegável de ter aprovado do Decreto-Lei n.º 55/2018 e portarias que o regulamentam, objeto do presente ponto. Mas é necessário fazer referência a duas iniciativas do Governo que aqui não são analisadas. A primeira é ao Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, lei da educação inclusiva. Por motivos que se prendem com a economia deste capítulo, não se analisa este diploma, mas, em matéria de autonomia das escolas, dá um passo jurídico enorme que não foi explorado nem pelo sistema, nem pela Administração Educativa. A segunda é a decisão do Governo de fazer cessar mais de metade dos contratos de associação com escolas do ensino particular e cooperativo. Estes

diametralmente oposta da política do XIX Governo. Isto foi imediatamente notório em matéria de avaliação externa dos alunos. Os exames nacionais de Língua Portuguesa e Matemática do 4.º e 6.º anos de escolaridade foram eliminados e foram criadas provas de aferição universais no 2.º, 5.º e 8.º anos que abrangem, em regime de rotatividade, um leque mais alargado de disciplinas (Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril).

Em matéria de autonomia das escolas, o XXI Governo, através do Secretário de Estado da Educação, adota como bandeira a flexibilidade curricular instituída pelo Governo anterior para as escolas com contrato de autonomia e os estabelecimentos do ensino particular e cooperativo, e alarga-a a todo o sistema educativo (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho), aprofundando-a (e.g., como a criação dos domínios de autonomia curricular — Portarias n.º 223-A/2018, de 3 de agosto, e n.º 226-A/2018, de 7 de agosto).

No entanto, antes disso, o Governo dá um passo decisivo em matéria de educação integral. A 9 de julho de 2017, o Secretário de Estado da Educação emite um despacho mediante o qual é homologado o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade (Despacho n.º 6478/2017). Este documento constitui-se como «referencial para as decisões a adotar por decisores e atores educativos ao nível dos estabelecimentos de educação e ensino e dos organismos responsáveis pelas políticas educativas [...] designadamente ao nível curricular, no planeamento, na realização e na avaliação interna e externa do ensino e da aprendizagem» (n.ºs 1 e 2 do Despacho 6478/2017).

Este é um passo decisivo no sentido de colocar a educação integral no centro do currículo. Do ponto de vista legislativo, o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (DGE, 2017) é o fundamento de todo o trabalho curricular das escolas (Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho), contendo uma visão holística da pessoa e apontando diversas dimensões do aluno a ser “educadas” pelo esforço curricular da escola.

contratos permitiam a cerca de 40.000 alunos frequentar estes estabelecimentos de ensino em condições de total gratuitidade e com as regras de admissão aplicáveis a qualquer escola pública estatal. Esta decisão, que quebrou um equilíbrio com décadas de existência em Portugal e resultados educativos assinaláveis a um custo inferior ao comparador público, resultou da conjugação da vontade dos membros do Governo com a vantagem deste “ataque aos privados” para fortalecer a coligação parlamentar de extrema esquerda que sustentava o Governo.

E se o regime excecional de 2014 — só para escolas públicas com contrato de autonomia e escolas do ensino particular e cooperativo — passou a ser regra em 2018, em 2019 o governo cria um novo regime excecional, de ainda maior flexibilidade e autonomia, para as escolas que a ele e candidatem: os planos de inovação (Portaria n.º 181/2019, de 11 de junho).

Chegados a 2019, o paradigma educativo industrial nascido no século XIX já não encontra respaldo na legislação Portuguesa. A escola-fábrica, desenhada para transmitir conhecimento a todos como se fossem um só, já só existe no imaginário de alguns. Em termos regulatórios, o sistema educativo tem como fim uma educação integral (Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória) e as escolas podem organizar-se e operar do modo que entenderem mais adequado a esta finalidade (Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho).

Todavia, do ponto de vista da cultura profissional, as mudanças de paradigma não se fazem em meia dúzia de anos. É o caso em matéria de educação integral.

A crise pandémica

No final de 2019, as autoridades chinesas alertaram a Organização Mundial de Saúde (OMS) para a existência de casos anómalos de pneumonia na cidade de Wuhan e, a 7 de janeiro de 2020, confirmaram a descoberta de uma nova estirpe de coronavírus. A 30 de janeiro, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e, a 11 de março, classificou o vírus como uma pandemia. No dia seguinte, em Portugal, o Conselho de Ministros decidiu um conjunto de medidas de combate à pandemia, entre as quais «a suspensão de todas as atividades letivas e não letivas presenciais nas escolas de todos os níveis de ensino a partir da próxima segunda-feira dia 16 de março» (Comunicado do Conselho de Ministros de 12 de março de 2020). Este encerramento abrangeu as últimas duas semanas do segundo período, tempo durante o qual seria avaliado o que fazer após o domingo de Páscoa (12 de abril). Umas semanas de confinamento tornaram-se em alguns meses e alguns meses num semestre e, depois do regresso à escola, voltámos para casa mais três meses.

A crise pandémica obrigou a um regime de exceção educativa, que durou grande parte dos anos letivos 2019/2020 e 2020/2021, e para o qual nenhum sistema educativo estava preparado. Portugal não foi

exceção. Por isso, o Governo tomou a única decisão possível: tendo como documento fundador da ação o Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória, foi reconhecido às escolas o poder (e a obrigação) de tomarem as decisões que entendessem mais adequadas para o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem (Decreto-Lei n.º 14 -G/2020, de 13 de abril). As escolas puderam, portanto, decidir o que ensinar, como ensinar, quando ensinar e como e quando avaliar os alunos. Na verdade, podemos afirmar que, durante a época pandémica, a grande regra na educação foi a de não haver regras. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-D/2020, de 20 de julho, tomada já com a experiência de um ano de regime educativo de exceção, é uma importante materialização desta situação:

[...] 13 — Determinar que o regime não presencial ocorre nas situações de suspensão das atividades letivas e formativas presenciais nas escolas, sendo desenvolvido através de sessões síncronas e assíncronas, devendo cada escola adotar as metodologias que considere mais adequadas, tendo por referência o disposto no Decreto -Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, na sua redação atual, no Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, bem como o disposto no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória e nas Aprendizagens Essenciais.

14 — Estabelecer que, quando se verifique a circunstância referida no ponto anterior, as escolas elaboram e implementam, sob orientação e apoio dos serviços competentes da área governativa da educação, um plano de ensino a distância, adequado ao contexto de cada comunidade educativa, podendo ainda articular-se com entidades que se constituam como parceiras.

15 — Determinar que a implementação, acompanhamento e monitorização do plano de ensino a distância a que se refere o ponto anterior deve ser assegurado pelo conselho pedagógico ou órgão legalmente equivalente.

16 — Determinar que, quanto à organização e funcionamento das atividades letivas e formativas no regime não presencial:

- a) Cabe à escola adequar a organização e funcionamento do regime não presencial, fazendo repercutir a carga horária semanal da matriz curricular no planeamento semanal das sessões síncronas e assíncronas;

- b) O membro do Governo responsável pela área da educação define a percentagem de sessões síncronas que devam verificar-se;
- c) As sessões síncronas e assíncronas devem respeitar os diferentes ritmos de aprendizagem dos alunos, promovendo a flexibilidade na execução das tarefas a realizar;
- d) Sem prejuízo do disposto na legislação em vigor, compete ao conselho de turma adequar as opções curriculares, as estratégias de trabalho, o trabalho interdisciplinar e de articulação curricular, desenvolvidos com a turma ou grupo de alunos, às especificidades do regime não presencial, com vista à prossecução das áreas de competências inscritas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória e à promoção do sucesso escolar de todos os alunos;
- e) O professor titular de turma ou os docentes da turma, sob coordenação do diretor de turma, adaptam o planeamento e execução das atividades letivas e formativas ao regime não presencial, incluindo, com as necessárias adaptações, as medidas de apoio definidas para cada aluno, garantindo as aprendizagens de todos;
- f) Os docentes devem proceder ao registo semanal das aprendizagens desenvolvidas e das tarefas realizadas nas sessões síncronas e assíncronas, recolhendo evidências da participação dos alunos tendo em conta as estratégias, os recursos e as ferramentas utilizadas pela escola e por cada aluno;
- g) O diretor de turma deve promover a articulação entre os docentes da turma, tendo em vista o acompanhamento e a coordenação do trabalho a realizar pelos alunos, visando uma utilização proficiente dos recursos e ferramentas digitais, bem como o acesso equitativo às aprendizagens. [...].

Na prática, o Governo estabeleceu a total autonomia pedagógica das escolas, competindo aos serviços do Ministério da Educação propor, apoiar e ajudar as escolas. Alguns tigres de papel do sistema educativo — como “o programa” ou “a avaliação” — foram pura e simplesmente queimados. O tempo de pandemia deu-nos esta experiência radical de escola sem as regras habituais.

Segundo os dados disponíveis internacionalmente, este período teve um impacto negativo nas aprendizagens de um grande número de alunos, com especial incidência e gravidade nos alunos mais vulneráveis (Jaramillo, 2020, Engzell et al, 2021, Schleicher et al., 2022). Sem menosprezar o impacto brutal da ausência de escola para os alunos mais desfavorecidos¹⁵, para o tema em análise é importante notar que, para um número não desprezível de alunos, o regime de exceção escolar aparentemente não prejudicou o seu desenvolvimento cognitivo. Metade dos alunos desempenharam tão bem ou melhor do que nos anos anteriores no que toca a provas escritas nacionais:

- olhando para os resultados das provas de aferição realizadas pelo IAVE, em junho de 2021, a uma amostra representativa de alunos no 2.º, 6.º e 8.º anos e para os resultados dos exames nacionais do ensino secundário de 2021, verificamos que houve um grupo importante de alunos que não aprendeu o que se desejava (IAVE, 2021). Mas vemos também que houve outro grupo de dimensão considerável que não teve problemas a este nível.
- olhando para os resultados dos exames do ensino secundário de 2020, não podemos deixar de nos espantar com o número de alunos que obteve 150 pontos ou mais em cada prova (num total de 200). Estas provas tiveram uma estrutura diferente dos anos anteriores pois cada *item* foi sobre-cotado, pelo que algumas respostas erradas não prejudicaram o resultado final¹⁶. Isso explica haver mais alunos com 180, 190 ou 200 pontos. Mas não contraria a constatação de que mais de metade dos alunos realizaram a prova muito bem, apesar do ensino não presencial e, e isto é o fundamental, apesar de terem sido “suspensas” todas as mil regras — reais ou imaginadas — sobre currículo, programas, avaliação e, em geral, o modo de organizar o ensino.

¹⁵ Está por estudar o impacto dos diferentes fatores de vulnerabilidade dos alunos mais desfavorecidos no eventual seu atraso nas aprendizagens. É razoável pensar que mais do que a qualidade da “escola *online*” o seu prejuízo resultou da falta de acesso a essa escola. Se isto for verdadeiro, então o problema não está em mudar a estrutura de escolarização, está em garantir acesso à nova estrutura.

¹⁶ O princípio de provas de avaliação externa de alunos terem uma estrutura mais flexível, com questões alternativas, foi depois mantido sendo hoje a estrutura regra dos exames nacionais. Claro que em moldes diferentes na medida em que, se em 2020, foi necessário adaptar provas já elaboradas, em 2021 e 2022, as provas foram criadas de raiz com esta flexibilidade.

O ano letivo 2021/2022 já começou em clima pós-pandêmico. Não havia orientações da Direção Geral de Saúde para as escolas, apenas se mantinham precauções de etiqueta respiratória. Inicialmente, a principal preocupação das escolas foi com a “recuperação das aprendizagens”. Mas cedo se percebeu que a dificuldade mais generalizada com que todos nos defrontávamos não era um atraso no desenvolvimento cognitivo de alguns alunos, mas o insidioso problema do mal-estar emocional e da deterioração da saúde mental de um número considerável de crianças, jovens e adultos (World Health Organization, 2022). Já durante a pandemia houve consciência da deterioração do equilíbrio emocional e saúde mental de muitos alunos e docentes e de como os momentos de encontro digital síncrono foram importantes para o bem-estar de todos (Burnay et al. 2022). Agora, o problema entrou na sala de aula.

Mesmo que, entre 2005 e 2019, o sistema educativo português não tivesse feito o caminho de conferir maior autonomia curricular às escolas, a opção do Governo durante a pandemia não poderia ser diferente. Perante o imprevisto, a complexidade da situação e a ausência de ferramentas que permitissem o ensino não presencial, não havia alternativa a deixar cada comunidade educativa organizar-se o melhor que pudesse.

Lições da Pandemia e Educação Integral

O que a pandemia trouxe e que releva para o nosso objeto de análise, foi a “suspensão” das regras (existentes ou imaginadas) durante dois anos. As escolas foram forçadas a internalizar a coordenação do trabalho (Melo, 2014). As lideranças de topo e intermédias decidiam, efetivamente, o que (conteúdo), o como e o quando do processo educativo. E, no entanto, os resultados ao nível do desenvolvimento cognitivo foram surpreendentemente bons. Ainda que os alunos mais vulneráveis possam ter perdido tempo de aprendizagem, os restantes, ao contrário do que seria esperado, não. As desigualdades educativas verificadas não resultam da pandemia, mas foram aprofundadas por esta (CNE, 2021; UNESCO 2020). O mais grave que resultou da pandemia foi um desequilíbrio emocional geral que deu maior visibilidade, e consciência, de que os alunos não são só a sua cabeça; a sua dimensão cognitiva.

Os resultados dos alunos na avaliação externa durante a pandemia provam que é possível “fazer escola” de forma radicalmente diferente, sem que isso comprometa a tradicional componente de desenvolvimento cognitivo; os problemas de bem-estar despertam-nos para a obrigação

da escola de olhar para os alunos como um todo, para lá da sua cabeça. O que a experiência da pandemia demonstra é que a escola pode dedicar atenção a todas as dimensões da pessoa, promovendo uma verdadeira educação integral, sem que daí resultem perdas para a dimensão cognitiva. O foco curricular não deve estar todo no desenvolvimento cognitivo, mas deve promover, com igual importância e rigor, as dimensões corporal, afetivo-emocional, estético-artística, social e cívica e ético-moral/espiritual de cada um.

O tempo pandémico, além da sua dimensão mais negativa, foi também um tempo de aprendizagem — «[...] the crisis has revealed the enormous potential for innovation that is dormant in many education systems, which often remain dominated by hierarchical structures geared towards rewarding compliance [...]» (OECD, 2021). O melhor que saiu deste tempo muito difícil foi esta consciência de que a escola não serve só para “dar a matéria” e que há todo um mundo de desenvolvimento pessoal e social a integrar curricularmente para haver mesmo diferença. As escolas já beneficiam de autonomia legal, já viram que é possível internalizar a coordenação do trabalho. Agora, é só mesmo vontade de se reinventarem e oferecerem uma educação verdadeiramente integral.

O desafio da educação integral é que os projetos [educativos] passem a ser currículo e que o currículo passe a ser projeto; Um projeto de vida (Burnay et al. 2022).

Referências bibliográficas

- Azevedo, Joaquim & Melo, Rodrigo (2011). Propostas para um Novo Modelo de Regulação da Educação. In Revista Brotéria n.º 173, 2011, pp. 161-175.
- Burnay, Catarina & Dias, Patrícia & Melo, Rodrigo (2022). Histórias em Pandemia, Resiliência e Educação Integral. Universidade Católica Editora.
- Coleman, James (1966). Equality of Educational Opportunity. US Department of Health, Education and Welfare. National Center for Educational Statistics. Disponível em <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED012275.pdf>.
- Conselho Nacional de Educação (2021). Educação em Tempo de Pandemia — problemas, respostas e desafios das escolas. CNE.
- Comunicado do Conselho de Ministros de 12 de março de 2020, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=330>.
- Delors, Jaques et al. (1996). Educação Um Tesouro a Descobrir — Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. UNESCO.

- EFSE (2019). Programa de liderança para a Educação Integral (LEI) — Bases Teóricas e Domínios de Ação. Disponível em <https://www.wcdleadership.com/site/wp-content/uploads/Documento-de-Bases-PT.pdf>.
- Engzell, Per & Frey, Arun & Verhagen, Marc (2021). Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic. Em PNAS 2021 Vol. 118 No. 17. Disponível em <https://www.pnas.org/doi/pdf/10.1073/pnas.2022376118>.
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2012). Democratic Governance of Public Mass Schools in Portugal. Em *Globalisms and Power: Iberian education and curriculum policies*. Ed. Paraskeva, João & Santomé, Jurjo. Peter Lang.
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2012a). Igualdade em Educação, Uniformidade Escolar e Desafios da Diferenciação. Em *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, vol. II, 2012, pp. 29-43. Universidade Católica Editora.
- IAVE (2021). Estudo de Aferição Amostral do Ensino Básico 2021. Disponível em <https://iave.pt/relatorios/>.
- Jaramillo, Sandra Garcia (2020). COVID-19 and primary and secondary education: the impact of the crisis and public policy implications for Latin America and the Caribbean. United Nations Development Programme. Disponível em <https://www.undp.org/latin-america/publications/covid-19-and-primary-and-secondary-education-impact-crisis-and-public-policy-implications-latin-america-and-caribbean>.
- Lima, Jorge Ávila (2002). *As Culturas Colaborativas nas Escolas — estruturas processos e conteúdos*. Porto Editora.
- Melo, Rodrigo (2018). O (novo) Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo: uma mudança de paradigma. Fundação Manuel Leão.
- Melo, Rodrigo (2014). Autoavaliação e Melhoria: Pressupostos Organizacionais. Em *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, vol. 14, 2014, pp. 99-116. Universidade Católica Editora.
- OECD (2021). The State of School Education — One Year into the COVID pandemic. https://www.oecd-ilibrary.org/education/the-state-of-school-education_201dde84-en
- World Bank (2022). Data set online. Disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/SE.SEC.ENRR?locations=EU> e acedida a 18 de setembro de 2022.
- Pordata (2022). Base de dados Pordata *online*. Disponível em <https://www.pordata.pt/home> e acedida a 18 de setembro de 2022.
- Schleicher, Andreas & Saavedra, Jaime & Jenkins, Robert & Giannini, Stefania (2022). Education recovery after COVID-19: Better, stronger & collaborative. Em *Global perspectives on education and skills*, OECD Education and Skills Today blog. Disponível em <https://oecdeditoday.com/education-recovery-after-covid/>.
- UNESCO International Commission on the Futures of Education (2020). Education in a post-COVID world: Nine ideas for public action. UNESCO.
- World Health Organization (2022). COVID-19 pandemic triggers 25% increase in prevalence of anxiety and depression worldwide. News. Disponível em <https://www.who.int/news/item/02-03-2022-covid-19-pandemic-triggers-25-increase-in-prevalence-of-anxiety-and-depression-worldwide>.