

# **A MIGRAÇÃO DE ALUNOS DE ESCOLAS ESTATAIS PARA ESCOLAS PRIVADAS EM PORTUGAL**

**Ana Narciso Gomes<sup>1</sup>, José Matias Alves<sup>2</sup>**

ana.n.gomes@gmail.com, jalves@porto.ucp.pt

<sup>1 2</sup> Centro de Investigação para o Desenvolvimento Humano, Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal

## **Resumo**

As estatísticas da educação em Portugal, dos anos de 2007 a 2017, indiciam que alunos que frequentam escolas estatais mudam durante o ensino básico para escolas privadas. Para compreender este fenómeno, importa começar por distinguir o conceito de escola pública e o de escola estatal. A propriedade e administração da escola, quando do Estado, definem a escola estatal. Mas será a prestação de serviço público de educação, por instituições estatais ou privadas, que definem a escola como pública. O serviço público de educação, por sua vez, traduz-se na oportunidade de acesso a todos os alunos à escola que, sendo estatal ou privada, concretiza o projeto educativo da sociedade, cumprindo as finalidades da educação. Em Portugal, a evolução do sistema educativo tem-se caracterizado por uma intervenção forte do Estado na administração da educação. Embora nas últimas décadas se tenha assistido a alguma tendência descentralizadora da ação do Estado, as iniciativas políticas têm sido pouco duradouras e, na prática, originam mais desconcentração administrativa do que real descentralização. Este fenómeno é revelador da concepção de serviço público de educação como serviço prestado pelo Estado. A regulação estatal pode, por um lado, ser garante do cumprimento de um projeto educativo societário, salvaguardando em simultâneo o interesse público da educação. Mas pode também constituir-se, quando pesada, como obstáculo à

concretização de projetos educativos mais locais e mais ajustados às necessidades e expectativas dos alunos e suas famílias. O serviço público de educação, em Portugal, é conceptualizado como sendo o prestado nas escolas estatais, gratuitas e, portanto, de livre acesso a todos os alunos. Mas esta gratuitidade e universalidade pode não representar uma verdadeira equidade nas oportunidades de acesso à educação. A sê-lo, a escola estatal em que cada aluno é colocado seria a escola onde permaneceria até terminar os seus estudos, tendo nela a oportunidade de concretizar as suas aspirações.

**Palavras-Chave:** serviço público de educação, escola pública, finalidades da escola, liberdade de escolha da escola.

## 1. Problemática e objetivos

Entre 2007 e 2017, de acordo com os dados do Pordata, uma média de 23 448 alunos frequentou o ensino secundário – via ensino – em escolas privadas. Este número representa cerca de 12% da média total de alunos a frequentar este nível e modalidade de ensino, que foi de 200 407 alunos ([www.portadata.pt](http://www.portadata.pt)).

As estatísticas mostram, para os mesmos anos, que a percentagem média de alunos a frequentar o ensino básico regular em escolas privadas, em relação ao total de alunos a frequentar este nível e modalidade de ensino, aumenta a cada ciclo, de 11,7% no 1º ciclo para 14,3% no 3º ciclo.

Estes dados evidenciam que algumas famílias optam inicialmente pela escola estatal, mas mudam essa opção ao longo do ensino básico, muitas delas mantendo essa opção no ensino secundário. E ainda que haverá um número considerável de famílias dispostas a abdicar de parte do seu rendimento mensal para financiar a opção de uma escola privada para os filhos.

Que razões levarão, então, as famílias a optarem por escolas privadas não financiadas, pagando propinas, em detrimento da escola estatal, isenta desse pagamento?

A resposta a esta pergunta traz a necessidade de:

Compreender a educação como bem de interesse público e o conceito de escola pública.

Clarificar as finalidades da escola, relacionando-as com os conceitos de equidade e justiça social.

Compreender a liberdade de escolha da escola na sua relação com as finalidades da escola, com o conceito de escola pública, com o papel do Estado na administração do sistema educativo e com as expectativas e desejos dos alunos e suas famílias.

## **2. A natureza pública da educação**

Do sistema educativo português fazem parte as escolas de que o Estado é proprietário, e cuja administração está sob a sua alçada, e as escolas criadas por iniciativa da sociedade civil, propriedade de privados. Quando se fala em escolas privadas, o entendimento é de que se fala destas últimas. Já quando se quer referir as primeiras, é comum falar-se em escolas públicas. Ora, como afirma Enguita (1999, p. 76) “deve distinguir-se entre escola pública e escola estatal: a primeira estará ao serviço do interesse público; a segunda, subordinada aos desígnios do Estado ou do governo”.

O sistema educativo português inclui escolas estatais e escolas privadas que, prestando um serviço público de educação, relevante para a constituição e o funcionamento da sociedade, serão então escolas públicas. Formosinho (2005) refere que: “A atividade administrativa pública visa satisfazer um conjunto de necessidades comuns fundamentais para a vida da coletividade, geralmente nos domínios da segurança, da educação e do bem-estar” e que, não sendo apenas o Estado a exercer esta atividade, “também exercem administração pública [...] entidades particulares, como os colégios privados” (p. 21).

Também sobre a capacidade de o serviço público ser prestado por entidades não estatais, Oliveira Martins diz “o Estado moderno deixou de ser o alfa e o ómega da vida política – é muito mais um mediador, a partir da noção cada vez mais relevante de subsidiariedade. Deste modo, a noção de serviço público ultrapassa a distinção entre público e privado, entre estatal e particular” (Martins, 2014, p. 494).

Formosinho (2005) identifica não só a necessidade de a educação atender à maioria da população, mas também às minorias, e ainda como a educação serve propósitos sociais, que justificam o seu interesse público. O autor refere (*idem*, p. 38) que as

escolas “concretizam uma atividade educativa societária, exercida em âmbito nacional, que veicula o projeto básico da sociedade para a educação da geração jovem” e ainda que as “escolas que veiculam o projeto da sociedade não são de mero interesse privado, são escolas de interesse público”.

Entende-se, então, que não é a distinção entre quem detém a escola – Estado ou privados – que qualifica a natureza pública da educação. Esta vem, antes, do facto de a educação ser considerada um serviço de interesse público, pela importância e benefício que tem para a sociedade, ao traduzir a concretização de um projeto nacional de educação dos jovens.

### **3. Do quase-monopólio estatal e da livre escolha**

Em Portugal, o movimento de alargamento da escola ao longo do século XX – a possibilidade, e a decorrente obrigatoriedade, de todos frequentarem a escola, materializou-se sobretudo na construção de escolas pelo Estado e no alargamento do número de anos de escolaridade obrigatória. Concebeu-se um sistema de educação que ao mesmo tempo que reconhece à sociedade civil a possibilidade de criar escolas, assenta em lógicas de centralização estatal e de quase-monopólio estatal, considerando-se ser esta via a que melhor garante a educação como serviço de interesse público.

Mário Pinto situa esta centralidade do Estado desde tempos bastante anteriores à democratização do ensino, afirmando sobre o sistema educativo português: “desde o despotismo iluminado, viveu continuamente em regime autoritário de Estado-educador” (Pinto, 2008, p. 30) e ainda que “não se libertou do monopólio estatal que o domina secularmente” (*ibidem*, p. 31).

O peso do Estado na prestação do serviço público de educação em Portugal, manifestado por estas duas características – administração centralizada e quase-monopólio, tem trazido desde o final do século XX dois grandes temas para o debate sobre a educação. O primeiro, as ineficácias e ineficiências do sistema educativo como consequência da sua administração centralizada. O outro, a livre escolha da escola, não pela inexistência de escolas privadas, mas porque o sistema não permite igualdade no acesso a estas, ficando essa opção disponível apenas para as famílias que podem pagar essa escolha.

As críticas à administração centralizada do Estado, estendidas a todas as áreas de atuação estatal, desencadearam medidas de política educativa, mais ou menos reformadoras, no sentido de dar maior autonomia às escolas. Contudo, essa autonomia, decretada, não criou necessariamente melhores escolas.

Segundo Benavente, Costa e Grácio (1989), condição necessária para haver uma verdadeira reforma será a criação de condições que garantam a sua continuidade: “a reforma ou será permanente ou acabará por se resumir a uma série de medidas de natureza quase exclusivamente administrativa [...] que ficarão longe das expectativas de mudança de fundo entretanto suscitadas” (pp. 159-160). E em Portugal, os sucessivos governos têm feito exatamente isso: implementam medidas potencialmente reformadoras da educação, mas sem continuidade. Cabral e Alves (2016) apresentam uma síntese das políticas educativas entre 1995 e 2015, indicadora das alterações governativas, e ideológicas, frequentes, tornando-se um obstáculo a uma verdadeira reforma da educação, pela falta da tal continuidade referida por Benavente, Costa e Grácio.

Se, por um lado, a frequente alteração do sentido da mudança na governação da educação não permite uma verdadeira reforma, por outro tem ainda a faculdade de perpetuar nas escolas e nos atores escolares, sobretudo nos professores, a ideia de que nada é continuado, nada justifica o envolvimento e a implicação na mudança e na melhoria, porque pouco tempo depois tudo muda outra vez. Esta falta de implicação é um obstáculo à mudança e à melhoria, e vai contribuindo para a continuidade da desresponsabilização dos professores perante as autonomias que a escola vai conquistando. Enguita (1999) aponta a pouca responsabilidade com que muitas vezes as escolas, e os professores, usam essa autonomia, agindo no seu próprio interesse, e não no dos alunos. Mantendo-se, assim, muitos dos problemas pré-existentes a estas tentativas reformistas da educação.

Enquadrando a liberdade de escolha da escola também na reforma do papel do Estado, Barroso, Afonso, Levin e Cardoso (2003) referem como, no final do século XX, as ideologias neoliberais e neoconservadoras levaram vários países a procurar “alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituíam, até aí, um campo privilegiado da intervenção do Estado” (p. 19).

Os mesmos autores colocam a discussão sobre a escolha da escola pelos pais num plano não só ideológico, mas também relativo à natureza pública ou privada da educação: “a educação é um ‘bem comum’ – público, ou um ‘bem de consumo’ – privado?” (*ibidem*, p. 89), sendo para os defensores da escolha um bem privado, para os opositores um bem público.

Considera-se, contudo, que esta distinção terá uma raiz ideológica. Considerar a educação como um bem público não significará que os pais estão ausentes das tomadas de decisão educativas, ou escolares, para os seus filhos, mas antes que o interesse comum, público, dessas decisões se sobrepõe ao interesse privado dos pais. Já o inverso, admitirá o interesse público da educação, mas subordinado ao interesse privado de cada família.

O desejo de que a equidade esteja presente no sistema educativo é um dos pontos que mais distancia defensores e opositores da liberdade de escolha da escola.

Para os opositores, a livre escolha leva a uma maior segregação dos alunos. Por um lado, as famílias socialmente mais bem posicionadas saberão escolher bem a escola, enquanto as famílias de estratos sociais mais baixos não saberão aceder à informação que lhes permita escolher bem. Por outro lado, a livre escolha da escola conduzirá, num efeito pernicioso, à seleção dos alunos por parte da escola.

Já os que defendem a escolha, consideram que a equidade é garantida por permitir que qualquer família possa escolher qualquer escola, numa real igualdade na oportunidade de acesso à escola.

A escola tem hoje finalidades mais complexas das que tinha na sociedade pós-industrial: é garante da democracia e da equidade, promotora da cidadania ativa, meio para a qualificação profissional, para o desenvolvimento pessoal e para o desenvolvimento inovador e sustentado da sociedade, é promotora da inclusão e promotora da educação ao longo da vida. É a escola do saber, do saber ser, do saber estar e do saber fazer, que promove a transmissão de saberes culturais, a integração na sociedade, a justiça social, a competência de aprender ao longo da vida, o pensamento crítico e a capacidade de inovar (Canário, 2005; Carneiro, 2004; Crahay, 2000; Sahlberg, 2015; Sarramona, 2004; Sousa, Gomes, Montero, Pereira, & Pedroso, 2016).

A escola pública, de todos e para todos, tem, como afirma Sahlberg (2015), de oferecer “a todos a oportunidade de realizarem as suas intenções e sonhos através da educação” (Sahlberg, 2015, p. 62). Seja do Estado ou de iniciativa privada, é pública a escola que oferece esta oportunidade, a todos os alunos.

#### 4. Referências

- Alves, J. M., & Cabral, I. (2016). Condições políticas, organizacionais e profissionais da promoção do sucesso escolar - ensaios síntese. In *Uma nova organização pedagógica da escola. Caminhos e possibilidades*. (pp. 157–179). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J. (org), Afonso, N., Levin, H. M., & Cardoso, C. M. (2003). *A escola pública regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA Editores.
- Benavente, A., Costa, A. F. da, & Grácio, S. (1989). A reforma do ensino: um processo social. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 6, 157–167.
- Canário, R. (2005). *O que é a escola?* Porto: Porto Editora.
- Carneiro, R. (2004). *A educação primeiro*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Crahay, M. (2000). *Poderá a escola ser justa e eficaz? Da igualdade de oportunidades à igualdade de conhecimentos*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Enguita, M. F. (1999). ¿Es pública la escuela pública? *Cuadernos de Pedagogia*, (nº 284), 76–81.
- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. (pp. 13–52). Porto: ASA.
- Martins, G. D. (2014). Bem Comum. Público e/ou Privado? *Análise Social*, 211, 493–496.
- Pinto, M. F. de C. (2008). *Sobre os direitos fundamentais de educação: crítica ao monopólio estatal na rede escolar*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Sahlberg, P. (2015). *Finnish lessons 2.0: what can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press.
- Sarramona, J. (2004). *Factores e indicadores de calidad en la educación*. Barcelona: Ediciones Octaedro.
- Sousa, H. D. de (dir.) (2016). Atas da 1.a Conferência IAVE Avaliar para aprender: contributos para uma cultura de avaliação. Retrieved from [http://iave.pt/np4/file/255/Atas\\_1.\\_Conferencia\\_lave.pdf](http://iave.pt/np4/file/255/Atas_1._Conferencia_lave.pdf)