

## EDUCAÇÃO EM PORTUGAL: AS PRINCIPAIS IDEIAS

O sistema educativo em Portugal tem sido incapaz de responder ao desafio de gerar de forma sustentada os recursos humanos qualificados que permitam à sociedade competir no âmbito de uma economia global. É necessário um novo modelo de crescimento económico, com uma forte aposta nos sectores de actividade que geram maior valor acrescentado. Mas para que isso seja possível, torna-se premente a aposta numa formação mais sólida e mais abrangente na qualificação da força de trabalho, que lhes permita a aquisição de novos conhecimentos e, principalmente, a dote da flexibilidade necessária para fazer frente às exigências dos novos e sucessivos desafios que se colocam a uma sociedade moderna e exposta à globalização.

Em termos de eficiência do sistema educativo, Portugal parte de uma base baixa relativamente a outros países desenvolvidos. Este atraso é fruto de condicionantes históricas e estruturais que impediram o salto qualitativo nesta matéria em décadas anteriores, não permitindo que o país acompanhasse os progressos que se iam observando noutros países. Portugal tem feito, no passado recente, um esforço de qualificação da população, tentando recuperar o seu atraso relativo e, nos últimos anos, com as medidas introduzidas e no âmbito das sucessivas reformas educativas, acompanhando as recomendações internacionais e as soluções adoptadas noutros países mais bem sucedidos nesta matéria. Tem sido possível observar algumas melhorias quantitativas, expressas numa evolução favorável dos números da educação, já visíveis ao nível das gerações mais novas. Mas o salto qualitativo é lento e ainda não é possível observar. Donde, as linhas gerais do estado da educação mantêm-se relativamente inalteradas nos últimos anos. Ou seja, o sistema educativo ainda não é capaz de fornecer o nível de qualificação média que responda às necessidades individuais e da economia. Alguns números ilustram a realidade portuguesa: cerca de 57% dos indivíduos que se encontram em idade de trabalho, têm um nível de escolaridade equiparado ao 1º ciclo; e só cerca de 13% da população adulta completou o ensino secundário. Um dos cenários mais desastrosos no universo dos países da OCDE, e como referido no último relatório da OCDE, apenas ultrapassado pela Turquia.

### 1. REFLEXO DO NÍVEL QUALITATIVO DA POPULAÇÃO ACTIVA NA ACTIVIDADE ECONÓMICA

O nível de qualificação dos recursos humanos disponíveis numa economia tem implicações directas nos resultados conseguidos em termos de crescimento económico, na medida em que afecta a produtividade e, consequentemente, a competitividade. Concretamente, no caso português, St. Aubyn (2004)<sup>1</sup>, refere que nas últimas décadas a formação do capital humano tem sido um importante factor de crescimento da economia, tendo produzido efeitos directos e indirectos no PIB por trabalhador. No mesmo estudo, refere-se que as melhorias nos níveis de formação da população (embora aquém das efectivas necessidades da sociedade e abaixo do atingido na OCDE), permitiram justificar o crescimento

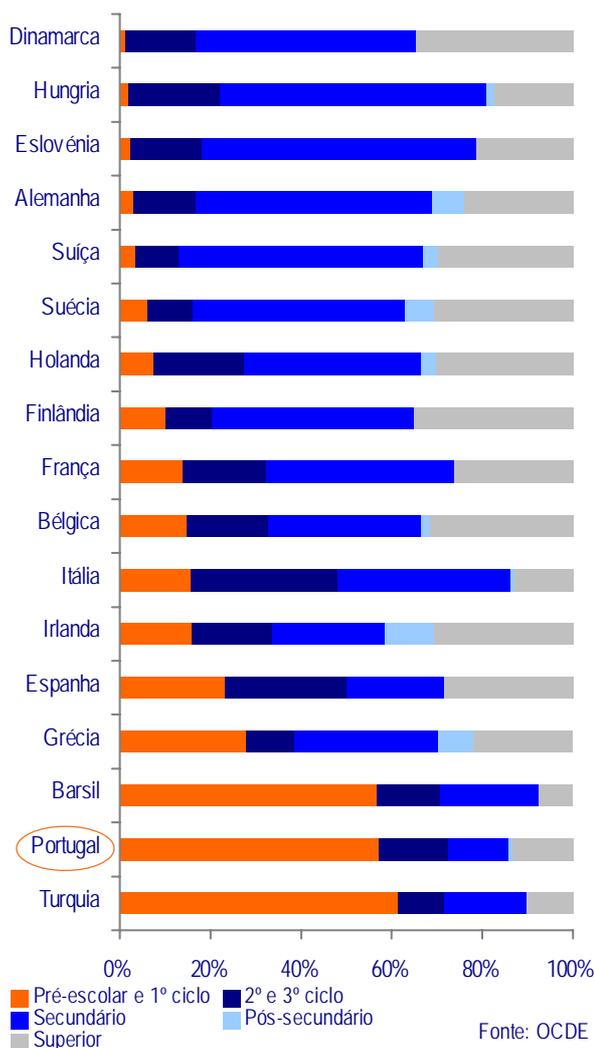
<sup>1</sup> St. Aubyn, Miguel e João Pereira, "What level of education matters most for growth? Evidence from Portugal", 2004

**Tabela 1: Indicadores de caracterização geral (2006)**

	Portugal	UE25
PIB pc (EUR)	14 670	23 529
<b>Estrutura Etária População</b>		
0-9 anos	10.3%	10.3%
10-19anos	10.7%	11.0%
20-44anos	36.9%	35.6%
45-64anos	24.8%	25.3%
>65 anos	17.2%	17.8%
<b>Distribuição por grau educativo</b>		
ISCED 0 - Pré-escolar	12.3	13
ISCED 1 - Básico - 1ºCiclo	35.4	26.4
ISCED 2 - Básico - 2ºCiclo	18.5	21.2
ISCED 3 - Secundário	16.4	20.6
ISCED 4 - Pós-secundário	0.1	1.3
ISCED 5 e 6 - Superior	17.3	17.4

Fonte: Eurostat, AMECO.

**Gráfico 1: Formação da População Adulta (2006)**



Fonte: OCDE

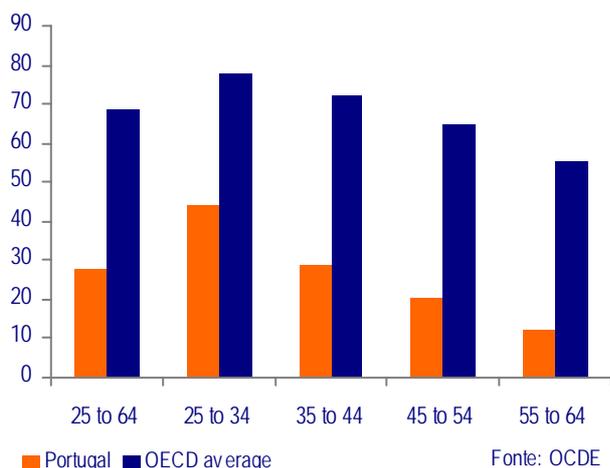
**OPINIÃO**

económico observado no período 1960-2001. Ainda assim, a OCDE<sup>2</sup> referia em 2003 que o produto português poderia ter crescido mais 1.2 pontos percentuais por ano, nas décadas de 70 a 90, se os seus níveis de escolaridade estivessem nessa altura equiparados à média dos países da OCDE.

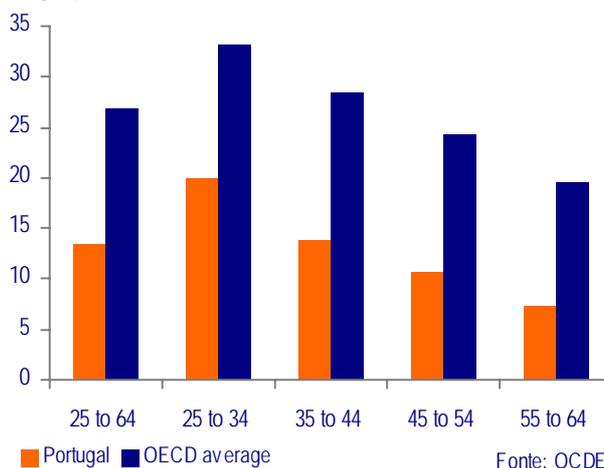
No entanto, as evidências demonstram que o nível de formação médio do capital humano em Portugal ainda se situa aquém do necessário, e ainda constitui um obstáculo estrutural, continuando a ser um factor inibidor de um modelo de crescimento económico mais sustentado. De facto, observa-se em Portugal, que no seguimento dos esforços feitos nos últimos anos, o nível de qualificação médio da população activa melhorou, nomeadamente ao nível das gerações mais novas. No entanto, apesar dos esforços, a composição da força de trabalho ainda se encontra excessivamente concentrada no ensino básico.

Portugal é, entre os países da OCDE, aquele que apresenta a maior percentagem de indivíduos em idade adulta com um nível de qualificação inferior ao secundário (cerca de 70% da população), sendo que cerca de 60% da população apresenta apenas o 1º ciclo. A OCDE refere que apesar do ensino obrigatório frequentemente não o contemplar, um pouco por toda a Europa, o ensino secundário é cada vez mais um requisito mínimo para a entrada no mercado de trabalho. Também a Comissão Europeia assumiu este objectivo, ao estabelecer para 2010 como meta que cerca de 85% das pessoas com 22 anos na UE tenham completado o ensino secundário. Aliás, este patamar já assume uma importância elevada na generalidade dos países desenvolvidos, como sendo aquele patamar mínimo que permite suportar um sistema de qualificação de recursos humanos forte.

**Gráfico 2: Pop activa com secundário**  
(% grupo etário), 2006



**Gráfico 3: Pop activa com o ensino superior**  
(% grupo etário), 2006



No entanto, as estatísticas demonstram que uma elevada percentagem de estudantes portugueses termina a sua formação no 9º ano de escolaridade (ensino obrigatório), sem que prossiga pelo Ensino Secundário. De facto, a percentagem da população adulta (25-64 anos) que tem o secundário completo é de apenas 28%, contra a média da OCDE de 68%, sendo que apenas a Turquia apresenta um cenário mais negativo. No entanto, é encorajador verificar que na faixa etária 25 a 34 anos, esta percentagem sobe para 45%, tendo aumentado de forma significativa nos últimos anos e em convergência com o observado na média dos países desenvolvidos (embora ainda abaixo da média da OCDE de 80%), mas ainda assim permanecendo um grande caminho a percorrer.

Outro avanço no sentido da qualificação a prazo da média da população, tem a ver com a percentagem de população adulta com formação superior, que tem vindo gradualmente a aumentar, em especial nas áreas de ciências e matemática e afins. E, embora em termos globais o número de licenciados ainda fique aquém da média da OCDE, a percentagem de indivíduos graduados nas áreas de ciências tem acompanhado a tendência europeia, e em alguns casos até excedido os patamares da OCDE.

**2. AS IMPLICAÇÕES NO MERCADO DE TRABALHO**

Apesar dos esforços dos últimos anos, continuamos a ter uma população activa com formação desajustada às necessidades e desafios colocados pelo tecido produtivo.

O nível de qualificação do capital humano tem implicações directas ao nível das taxas de emprego e desemprego. Verifica-se na generalidade dos países da OCDE a existência de uma relação positiva entre o nível de qualificação da população activa e a dinâmica de criação de

<sup>2</sup> OCDE, Education at a Glance 2003, em "Novas Oportunidades"

emprego. A OCDE estima que um aumento de um ano do nível de escolaridade média das habilitações da população activa tem como contrapartida um aumento de 1.7 pontos percentuais na taxa de emprego<sup>3</sup>. Donde, em contrapartida, o nível de qualificação está directamente relacionado com o risco de desemprego, bem como a amplitude do período em que o indivíduo permanece na situação de desemprego: um maior nível de qualificação faz aumentar as probabilidades de reinserção em caso de desemprego, sendo que existe uma tendência para o aumento do desemprego entre os indivíduos de menores qualificações, estando na base do fenómeno do desemprego de longa duração.

Constata-se que em Portugal, a taxa de empregabilidade dos indivíduos com nível de escolaridade mais baixo é ainda relativamente elevada (acima de 70%) face à média da OCDE (58%), embora os dados mais recentes do IEFP indiquem uma descida para cerca de 60% em 2008. Este é o reflexo da estrutura do nosso tecido produtivo, assente em mão-de-obra barata e pouco qualificada. De facto, de acordo com os dados do IEFP, as ofertas de emprego registadas em 2007 incidiam essencialmente em áreas com exigência de mão-de-obra pouco qualificada. Designadamente, 'Pessoal dos serviços de protecção e segurança', 'Trabalhadores não qualificados das minas, construção civil e trabalhadores similares', 'Trabalhadores não qualificados dos serviços e comércio', 'Outros operários, artifices e trabalhadores similares', e 'Empregados de escritório'.

**Tabela 2: Tendências do emprego e desemprego, por nível de qualificação da população activa**

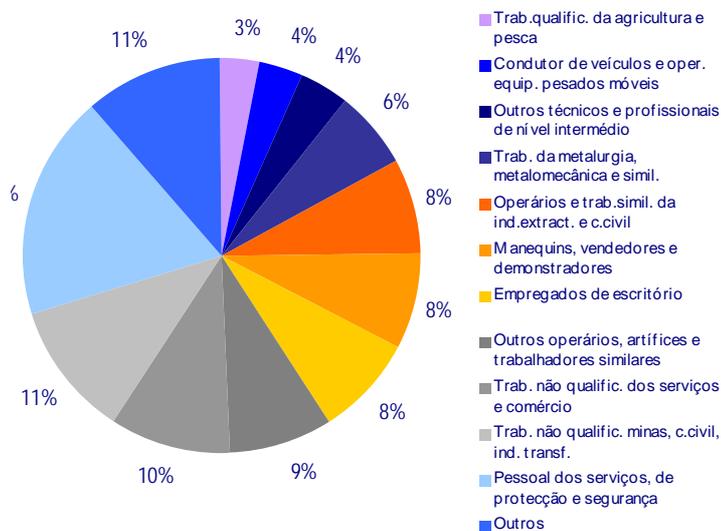
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>EMPREGO</b>									
<b>PORTUGAL</b>									
Ensino básico	71.6	71.9	72.8	73.0	72.8	72.2	71.9	71.5	71.7
Ensino secundário	80.0	81.9	83.2	82.6	82.3	81.6	80.3	79.3	80.2
Ensino superior	89.3	90.0	90.7	90.8	88.5	87.3	88.0	87.3	86.4
<b>OCDE (Média)</b>									
Ensino básico	58.0	58.2	58.3	58.5	57.9	58.0	57.3	57.7	58.4
Ensino secundário	74.6	75.1	75.5	75.5	75.2	74.9	74.7	75.3	75.9
Ensino superior	84.5	84.6	84.7	84.7	84.4	83.9	83.8	84.1	84.4
<b>DESEMPREGO</b>									
<b>PORTUGAL</b>									
Ensino básico	4.4	4.0	3.6	3.6	4.4	5.7	6.4	7.5	7.6
Ensino secundário	5.1	4.4	3.5	3.3	4.3	5.1	5.6	6.7	7.1
Ensino superior	2.8	3.0	2.7	2.8	3.9	4.9	4.4	5.4	5.4
<b>OCDE (Média)</b>									
Ensino básico	9.3	9.2	8.9	8.6	9.3	9.6	10.1	10.3	9.6
Ensino secundário	6.5	6.0	5.6	5.4	5.7	5.9	6.2	5.8	5.4
Ensino superior	4.0	3.8	3.5	3.3	3.7	4.0	4.1	3.9	3.5

Fonte: OCDE.

Mas também é verdade que o nível de empregabilidade é comparativamente mais alto nos segmentos mais qualificados, sendo até mais elevada que a média da OCDE, o que reflecte o esforço da economia de recuperar o diferencial.

Apesar das necessidades de maior qualificação dos recursos humanos, a verdade é que os dados demonstram que o nível de desemprego entre os licenciados tem vindo a aumentar nos últimos anos, ainda que a taxa de desemprego se mantenha abaixo da verificada para outros níveis de qualificação. A este fenómeno não será alheio o facto de os licenciados estarem concentrados em áreas relativamente menos interessantes para as necessidades da

**Gráfico 4: Ofertas de Emprego, por profissão - 2007**



Fonte: IEFP

<sup>3</sup> OCDE, Employment Outlook 2004.

## OPINIÃO

Tabela 3: Diplomados e Desempregados, com habilitação superior, por áreas de estudo

	Desempregados		Diplomados			Desemp. (%Diplom) (1)	Diplomados Nº índice procura emprego (2)
	Nº	%	1996-2001	2006	1996-2006		
Formação de professores/formadores e ciências da educação	6 023	15.8%	41 617	99 345	184,248	3.27	91
Artes	1 751	4.6%	9 277	24 307	45 887	3.82	109
Humanidades	2,611	6.8%	12,996	3,300	27,210	9.60	150
Ciências sociais e do comportamento	4,976	13.0%	21,081	2,688	36,232	13.73	163
Informação e jornalismo	1,045	2.7%	5,126	5,116	25,233	4.14	129
Ciências empresariais	6,189	16.2%	52,287	1,549	67,287	9.20	92
Direito	1,145	3.0%	12,291	9,862	54,055	2.12	73
Ciências da vida	550	1.4%	3,030	2,103	13,131	4.19	100
Ciências físicas	814	2.1%	4,210	1,249	9,397	8.66	121
Matemática e estatística	225	0.6%	3,440	1,242	9,018	2.50	47
Informática	324	0.8%	4,416	721	8,490	3.82	51
Engenharia e técnicas Afins	3,210	8.4%	18,459	1,199	27,272	11.77	110
Indústrias transformadoras	702	1.8%	3,245	5,578	24,286	2.89	141
Arquitectura e construção	1,595	4.2%	10,562	879	16,750	9.52	89
Agricultura, silvicultura e pescas	1,031	2.7%	5,071	3,403	18,718	5.51	150
Ciências veterinárias	106	0.3%	742	1,098	5,288	2.00	84
Saúde	2,375	6.2%	25,893	216	35,058	6.77	47
Serviços sociais	1,735	4.5%	4,104	10,924	42,781	4.06	206
Serviços pessoais	1,057	2.8%	6,974	1,887	15,175	6.97	85
Serviços de transporte	24	0.1%	164	2,716	9,380	0.26	72
Protecção do ambiente	662	1.7%	2,076	74	3,022	21.91	152
Serviços de segurança	54	0.1%	982	1,076	4,699	1.15	35
Total	38,204	100%	248,043	180,532	682,617	5.60	100

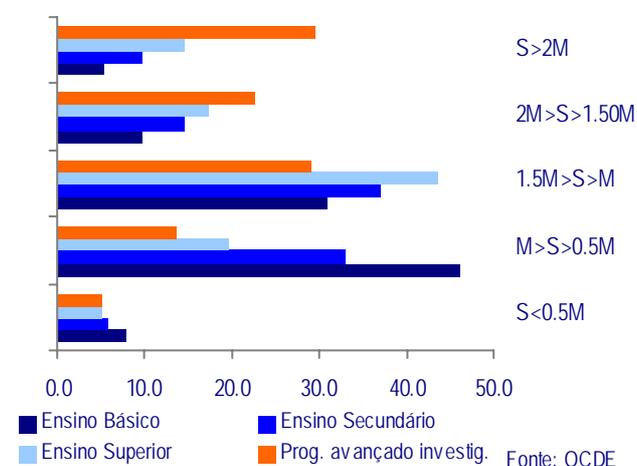
Fonte: IEFP

Notas:(1) Nº de desempregados registados em 2006, face ao número de licenciados nas respectivas áreas existentes em 2006 (considera-se como proxy o acumulado dos últimos 10 anos), multiplicado por 100; (2) Número índice de procura de emprego, calculado pelo IEFP. O número índice obtém-se a partir da divisão, por área de estudo, do resultado do quociente entre os desempregados e o total de diplomados de 1996-97 a 2005-06, pelo valor apurado para o conjunto das áreas, multiplicado por 100. Se uma área de estudo apresenta um número índice superior a 100 significa que o nível de procura de emprego dessa área de estudo é superior ao valor médio global de todas as áreas; se uma área de formação apresenta um número índice inferior a 100 significa que o nível de procura de emprego dessa área de formação é inferior ao valor médio global de todas as áreas. Quanto maior ou menor for a distância a 100 do resultado maior ou menor é o nível de procura de emprego da área de estudo respectiva.

economia. Nomeadamente, na última década observou-se uma elevada concentração de licenciados nas áreas sociais e de humanidades, bem como em áreas empresariais, mas frequentemente de qualidade inferior, tendo gerado uma saturação do mercado nestas áreas, enquanto que nas áreas de ciências e matemática continuam a observar fortes carências.

O nível médio de qualificação tem também implicações nos rendimentos médios auferidos. Apesar do tecido produtivo ainda estar refém de um modelo assente em mão-de-obra pouco qualificada e de baixo custo, vão crescendo as exigências de maior sofisticação e qualificação, o que leva a que o investimento em educação constitua um investimento com elevadas taxas de retorno. Aliás, Portugal é dos países que se destaca a este nível, ou seja, onde o prémio de qualificação é superior relativamente à não qualificação, comparativamente a outros países. Exactamente porque existe uma forte procura por estes trabalhadores qualificados, face à oferta. Mas também porque o prémio de produtividade é superior.

Gráfico 5: Salários por nível de formação (2006)



Fonte: OCDE

### 3. RELAÇÃO DOS ALUNOS PORTUGUESES COM AS ÁREAS DE CIÊNCIA E MATEMÁTICA

De facto, como foi referido, para além da população activa portuguesa não apresentar o nível de qualificação mínima, há que ter presente o conteúdo dessa qualificação. Designadamente, o peso das disciplinas de ciências no processo de aprendizagem. Em particular, observando as comparações internacionais possibilitadas pela avaliação dos resultados PISA publicados pela OCDE, em que se avalia o desempenho dos alunos na faixa etária dos 15 anos nas áreas científicas, constata-se que Portugal apresenta uma prestação pouco lisonjeira comparativamente a outros países. Nomeadamente, Portugal está entre os países da OCDE que apresentam uma classificação global mais baixa; e, por escalões de pontuação, numa escala de 1 a 6, Portugal obtém o maior número de indivíduos nas categorias abaixo do nível 1, e concentram-se na sua maioria até ao nível 3, comparativamente à média da OCDE. Ou seja, tal significa que os jovens portugueses na faixa etária dos 15 anos estão entre os que menos destreza demonstram na utilização da matemática, apesar desta ser uma disciplina com uma importância crescente na sociedade moderna. Donde, mesmo os que aspiram a obter uma formação superior, optam por evitar as áreas onde a incidência destas disciplinas é maior, continuando a comprometer o leque de valências disponíveis na economia no futuro próximo.

A estes resultados não deve ser alheio o facto de, na escola portuguesa, não haver uma tradição de aposta na Matemática e áreas científicas e literatura, privilegiando-se as áreas sociais e outras. Na verdade, quando observamos a distribuição do número de horas de leccionação por tema, verificamos que Portugal atribui um número de horas significativamente inferior a essas disciplinas comparativamente à média da OCDE ou da UE nos escalões etários mais baixos. Portugal é o país da UE que ao nível do 2º ciclo do básico dedica menos tempo ao ensino da língua e da Matemática. E no terceiro ciclo, apenas a Holanda tem uma carga horária inferior (ver OCDE). Por exemplo, no escalão etário 9-11 anos, apesar do número de horas de aulas leccionadas ser dos mais elevados da OCDE, existe uma grande dispersão por muitas áreas. A leitura e a escrita ocupam 15% do currículo, enquanto que na OCDE ocupam cerca de 23%; em relação à Matemática, em Portugal, ocupa 12%, enquanto que na OCDE é de 16%.

**Tabela 5: Tempo de leccionação obrigatória por escalão etário (2006)**

	Portugal	OCDE (média)	UE19 (média)
7-8 anos	860	770	783
9-11 anos	854	810	819
12-14 anos	887	896	892
15 anos	826	910	902

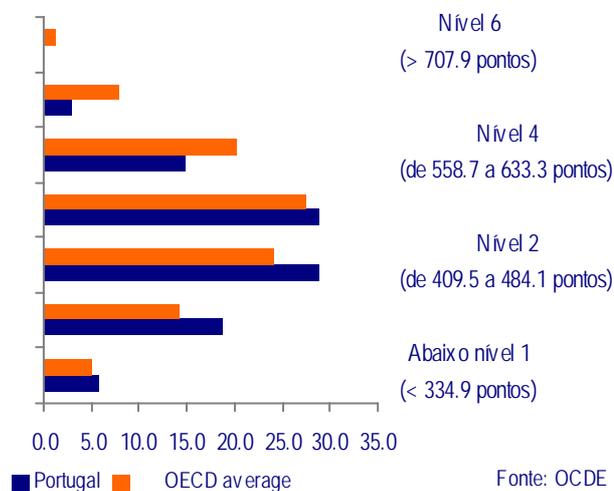
Fonte: OCDE - Education at a glance - 2008.

**Tabela 4: Resultados PISA - Ciências (2006)**

	Total	Homens	Mulheres	Diferença
Finlândia	563	562	565	-3
Canada	534	536	532	4
Japão	531	533	530	3
Nova Zelândia	530	528	532	-4
Austrália	527	527	527	0
Holanda	525	528	521	7
Coreia	522	521	523	-2
Alemanha	516	519	512	7
Reino Unido	515	520	510	10
Rep. Checa	513	515	510	5
Suíça	512	514	509	5
Austria	511	515	507	8
Bélgica	510	511	510	1
Irlanda	508	508	509	-1
Hungria	504	507	501	6
Suécia	503	504	503	1
OECD (média)	500	501	499	2
Polónia	498	500	496	4
Dinamarca	496	500	491	9
França	495	497	494	3
Islândia	491	488	494	-6
EUA	489	489	489	0
Espanha	488	491	486	5
Eslováquia	488	491	485	6
Noruega	487	484	489	-5
Luxemburgo	486	491	482	9
Itália	475	477	474	3
<b>Portugal</b>	<b>474</b>	<b>477</b>	<b>472</b>	<b>5</b>
Grécia	473	468	479	-11
Turquia	424	418	430	-12
México	410	413	406	7

Fonte: OCDE

**Gráfico 6: PISA (2006) - Ciências**



## OPINIÃO

Tabela 6: Distribuição do tempo de aulas por temas (2006)

	Portugal	OCDE (média)	UE19 (média)
<b>Escalão Etário 9-11 anos</b>			
Leitura, escrita e literatura	15	23	25
Matemática	12	16	17
Ciências	9	9	9
Estudos Sociais	6	8	7
Línguas Estrangeiras	11	7	9
Tecnologia	-	1	1
Artes	18	12	13
Educação Física	9	8	9
Religião	-	4	4
Formação vocacional	-	1	1
Outros	20	11	5
Total	100	100	100
<b>Escalão Etário 12-14 anos</b>			
Leitura, escrita e literatura	11	16	16
Matemática	11	13	13
Ciências	12	12	12
Estudos Sociais	13	12	12
Línguas Estrangeiras	15	12	13
Tecnologia	-	3	4
Artes	11	8	8
Educação Física	9	8	8
Religião	-	3	4
Formação vocacional	-	2	1
Outros	18	11	9
Total	100	100	100

Fonte: OCDE - Education at a glance - 2008

Assim, apesar das crescentes necessidades da economia nestas áreas, ao nível do ensino superior, apenas cerca de 7.3% dos alunos se encontram a frequentar cursos nas áreas de ciências, matemática e tecnologias, contra uma medida da UE de 10.6%. Nos últimos anos, esta percentagem caiu, sendo que em 2000 este número se situava em 9.4%, enquanto que na UE esta percentagem se manteve relativamente estável. No entanto, em termos de graduados nas várias áreas do saber, observa-se uma recuperação significativa relativamente à média europeia: em 2006, os graduados nas áreas de ciências, matemática e computação representam cerca de 9.7% do total de graduados, face à média europeia de 9.9%, enquanto que em 2000, estes números situavam-se em 5.8% e 10.8%, respectivamente.

#### 4. RAZÕES POR TRÁS DA INEFICIÊNCIA DO SISTEMA EDUCATIVO

Apesar dos esforços desenvolvidos, os problemas do sistema educativo mantêm-se relativamente inalterados, embora em alguns casos com menos expressão.

##### ◆ A taxa de abandono escolar e retenção permanecem elevadas

Uma elevada percentagem de estudantes termina a sua formação escolar prematuramente, sem completar o Ensino Secundário. Por outro lado, o número de chumbos no ensino básico e secundário voltou a diminuir e atingiu o valor mais baixo desde o ano lectivo 1996/1997. Estas estatísticas não implicam necessariamente uma melhoria nos níveis de qualidade da aprendizagem, já que as retenções são adiadas para os últimos anos dos respectivos ciclos. Apesar dos esforços para que a escolaridade obrigatória seja mais abrangente, os resultados em termos da qualidade dos formados é

Tabela 7: Evolução das taxas de retenção e desistência (%)

	1996/97	2000/01	2007/08
Ensino Básico	15.5	13	8.3
Ensino Secundário	36.6	40.2	22.4

Fonte: GIASE, Estatísticas da Educação.

baixa. Mesmo assim, os níveis obtidos são fracos, sendo que as taxas de retenção nos vários patamares de ensino ainda rondam os 8% no Ensino Básico e mantém-se acima de 20% no Ensino Secundário. O insucesso é ainda visível nos resultados das provas globais que são efectuadas onde as taxas de insucesso são relativamente elevadas, em especial nas áreas científicas. O que sugere que a qualidade dos resultados obtidos é deficitária.

#### ◆ Escassez de formação ao longo da vida

A falta de formação obtida através do sistema de ensino não é colmatada pela iniciativa de prosseguir com acções de formação ao longo do ciclo de vida activa do indivíduo, sejam elas por iniciativa própria ou por iniciativa da entidade empregadora. Portugal encontra-se entre os países onde a percentagem de pessoas que tem formação após o serviço escolar obrigatório é menor, apenas 4.4% em 2007, face a uma média europeia de 9.7% na UE27. Esta formação contínua é determinante numa sociedade que está em rápida modernização, porque é isso que permite que se acompanhem as novas tendências, os avanços tecnológicos, etc.

No entanto, importa referir o esforço de inverter esta situação, especialmente no sentido de recuperar os indivíduos que abandonaram prematuramente o sistema educativo, na tentativa de lhes conferir habilitações equivalentes ao secundário, que como vimos é cada vez mais uma referência mínima de qualificações na Europa. Em 2006, em Portugal foi lançado o Programa Novas Oportunidades, onde se avalia o percurso profissional e pessoal do candidato, com o intuito de perceber se conseguiram obter ao longo da sua vida as competências que não adquiriram na escola. A maioria dos inscritos que tem à partida apenas o Ensino Básico têm entre 35 e 44 anos; mas são os mais jovens que pretendem a equivalência ao secundário. Desde 2006, cerca de 516 mil adultos inscreveram-se no programa para obter um diploma de equivalência ao ensino básico ou secundário, o qual já foi alcançado por cerca de 161 mil indivíduos.

#### ◆ Currículos enviesados para a via de ensino

O ensino secundário está estruturado de tal forma que os alunos são canalizados para uma formação tendo em vista o acesso ao ensino superior. No entanto, observa-se que na maioria dos casos os alunos acabam por não o fazer. Vão para o mercado de trabalho com uma formação desadequada, quando poderiam ter optado por uma via profissionalizante.

### 5. AS RAZÕES POR TRÁS DESTES RESULTADOS

Através do ensino obrigatório tem sido possível eliminar as elevadas taxas de iliteracia, mas isso não tem sido suficiente para garantir uma maior qualidade dos formados. Portugal é simultaneamente dos países com piores resultados e onde os alunos optam por abandonar o sistema de ensino mais cedo. Actualmente, um conjunto de factores determina que na análise custo/benefício, os jovens considerem que é mais benéfico o abandono escolar. Essas razões foram sistematizadas numa análise anterior, "Retidos num ciclo vicioso", em Agosto 2006, e que aqui retomamos. Designadamente:

#### ◆ Questões sócio-económicas

A OCDE sugere como uma das principais razões para o nível de sucesso escolar, o nível de desenvolvimento do país, avaliado pelo PIB per capita. Primeiro, porque o nível de rendimento determina o grau de propensão para o trabalho, com vista a contribuir prematuramente para o orçamento familiar. Segundo, porque indivíduos inseridos num ambiente económico menos favorável têm à partida um menor grau de acesso a instrumentos que lhe permitam desenvolver o conhecimento, à cultura e horizontes de vivência mais estreitos, pelo que tendem a atribuir uma maior ponderação ao benefício que decorre de saírem do sistema educativo e contribuírem mais prematuramente para o orçamento familiar.

A isto acresce que o fraco desempenho escolar assume um efeito em cascata dentro de uma família, passando de geração em geração. Em Portugal, este factor parece ser de especial relevância. Assim, o facto de haver uma grande percentagem de pais que não completaram o ensino básico, contribui para que ainda hoje esta constitua uma barreira para uma maior eficácia do sistema educativo em Portugal. Em 2003, cerca de 62.8% da população portuguesa com 15 anos era oriunda de famílias cujas mães não tinham concluído o ensino secundário, contra a média da OCDE de 25.7%. A OCDE refere ainda a importância do estatuto profissional das famílias para o desempenho escolar dos filhos. Em 2006, por exemplo, a OCDE refere que Portugal é dos países onde a probabilidade de um indivíduo aceder ao ensino universitário, dado que um dos progenitores possui formação superior, é das mais elevadas na Europa (cerca de duas vezes superior à dos indivíduos cujos progenitores não tenham formação superior). Donde, esta situação contribui para cada vez mais se agudizar as disparidades sociais, relativamente ao cenário médio da Europa.

## OPINIÃO

Indivíduos provenientes de famílias cujos progenitores tiveram um desempenho escolar fraco, têm uma maior probabilidade de também virem a apresentar um desempenho escolar fraco. A insatisfação escolar é socialmente aceite, por famílias cujos progenitores também já manifestaram essa insatisfação no seu tempo e que, talvez por eles próprios nunca terem compreendidos os benefícios do acesso à educação, são incapazes de incutir nos seus filhos uma ideia mais positiva em relação à escola. Face às primeiras dificuldades, estas são naturalmente atribuídas à falta de inaptidão, à falta de recursos, ou à ineficácia do sistema, sendo considerado inútil qualquer esforço para o alterar.

Portanto, estes são dois factores estruturais, que tendem a dissipar-se ao longo do tempo, se tomadas as medidas adequadas de incentivo para quebrar o ciclo vicioso, embora seja de efeitos demorados no tempo. No entanto, as medidas necessárias não visam necessariamente e de forma directa o sistema educativo, mas sim são medidas que visam promover o nível médio de vida da população, permitindo um acesso mais igualitário de todos a um nível de vida superior, onde o acesso mais eficiente ao sistema educativo tenderá a ser uma consequência desse esforço, com resultados positivos a prazo.

### ◆ Falta de eficácia das instituições educativas e das estruturas curriculares

A falta de informação relativamente às opções que se colocam para o futuro e a convicção enraizada de que a escola não oferece uma resposta para as exigências do meio laboral, constituem outro factor inibidor do interesse dos jovens no sistema educativo. É relativamente frequente que os jovens e respectivas famílias tomem decisões com base em informação escassa. O Estado e as escolas têm um papel importante na difusão da informação aos alunos e às suas famílias, mas também compete a estas o esforço por se manterem informadas.

A desadequação dos métodos de ensino é outro factor que gera a desmotivação dos alunos. A aplicação de métodos mais adequados pode ter um papel importante em manter os alunos interessados no plano de estudo e levá-los a que queiram aprofundar as matérias e prosseguir os estudos de acordo com as respectivas vocações. É importante a aplicação de técnicas pedagógicas avançadas, por professores com experiências profissionais relevantes que facilitem a ligação do ensino ao mundo real. A formação contínua dos professores é importante. Em especial porque aquando da democratização do sistema de ensino, foi necessário um elevado número de professores, e face à escassez para satisfazer tal procura, foi-se algo permissivo relativamente à qualidade dos professores contratados. Nos dias de hoje, essa situação também tende para a resolução, com a sucessiva entrada de novos professores, mais bem preparados. Mas é sabido que a carreira de ensino padece de vários problemas que tendencialmente tornam a motivação e a dedicação dos professores mais baixa.

A desadequação das estruturas curriculares, já que no actual sistema de ensino os alunos que se encontram no primeiro e segundo ciclos são "naturalmente" conduzidos para soluções, que nem sempre respondem às necessidades dos alunos cujas ambições pessoais não passam pela formação no ensino superior. Nesse sentido, a opção de um curso técnico-profissional não é uma opção, embora, na prática se verifique que os alunos que tomam este caminho acabam por ter uma maior capacidade de empregabilidade. São alunos mais motivados, possivelmente porque conseguem ver uma aplicação directa da sua aprendizagem na economia real. Enquanto que os que optam pela via generalista e não dão seguimento para uma licenciatura acabam por ter maior dificuldade em encontrar trabalho, e a sua aprendizagem é mais desmotivante porque encontram mais dificuldade em entender a importância prática de um conjunto de matérias. No entanto, também é verdade que os cursos técnico-profissionais podem ser vistos como menos prestigiantes.

### ◆ Recursos humanos desajustados às necessidades das escolas

Enquanto que é positivo reconhecer o aumento da qualidade do pessoal docente, importa salientar que os dados apontam para uma certa irracionalidade na utilização dos recursos humanos existentes. Portugal está entre os países com uma menor dimensão média de turmas, a que corresponde o menor rácio de alunos por professor. Simultaneamente, Portugal apresenta em termos da organização dos tempos de trabalho dos professores um número de horas de leccionação por ano lectivo abaixo da média dos países da OCDE. Tudo isto sugere uma distribuição irracional dos recursos, mais visível nas escolas públicas do que nas escolas privadas.

### ◆ As escolas não tiram partido da autonomia que a lei lhes permite

A prática demonstra que as escolas não utilizam a autonomia que a lei lhes concede, de forma a gerirem as actividades escolares que correspondam às necessidades da sua comunidade educativa. O sistema educativo português tem uma forte tradição de dependência do Estado, a quem tem competido a generalidade das decisões que são implementadas nas escolas. O Regime de Autonomia, Administração e Gestão de Estabelecimentos Públicos de Ensino confere às escolas e às autoridades locais uma maior abertura para a definição de um planeamento de acordo com as necessidades específicas da comunidade em que estão inseridas. No Regime de Autonomia, à Administração Central competem as tarefas de Financiamento, Regulação do Sistema e Avaliação e Controlo; às autoridades locais compete a gestão dos

recursos humanos e infra-estruturas; e às escolas compete avaliar as dificuldades dos alunos, delinear uma estratégia, fazer o planeamento, de forma a passar a mensagem educativa da forma mais eficaz, fazer a administração quotidiana dos recursos, etc, de forma a combater a forte evasão escolar.

Na prática constata-se que a implementação do Regime de Autonomia tem sido lento, fruto da relutância das escolas em avançar com essa opção. A principal causa apontada para esta falta de adesão parece ter a ver com a forte tradição de dependência do Ministério da Educação, que levou a que as escolas não estejam preparadas para assumir a gestão e tomar decisões. Ainda assim, no ano lectivo que agora se inicia, foram anunciados Contratos de Autonomia com cerca de 94 municípios, constituindo um importante passo para desbloquear este processo que há bastante tempo se encontrava parado.

#### ◆ Tecido empresarial alheado das escolas

Finalmente, é importante que o sector produtivo desempenhe um papel no sentido de esclarecer a sociedade acerca das suas necessidades, permitindo uma maior relação entre o meio empresarial e o meio educativo. Mais, é necessário que o próprio meio empresarial possa apostar na qualificação e requalificação dos seus colaboradores, incentivando as iniciativas de formação profissional contínua.

### 6. RECURSOS DISPENDIDOS SÃO ALOCADOS DE FORMA POUCO EFICIENTE

Os recursos financeiros equiparam-se aos dispendidos em outros países da OCDE, avaliando em percentagem do PIB ou em termos de PIB per capita. Porém, a sua alocação sugere a existência de ineficiências, que resultam, porventura da existência de alguns vícios do sistema. Designadamente, o forte gasto com recursos humanos, ou com custos operacionais ligados à manutenção de infra-estruturas desajustadas às necessidades do sistema.

Do ponto de vista dos recursos financeiros dispendidos no desenvolvimento da educação, Portugal não compara de forma desvantajosa relativamente a outros países desenvolvidos. Em 2005, o montante gasto em percentagem do PIB situa-se em 5.4%, acima da média da União Europeia. Qualquer que seja o indicador que se considere para avaliar o montante gasto, Portugal não manifesta carência de recursos no sistema educativo. No entanto, é notório que para o mesmo montante global gasto, os resultados obtidos em Portugal são muito inferiores aos verificados na generalidade dos países da UE. Ou seja, o problema de Portugal não se prende com a quantidade de recursos financeiros disponíveis, mas antes com a sua alocação.

O sistema educativo é financiado essencialmente através do orçamento de Estado e o montante total alocado tem vindo a crescer ao longo das últimas três décadas. No entanto, em 2005, apenas cerca de 0.4% da despesa em educação correspondia a despesa privada, uma parcela que tem vindo a crescer (0.1% em 2004), mas ainda inferior ao observado noutros países da UE. Mas, os factos mais reveladores surgem quando se observa a composição da despesa.

Portugal apresenta comparativamente uma maior parcela de despesas correntes, atingindo 96.4% das despesas totais em 2005, acima da média europeia. Mas o mais importante é verificar que das despesas correntes, cerca de 89.4% correspondem a custos com o pessoal (menor que em 2003, altura em que se situava acima dos 90%), que compara com 78.6% na média europeia. O que significa que, face aos mesmos montantes totais gastos, Portugal disponibiliza menos recursos para o melhoramento da qualidade educativa. Mais, Portugal está entre os países que menos despende em subsídios de

**Tabela 8: Recursos Financeiros da Educação (2005)**

	Portugal	UE25	UE15
Despesa em Educação (% PIB)	5.4	5.1	4.9
Distribuição p/ grau de ensino			
ISCED 0	0.6	0.5	0.5
ISCED 1	1.7	1.2	1.1
ISCED 2 a 4	2.2	2.3	2.2
ISCED 5 a 6	1.0	1.2	1.1
Despesa em Educação (%Despesa Pública)	11.3	10.9	10.3
Despesa anual p/estudante (% PIB pc)			
Total	20.6	24.4	25.0
ISCED 1	24.4	20.1	19.9
ISCED 2-4	32.4	24.4	25.2
ISCED 5-6	44.0	37.1	35.8
Despesa privada na educação (% PIB)	0.4	0.7	0.6
Composição da Despesa (2003)			
Despesa Corrente (% Total)	96.4	91.9	91.7
Despesa Pessoal	89.4	78.6	80.4
Despesa Capital % (Total)	3.6	8.1	8.3
Subsídios de Estudo (%Total)			
TOTAL	2.6	5.9	5.6
ISCED 1-4	1.4	3.0	3.2
ISCED 5-6	8.9	16.7	14.7

Fonte: Eurostat.

## OPINIÃO

estudo a alunos, ainda que tenha intensificado esforços nesse sentido nos últimos anos: apenas 2.6% (1.4% em 2004) face aos 5.9% da média europeia, sendo o diferencial ainda mais acentuado quando considerados os graus de ensino superior.

Nos últimos anos, o Estado investiu na renovação do parque escolar, construindo novas escolas ou recuperando as já existentes. O Estado tem feito um esforço de maior investimento de forma a melhorar as condições de funcionamento das escolas. Em especial, depois do alargamento da escolaridade obrigatória, que obrigou a um aumento das estruturas. Em particular, foi feito um esforço no que diz respeito ao alargamento do ensino pré-escolar. As verbas aplicadas aos vários graus de ensino têm vindo a aumentar, salientando-se a criação de novas instalações para os 2º e 3º ciclos e para o ensino secundário, frequentemente em substituição das instalações já existentes. Apesar do esforço para ajustar a rede escolar à nova realidade, continuamos a observar a existência de um elevado número de escolas nas zonas interiores do país com um baixo número de alunos e que comportam um elevado custo de manutenção. Apesar das melhorias feitas, os alunos reflectiram as precárias condições de ensino nos questionários do PISA, referindo a falta de laboratórios, material informático, e muitas vezes condições até mais básicas, como por exemplo aquecimento nas salas de aula.

Em contrapartida, observa-se que os salários dos professores superam em muito os dos seus pares europeus. Embora numa situação relativamente desfavorecida quando no início da carreira, os professores portugueses que alcançam o topo da carreira de forma relativamente rápida e, nessa altura, atingem níveis de rendimento, tanto em termos absolutos como em termos relativos, muito superiores.

### 7. QUE CAMINHOS SEGUIR, DE ACORDO COM A OCDE?

Face aos desafios que se colocam ao sistema educativo português, estão identificados os caminhos que deverão ser trilhados, com um único objectivo: levar a que os alunos concluam o ciclo formal de educação, que o façam com aproveitamento, e que quando fora do sistema possam dar continuidade através de iniciativas de formação profissional. A OCDE refere de forma sistematizada os caminhos a seguir para desenvolver as qualificações dos alunos e o capital humano do país:

- ◆ Promoção do combate ao insucesso e abandono escolares. Nesse sentido, o governo elegeu como prioridade o investimento no alargamento da rede de educação pré-escolar, na promoção da formação contínua em Matemática dos professores do 1º ciclo, na valorização do ensino de língua portuguesa, e na aceleração da informatização das salas de aula. A diversificação das ofertas profissionalizantes no Ensino Básico e no Ensino Secundário é outra prioridade.
- ◆ Mas a OCDE refere ainda a necessidade de desenvolver estruturas curriculares que vão ao encontro das necessidades e aspirações dos estudantes e suas famílias. Desenvolver a educação vocacional e técnica, em coordenação com as especificidades do tecido empresarial do meio envolvente, e fazer com que os alunos e as suas famílias entendam que a sociedade tem essas necessidades e que o seu esforço pode ser dirigido nessa direcção, em vez da aposta nas vias de ensino.
- ◆ Atribuir especial importância às elevadas taxas de retenção, já que o insucesso promove a desistência. Há que desenvolver ferramentas que permitam identificar os alunos em risco e criar condições para contornar os efeitos da segregação económico-social.
- ◆ Investir em melhores sistemas de avaliação e que os seus resultados resultem em tomadas de decisões com vista a melhorar o desempenho do sistema educativo. Nesse sentido, o governo elegeu como prioridade o lançamento do programa de avaliação do processo de aplicação de novos currículos do ensino secundário, de forma a conhecer quais os efeitos na taxa de escolaridade e na qualidade da aprendizagem, mas também para determinar os custos do sistema em termos de eficiência da reforma. De referir ainda o lançamento de um programa nacional de avaliação das escolas, em termos de eficiência e qualidade, e de um modelo de certificação de manuais, de forma a permitir uma utilização mais racional dos mesmos.
- ◆ Alargar as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida. As autoridades portuguesas têm apostado na implementação e consolidação do programa Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, estimulando a procura por parte das entidades empregadoras e indivíduos, e ao mesmo tempo promovendo o alargamento da oferta de cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA).
- ◆ Re-alocação mais eficaz dos recursos financeiros, que decorrerá de uma maior racionalização da rede escolar, de uma racionalização no número de professores, entre outros. Dessa forma libertam-se recursos para materiais, equipamentos, etc.
- ◆ Promover a autonomia das escolas. Para isso há que promover a selecção e tarefas dos professores que dirigem as escolas; recompensar o uso da autonomia através de incentivos de promoção, ou outros; treinar os professores para que estes façam uso da autonomia nas classes de aulas e nos projectos que promovem, de acordo com as necessidades dos seus alunos; rever os programas pedagógicos; informar as famílias do que as escolas podem oferecer aos alunos, para que estas sejam um factor de pressão para o fazer.

Susana Jesus Santos