

Policy Paper

SEGREGAÇÃO SOCIOECONÓMICA NO ENSINO BÁSICO

janeiro 2024

**OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
ENSINO SUPERIOR DA SEDES**

Título

Segregação Socioeconómica no Ensino Básico

Autores

Observatório da Educação, Ciência e Ensino Superior da Sedes
Susana Batista, Pedro Freitas e João Oliveira Baptista (Relatores)

Data

Janeiro de 2024

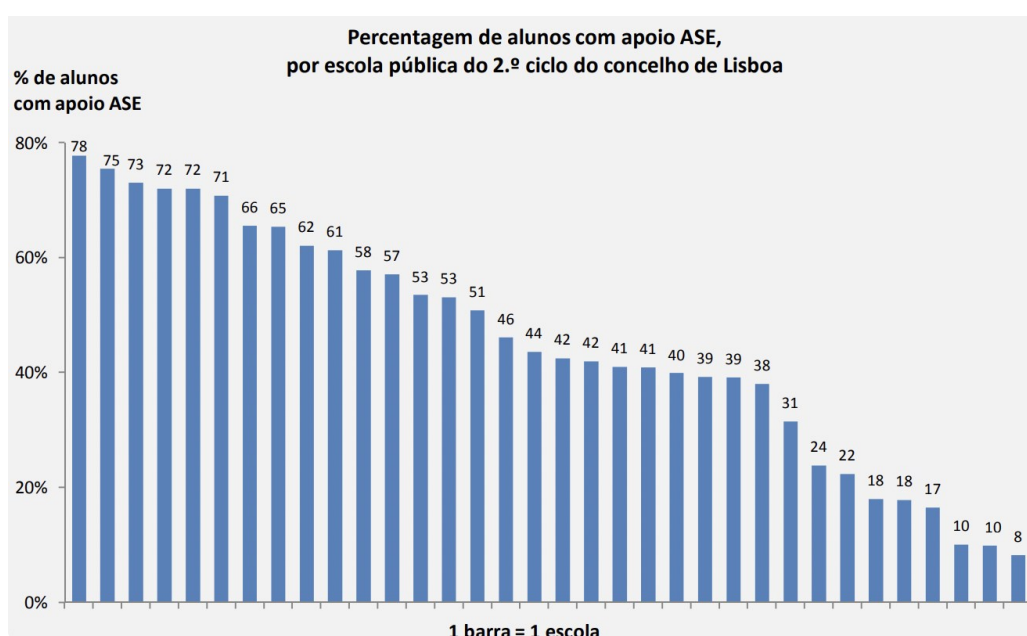
SEGREGAÇÃO SOCIOECONÓMICA NO ENSINO BÁSICO

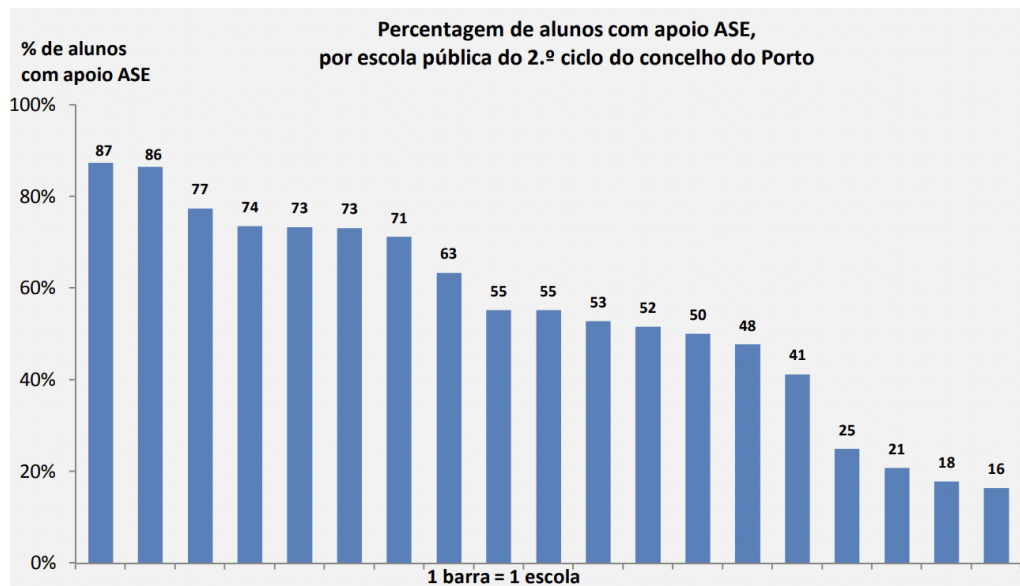
INTRODUÇÃO E DIAGNÓSTICO

Num contexto moderno em que a escolaridade obrigatória se estende até ao 12.º ano de escolaridade – ou 18 anos –, e que praticamente todas as crianças acedem ao sistema educativo, as antigas desigualdades sociais no acesso à escola persistem no sistema sob outras formas. As desigualdades de resultados escolares entre alunos são particularmente relevantes neste âmbito. Por exemplo, os recentes resultados de 2022 do teste PISA (OECD, 2023) continuam a mostrar uma diferença muito significativa de resultados entre alunos de contextos sociais mais e menos privilegiados.

Um dos fatores que mais contribui para a reprodução geracional destas desigualdades prende-se com a desigual distribuição dos alunos pelas escolas consoante as suas origens socioeconómicas (Bonal & Bellei, 2019). O fenómeno de segregação socioeconómica entre escolas afeta as oportunidades sociais e resultados escolares dos grupos mais desfavorecidos. Compromete, também, outros princípios, como o reconhecimento da diversidade social, a convivência intercultural entre pares e, a prazo, a coesão social no país.

As rápidas e intensas mudanças relativas a processos de globalização e migração tornam este fenómeno cada vez mais visível, sobretudo em contextos urbanos de alta densidade. É possível encontrar escolas geograficamente muito próximas, mas com públicos escolares socialmente muito díspares. Os dois gráficos seguintes, apresentados pela DGEEC (2018), mostram a percentagem de alunos que beneficiam de Apoio Social Escolar (ASE) nas diferentes escolas públicas do 2.º ciclo dos concelhos de Lisboa e Porto. As enormes assimetrias entre escolas ilustram a extensão da segregação socioeconómica nestas áreas urbanas, mesmo dentro do ensino público.





A principal causa das assimetrias socioeconómicas entre as diferentes escolas urbanas é a forte segregação residencial entre bairros em muitas cidades portuguesas. Neste sentido, é crucial que as autarquias procurem mitigar a segregação residencial urbana, utilizando os instrumentos de planeamento urbano e do território ao seu dispor. Devido à natureza local da escola, a segregação residencial leva à segregação educativa e, inapelavelmente, ao aumento das desigualdades de oportunidades entre jovens.

Além dos instrumentos gerais de planeamento urbano e gestão do território, existem instrumentos da competência do Ministério da Educação que também podem ser convocados para combater a segregação socioeconómica diretamente no sistema educativo. Estamos a pensar, por exemplo, nas regras das matrículas escolares.

Em Portugal, o enquadramento legal vigente é regulado pelo Decreto-Lei nº 176/2012, de 2 de agosto. Em 2018, o despacho anual que regulamenta as matrículas procedeu a algumas modificações, embora tenha mantido “o paradigma da proximidade geográfica entre a residência (ou o local de trabalho do encarregado de educação) e a escola” (Despacho Normativo nº6/ 2018).

Procurando aumentar a transparência do sistema, o despacho de 2018 clarificou as regras para nomeação do encarregado de educação e introduziu melhorias nos processos de matrículas, através da generalização da utilização de um portal digital. Pretendeu-se combater certos comportamentos estratégicos tradicionalmente utilizados para contornar o espírito da lei e aceder às escolas mais concorridas, como nomear um encarregado de educação fora do agregado familiar, mas residente na área de influência da escola pretendida. Outra das principais mudanças, visando

a promoção de igualdade de oportunidades, foi a de criar uma prioridade para alunos com carências socioeconómicas.

Atualmente, no ensino básico, as vagas de cada escola são preenchidas sucessivamente consoante uma lista de prioridades fixadas no Despacho Normativo nº10-B/2021. Depois dos alunos com necessidades educativas específicas, seguem-se nas prioridades dois critérios relativos à frequência do agrupamento de escolas no ano anterior, pelo próprio aluno ou por elementos do seu agregado familiar (tipicamente irmãos). As prioridades seguintes incluem a proximidade geográfica à escola da área de residência ou de trabalho dos pais, primeiro para alunos beneficiários da ação social escolar (ASE) e, posteriormente, para os restantes alunos.

Ora, o critério geográfico nas matrículas torna mais difícil o combate às desigualdades socioeconómicas entre escolas, pois a segregação residencial no território passa a reproduzir-se no acesso às escolas. Embora não seja obrigatório matricular o aluno consoante o local de residência, a existência de prioridades nesse sentido reforça a acumulação de desvantagens associadas a residir num bairro desfavorecido. A composição socioeconómica da população que habita os diferentes bairros, fortemente distinta, determina em elevado grau a composição das respetivas escolas (DGEEC, 2018). O nível de segregação socioeconómica encontra-se, ainda, associado a diferentes resultados escolares, por exemplo a existência ou não de retenções (Firmino et al., 2020).

Uma outra forma importante de segregação socioeconómica no sistema educativo, talvez menos estudada em Portugal e desta feita não restrita às áreas urbanas, é aquela que pode acontecer no interior de cada escola (Almeida & Nunes, 2022; Firmino et al., 2020; Sebastião & Abrantes, 2010), nomeadamente entre as várias turmas de um mesmo ano curricular. O processo de alocação dos alunos às diferentes turmas é, tradicionalmente, sujeito a menos transparência externa. É frequente na mesma escola básica co-existirem turmas do mesmo ano com composições socioeconómicas muito distintas, havendo a perceção, entre alguns pais, que o estatuto social influencia de forma indevida a distribuição dos alunos pelas turmas, além das suas características escolares. Alguns dos mecanismos não escolares geradores de distribuições desequilibradas são descritos, por exemplo, em Sebastião e Abrantes (2010). Para objectivar esta realidade, importa obter dados mais precisos, aumentar a transparência no processo de formação de turmas e estudar com regularidade os níveis de segregação socioeconómica entre as turmas das escolas, em especial nos primeiros ciclos do ensino básico.

SITUAÇÃO EUROPEIA E EVIDÊNCIA INTERNACIONAL

Na maioria dos países europeus, os alunos são primeiramente alocados às escolas com base no seu local de residência, ainda que em muitos as famílias possam escolher (com mais ou menos restrições) outra escola (Eurydice, 2020). Em Portugal, bem como em outros países, como na Alemanha, Bélgica, Holanda, Irlanda, Itália, Reino Unido ou Suécia, os pais podem escolher a escola onde matricular os seus filhos. Nestes países, o papel dos critérios de admissão de escolas e

políticas de distribuição de alunos entre escolas, definidos centralmente, são particularmente importantes. No 1º ciclo, estes critérios geralmente não se prendem com o desempenho escolar.

A questão da segregação entre escolas tem vindo a ganhar a atenção de entidades e projetos a nível europeu, associada aos direitos das crianças. Em 2017, o Conselho da Europa produziu um relatório para o combate à segregação escolar através da educação inclusiva. Entre as medidas propostas¹, constam a introdução de mecanismos de monitorização dos processos de implementação das prioridades das matrículas, a procura de um equilíbrio na distribuição dos alunos de grupos vulneráveis entre escolas, evitando a sua elevada concentração em certos estabelecimentos, e ainda a redefinição de áreas de influência das escolas, misturando bairros com perfis socioeconómicos distintos, ainda que suportado por políticas de transporte escolar e contrabalançado com o princípio de proximidade e necessidade de envolvimento da comunidade na vida escolar.

Segundo o relatório da Eurydice (2020), a maioria dos países tem em prática mecanismos de apoio específico para escolas desfavorecidas ou “vulneráveis”, isto é, com elevada concentração de alunos com características socioeconómicas desfavorecidas. Outras medidas, como incentivar professores para trabalhar nessas escolas ou equilibrar a composição socioeconómica das escolas, são menos comuns.

Por forma a compreender os impactos esperáveis de uma mudança nos critérios de matrícula, nomeadamente no processo de escolha das escolas por parte das famílias, exploramos reformas aos mecanismos de alocação dos alunos pelas escolas em Madrid (Gortázar et al., 2023), Barcelona (Calsamiglia & Güell, 2018) e Dinamarca (Bjerre-Nielsen & Gandil, 2023).

Nos casos de Madrid e Barcelona, antes das reformas estudadas, a distribuição dos alunos pelas escolas baseava-se no conhecido mecanismo de alocação de Boston. Segundo este mecanismo, os pais ordenam a lista de preferências das escolas. De início, todos os alunos são alocados à sua primeira escolha. Caso uma determinada escola tenha sobre-procura, a alocação dos alunos baseia-se num mecanismo de pontos, cujos critérios se baseiam em variáveis tais como existência de irmãos na escola ou o bairro em que o aluno vive.

Em 2021, o governo de Madrid decide reduzir significativamente o peso dos pontos atribuídos ao fator morada, tornando-o praticamente irrelevante no esquema de pontos que rege a alocação dos alunos às escolas. Tal política levou a um considerável aumento de famílias que escolhem escolas fora da sua área de residência, aumento este que foi particularmente elevado junto de pais com menor escolaridade. A eliminação de prioridades fez com que alunos de contextos mais desfavorecidos conseguissem aceder a escolas com melhores resultados. Contudo, este artigo não desenvolve a descrição dos impactos nos resultados escolares dos alunos.

¹ Ver outras propostas aqui: <https://www.ecass.eu/european-guidelines/>

Uma outra mudança de política em Barcelona mudou a definição de bairro, alterando as fronteiras da área de influência das escolas. Tal mostrou que as famílias adaptaram as suas escolhas ao novo desenho das áreas de influência, contudo as famílias de meios socioeconómicos mais elevados tenderam a aumentar escolha por escolas privadas quando os alunos não se conseguiam inscrever na sua escola de eleição. Um resultado semelhante é encontrado no caso da Dinamarca, mostrando que a alteração das zonas de influência pode levar a uma saída do sistema de alguns alunos de classes sociais mais elevadas.

Outra estratégia passa por implementar áreas de influência comuns a várias escolas (“multi-catchment área”), nomeadamente em zonas de elevada densidade, como no caso de Paris (Grenet & Souidi), onde se conseguiu reduzir as disparidades na composição social das escolas nas diferentes áreas geográficas ao fim de três anos da política.

Em suma, reconhecendo a necessidade de agir para reduzir as assimetrias na composição social das escolas, bem como os seus potenciais efeitos negativos, interessa pensar em medidas a longo prazo combinadas com mecanismos de monitorização. Para além da redefinição de áreas de influência, têm sido recomendadas prioridades no acesso e mesmo lugares reservados para determinados contingentes de alunos (Council of Europe, 2017).

PROPOSTAS DA SEDES

1. Prioridades e transparência no processo das matrículas escolares

Proposta 1.1

Para fomentar uma distribuição mais equilibrada entre escolas dos alunos de condições socioeconômicas mais desfavorecidas, propõe-se introduzir no despacho das matrículas um contingente de vagas (a definir, mas que poderia ser por exemplo de 20% do total de vagas) para os anos de início dos ciclos de estudos com prioridade máxima destinada a alunos que beneficiam de ação social escolar (ASE), independentemente da sua área de residência ou local de trabalho dos pais. Contingentes desta natureza já existem atualmente, por exemplo, no acesso aos cursos do ensino superior.

A existência de um contingente com prioridade ASE não impede os alunos com ASE de se candidatem à escola também pelo contingente geral. As vagas do contingente geral continuam a ser atribuídas conforme as prioridades definidas no atual despacho das matrículas. O mesmo acontece com as vagas do contingente com prioridade ASE que sobraem por falta de candidaturas de alunos com ASE.

Se a escola o desejar, durante um período transitório a percentagem de vagas afeta ao contingente com prioridade ASE pode ser inferior a 20%, mas deverá progressivamente convergir para este valor, correspondente a cerca de dois terços da percentagem nacional de alunos com ASE em 2019/20 (CNE, 2021). Esta convergência deve acontecer a um ritmo não inferior a 5 pontos percentuais por ano. O período transitório permite que escolas que partem de uma concentração mais baixa de alunos de meios sociais desfavorecidos possam adaptar as suas práticas a uma escola socialmente mais heterogénea.

A criação do contingente com prioridade ASE deve ser acompanhada por uma política municipal de comunicação junto dos pais, nomeadamente de meios socioeconómicos mais desfavorecidos, acerca do novo mecanismo de matrículas e afetação dos alunos às escolas. A comunicação junto destas famílias deve ser proativa (não aguardar pela procura) e recorrer a profissionais da sua confiança (ex. assistentes ou educadores sociais, mediadores, etc.).

Adicionalmente, os municípios e as comunidades intermunicipais deverão investir para tornar mais eficazes as redes de transporte escolar, de modo a acomodar possíveis deslocações mais longas por parte dos alunos que desejem frequentar escolas ou atividades extra-curriculares fora da sua área residencial.

Proposta 1.2

Para a promoção de uma maior transparência no processo de alocação dos alunos às escolas, no final do processo das matrículas as escolas e/ou os municípios devem divulgar os seguintes dados, desagregados por ano curricular:

1. Número de alunos que se candidataram à escola ou agrupamento, desagregado por opção nas matrículas;
2. Número de alunos que entraram na escola através de cada categoria de prioridade fixada no despacho das matrículas.

2. Áreas de influência geográfica das escolas

Proposta 2.1

Divulgar de forma pública e transparente as áreas de influência geográfica de todas as escolas públicas em Portugal, tornando estes mapas acessíveis centralmente no atual Portal das Matrículas e, em cada município, nas respetivas Cartas Educativas.

Proposta 2.2

Quando necessário, redesenhar as áreas de influência geográfica das escolas públicas de forma a incluir a diversidade social e económica como um dos critérios desejáveis. Procura-se que cada área de influência integre um conjunto equilibrado de zonas residenciais de perfis diferentes, sempre que possível, evitando traçar fronteiras entre escolas que decalquem as zonas de segregação residencial.

Para evitar transições bruscas, qualquer alteração do desenho da área de influência de uma escola deve ser aplicada, inicialmente, apenas às novas matrículas nos anos iniciais de ciclos de estudos. Se a escola o desejar, pode também ser estabelecido um período transitório de dois ou três anos durante o qual só metade das vagas nas escolas são priorizadas utilizando a nova área de influência, sendo as restantes vagas priorizadas utilizando a área de influência antiga. Findo o período transitório, todas as vagas na escola serão priorizadas utilizando a nova área de influência.

3. Segregação entre turmas

Proposta 3

Avaliar as práticas de formação das turmas, nas escolas públicas nacionais, do ponto de vista da integração / segregação dos alunos de diferentes estratos socioeconómicos, em especial nos 1.º e 2.º ciclos de ensino básico.

Utilizando os dados reportados pelas escolas públicas ao Ministério da Educação, é possível avaliar se a escola está a distribuir os seus alunos com apoio ASE de forma equilibrada pelas diversas turmas do mesmo ano curricular, ou se, pelo contrário, estes alunos estão concentrados num subconjunto de turmas.

Informação estatística desta natureza deve ser monitorizada pelo Ministério da Educação, para todas as escolas públicas, e deve ser utilizada no âmbito da Avaliação Externa das Escolas. Em casos de grandes assimetrias entre as turmas dos 1.º e 2.º ciclos, em que os alunos com ASE estejam concentrados apenas em algumas turmas, sugere-se que a escola seja interpelada durante a avaliação externa para descrever os critérios que utilizou no desenho das suas turmas e os benefícios pedagógicos resultantes desta escolha.

Uma escolha pedagógica consciente de agrupar os alunos consoante o seu desempenho académico prévio pode ser válida em certas circunstâncias. A segregação social dos alunos sem base pedagógica, ou utilizando critérios pouco transparentes, deve ser penalizada.

Todas estas medidas devem ser acompanhadas de mecanismos de monitorização e avaliação da sua implementação e resultados. Pretende-se não só ao atingir maiores níveis de diversidade social nas várias escolas (e nas turmas), como, a prazo, melhorar os resultados escolares.

REFERÊNCIAS

Almeida, S.; Nunes, C. (Coord.) (2022). *Inclusão ou discriminação? Da análise dos resultados escolares às estratégias para o sucesso dos alunos com origem imigrante*. NOVA & EPIS. <https://www.epis.pt/upload/documents/6079688a09a6b.pdf>

Bonal, X.; Bellei, C. (2018). *Understanding school segregation. Patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education*. London: Bloomsbury.

Bjerre-Nielsen, A.; Gandil, M. H. (2020). Attendance boundary policies and the limits to combating school segregation. *SocArXiv*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/3g2u6>

Calsamiglia, C., & Güell, M. (2018). Priorities in school choice: The case of the Boston mechanism in Barcelona. *Journal of Public Economics*, 163. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.04.011>

CNE - Conselho Nacional de Educação (2021). *Estado da Educação 2020*. CNE.

Council of Europe (2017). *Fighting school segregation in Europe through inclusive education: a position paper*.

DGEEC. (2018). *Assimetrias de Contexto Socioeconómico Entre Escolas Públicas - 2.º Ciclo – 2015/16*. <https://www.dgeec.medu.pt/api/ficheiros/6585baaa6221763824c2411f>

European Education and Culture Executive Agency, Eurydice, Horváth, A., Krémó, A., Sigalas, E. (2020). *Equity in school education in Europe: structures, policies and student performance*. Parveva, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2797/658266>

Firmino, J.; Nunes, L. C.; Almeida, S.; Batista, S. (2020). Student segregation across and within schools. The case of the Portuguese public school system. *Working Paper* (633). Nova School of Business & Economics.

Grenet, J.; Souidi, Y. (2021). Multi-school catchment areas in Paris: What results after three years? *Policy Briefs* (62). Institut des Politiques Publiques. <https://www.ipp.eu/en/publication/multi-school-catchment-areas-in-paris-what-results-after-three-years-2/>

Gortázar, L.; Mayor, D.; Montalbán, J. (2023). Residence-based priorities and school choice. *Economics of Education Review*, 95, 102384.

OECD (2023), *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>

Sebastião, J.; Abrantes, P. (2010). Portões que se abrem e que se fecham. Processos de inclusão e segregação na escola pública. Em Dornelas, A.; Oliveira, L.; Veloso, L; Dores Guerreiro, M. (Orgs.). *Portugal invisível* (pp. 75-91). Mundos Sociais.

Legislação

Decreto-Lei nº 176/2012

Despacho Normativo nº6/ 2018

Despacho Normativo nº10-B/2021

20

Sobre

A SEDES

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente, comprometido a pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento económico e social do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

24