

Introdução

A educação constitui uma aposta decisiva, mas difícil, para o futuro de Portugal, sendo essencial que toda a sociedade esteja empenhada na melhoria da qualidade e das condições de equidade que são oferecidas para elevar as qualificações dos portugueses e seja possível construir os consensos necessários à sustentabilidade das reformas a realizar.

Pelo segundo ano consecutivo, o Conselho Nacional de Educação publica o relatório sobre o Estado da Educação, aprovado no seu plenário de 13 de Setembro de 2011, que se dirige a todos os portugueses, em particular, aos protagonistas da educação e aos parceiros educativos. Enquanto órgão independente e de concertação educativa, onde se encontram representadas diferentes sensibilidades, cabe ao Conselho Nacional de Educação apreciar o desenvolvimento e aplicação das políticas de educação e formação, produzindo pareceres e recomendações suscitados nesse processo, por iniciativa própria ou por solicitação do Governo e da Assembleia da República.

É no cumprimento desta missão que o CNE tem acompanhado a evolução do sistema educativo, propondo soluções para os problemas identificados,

com o contributo essencial dos seus conselheiros e, sempre que possível, sustentadas em estudos, audições e debates nas comissões especializadas e no plenário, assim como no contacto directo com as situações no terreno, designadamente através de visitas a escolas e autarquias. A publicação de relatórios sobre o estado da educação insere-se neste contexto e visa clarificar o funcionamento dos sistemas de educação e formação, sistematizando informação muitas vezes dispersa e de difícil acesso, mas essencial para que se possa compreender a situação nacional.

Sabemos que a educação e formação são sectores decisivos na evolução dos países e factores importantes de coesão social, consideradas como fonte de renovação das pessoas e das comunidades. Daí que face aos desafios colocados pela globalização da economia, pela emergência da sociedade da informação e pelo desenvolvimento acelerado do conhecimento científico e tecnológico, a educação de todos e ao longo de toda a vida impõe-se a cada indivíduo como necessária ao seu aperfeiçoamento pessoal e profissional, à sua adaptação ao mercado de trabalho e, em última análise, à sobrevivência com qualidade num mundo em constante mudança, dominado pela incerteza quanto ao futuro.

Nesta perspectiva, a problemática da educação de todos e ao longo de toda a vida não deve ser equacionada unicamente como um desafio escolar, muito embora a existência de processos de exclusão, as desigualdades e injustiças frequentemente reproduzidos nos percursos escolares, constituam uma preocupação central do CNE, pois são em si mesmos um obstáculo ao desenvolvimento das pessoas e do país. Trata-se de um importante repto que é colocado a toda a sociedade portuguesa: escolas, empresas, associações culturais, associações empresariais e sindicais, sociedade civil e Estado.

É neste contexto que, depois de a primeira edição do relatório sobre o *Estado da Educação 2010* se ter centrado nos percursos educativos, o CNE decidiu dedicar o relatório de 2011 à “Qualificação dos Portugueses”, prosseguindo o seu propósito de destacar em cada *Estado da Educação* uma temática específica. Procurámos conhecer e questionar as ofertas de educação e formação existentes, na certeza de que será através das oportunidades de realização pessoal e social de cada indivíduo que melhor se poderá responder às necessidades de crescimento e desenvolvimento da sociedade.

O que se entende por “Qualificação dos Portugueses”

A qualificação dos portugueses abrange aqui a formação escolar e profissional, adquiridas nos diferentes níveis de ensino e em diferentes contextos, quer de formação inicial, quer de formação contínua, quer ainda de reconhecimento de saberes adquiridos ao longo da vida em ambientes formais, não formais ou informais.

O *Estado da Educação 2010*, com uma focalização privilegiada na vertente da educação, ressaltou de imediato a ligação indissociável dos subsistemas de educação e de formação, nomeadamente pelos recursos que partilham nas escolas públicas, senão mesmo pelas características de dupla certificação a que conduzem algumas das modalidades oferecidas. Por outro lado, o desenvolvimento recente dos ensinos secundário e superior e, em parte, do ensino básico têm sido marcados por preocupações de formação qualificante e de abertura a novos públicos. Daí a escolha do tema deste ano, através do qual se procura retratar uma componente decisiva da educação.

Com a abordagem da qualificação dos portugueses pretende-se contribuir para o conhecimento e sistematização da multiplicidade de iniciativas de educação escolar e profissional, da sua evolução, resultados e problemas, sobretudo no decurso da última década. Pretende-se, ainda, divulgar os efeitos dos esforços de qualificação da população portuguesa, recorrendo a dados de comparação internacional, importante fonte de enriquecimento da análise.

De referir, ainda, que as estatísticas sobre a escolarização dos portugueses começam a revelar efeitos positivos do esforço realizado. Se é certo que a primeira geração abrangida pelo alargamento da escolaridade de nove anos se concentra hoje no grupo etário dos 25 aos 34 anos e que é nessas idades que o nível de escolarização mais progrediu, também é certo que persistem as baixas qualificações dos adultos activos. Considerados globalmente, os portugueses possuem qualificações muito baixas, mas se considerarmos as diferentes vias de formação de nível secundário o ritmo de conclusão tem sido superior ao verificado noutros países europeus.

O EE 2011 adopta uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida e, bem assim, uma visão mais ampla e articulada das qualificações obtidas no âmbito dos subsistemas de educação e formação, não deixando de atribuir a devida relevância ao processo de reconhecimento, validação e certificação de competências e ao edifício organizacional que lhe dá corpo.

O que nos diz o relatório sobre a qualificação dos portugueses

A apreciação do desenvolvimento educativo no EE 2011 centra-se em quatro eixos dos quais se salientam, de seguida, alguns aspectos mais significativos dos progressos alcançados ou problemas identificados.

1. A Educação para Todos e o desafio do prolongamento da escolaridade obrigatória

Na análise da política educativa, uma das prioridades do CNE é o acompanhamento da evolução do

acesso, da garantia de equidade e da qualidade da educação dos portugueses.

Recorde-se que a UNESCO considerou a Educação para Todos (EPT) - Declaração de Jomtien (1990) - como sendo o cerne do progresso de todos os povos. Diversas organizações internacionais e Estados consideraram a EPT como a principal prioridade política, tendo sido, igualmente, uma preocupação manifestada de forma recorrente pelos sucessivos governos, em Portugal.

Neste domínio, o EE 2011 regista progressos importantes. Os jovens portugueses estão hoje muito mais qualificados do que estavam no início da década de 2000. O acesso à educação alargou-se de modo significativo em todos os níveis de ensino, inclusive na educação de infância onde temos já níveis muito satisfatórios de frequência. Os professores, que constituem o elemento decisivo numa educação para todos, também têm investido na melhoria das suas qualificações.

Houve uma diminuição apreciável dos níveis de abandono da escola básica e secundária, verificando-se que, no quadro da UE, Portugal foi o país que mais progrediu no que concerne à percentagem da população de 20-24 anos que tem pelo menos o ensino secundário. Os resultados obtidos no teste PISA apontam para uma melhor qualidade das aprendizagens e maior equidade nas condições em que decorre o processo educativo. Estes são progressos que importa consolidar, mas que não dispensam uma análise aos obstáculos que ainda se encontram nos percursos escolares. Uma boa escola tem de aliar a equidade e qualidade dos percursos escolares dos seus alunos com uma cultura de avaliação e de prestação de contas à comunidade em que se insere.

O estudo do desfasamento etário existente nos ensinos básico e secundário revela que o insucesso marca, desde muito cedo, a história escolar de um número significativo de alunos. Persiste a dificuldade em intervir aos primeiros sinais de dificuldade, evitando que os alunos acumulem problemas. O CNE tem recomendado, como alternativa à repetição, o investimento em estratégias de prevenção das dificuldades e a intensificação do trabalho na

escola, como medidas essenciais à melhoria das aprendizagens.

Veja-se, por exemplo, que a percentagem de alunos com *idade ideal* tende a diminuir à medida que se avança na escolaridade, o que indicia percursos marcados por múltiplas repetências. Este fenómeno penaliza mais as populações de alguns distritos e poderá obstar ao cumprimento do ensino secundário dentro da idade da escolaridade obrigatória (18 anos).

Neste relatório, identificam-se alguns recursos e estratégias importantes para se prosseguir na melhoria do sistema, de que ressaltam a renovação das instalações e equipamentos, a expansão das bibliotecas escolares, os apoios diversificados a alunos e uma melhor inserção das instituições educativas nos territórios em que se localizam.

Os municípios assumem um papel insubstituível na construção e concertação da educação para todos. Em matéria de acesso e sucesso educativo, as autarquias vêm-se afirmando, quer no que se prende com a construção de centros escolares modernos, quer no desenvolvimento de projectos educativos da comunidade e no apoio directo às escolas. Esta evolução pôde ser presenciada em visitas do CNE a diferentes municípios do país. Trata-se de uma dimensão essencial da educação que tem merecido ao longo dos anos a nossa atenção e que, muito embora não seja desenvolvida neste EE, será aprofundada em iniciativas futuras.

2. Educação e formação qualificantes

Neste eixo, o EE aborda as medidas implementadas no sistema de educação e formação que visam prevenir os abandonos precoces da escolaridade, motivar para novas aprendizagens, melhorar os níveis de qualificação dos jovens portugueses e contribuir para incentivar o acesso de novos públicos ao ensino superior, de que são exemplo os cursos profissionais, os cursos de educação e formação (CEF), os cursos de especialização tecnológica (CET), os cursos de aprendizagem, a formação em empresas e outras medidas de qualificação profissional, com o apoio de sucessivos Quadros Comunitários de Apoio.

Verificou-se uma evolução considerável ao nível das qualificações. Apesar da complexidade das situações educativas, sobretudo em modalidades de educação e formação onde existiam grandes taxas de abandono, constata-se a expansão e diversificação da formação inicial de jovens, cuja frequência registou um aumento significativo.

A complexidade das vias e ofertas de formação existentes e o desconhecimento sobre o modo como é feita a escolha das mesmas, levou-nos a analisar algumas práticas de orientação escolar e profissional e a propor neste EE recomendações para a sua melhoria.

3. A educação de adultos

Os dados do relatório revelam, simultaneamente, um défice de qualificação da população activa, mas também uma evolução recente muito positiva da formação de adultos.

As políticas dedicadas ao sector da educação de adultos e da melhoria da sua empregabilidade, se bem que tendo ensaiado estratégias pertinentes, foram errantes e sem o impacto necessário, atendendo às baixíssimas qualificações dos portugueses. Na última década, Portugal apostou na criação de um sistema nacional para a qualificação dos adultos, designadamente através dos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC).

A adesão da população tem sido muito significativa e os progressos alcançados são expressivos – o número de pessoas, no grupo etário dos 25-64 anos, que concluiu o 3º ciclo, praticamente duplicou em dez anos e o número daqueles que concluíram pelo menos o ensino secundário passou, na última década, de 19,4% para 31,9%. Todavia, a média na UE27 era, em 2010, de 72,7%, encontrando-se Portugal a grande distância de todos os outros países.

Trata-se de uma área onde a avaliação da qualidade dos processos é essencial e deve ser aprofundada, mas onde importaria persistir no esforço de qualificação das populações adultas menos escolarizadas. Para além do significado que

esta aposta pode ter como mais-valia na procura de emprego, apontam-se ainda efeitos positivos na reconciliação com a educação e a cultura e na aquisição de condições para uma melhor compreensão do mundo e para um melhor apoio escolar aos seus filhos.

4. Desenvolvimento e construção de excelência no ensino superior

No ensino superior aumentaram de modo significativo as oportunidades de acesso ao longo da década. As taxas de escolarização dos jovens com 20 anos são, actualmente, da ordem dos 36%, valor comparável ao da média europeia, o que significa que um em cada três jovens de 20 anos frequenta o ensino superior.

Ampliou-se a base social de recrutamento e aumentou, de modo significativo, o acesso de novos públicos, quer através do ingresso de maiores de 23 anos, quer através da frequência de cursos de especialização tecnológica (CET). Os diplomados com ensino superior no grupo etário dos 30-34 anos passou de 11,3%, em 2000, para 23,5%, em 2010. Contudo, só com grande esforço se atingirá a meta europeia que define que, em 2020, pelo menos 40% da população deste grupo etário possua diploma de ensino superior.

Para além da expansão muito significativa do ensino superior, verifica-se a sua afirmação internacional. Progrediu-se na criação de excelência, através do aumento significativo das formações pós-graduadas, da melhoria da qualificação académica dos seus docentes e de parcerias com universidades estrangeiras de grande prestígio. Há ainda a assinalar a criação de consórcios entre as instituições portuguesas, visando o desenvolvimento de formações avançadas e de programas de investigação e desenvolvimento científico.

Persistem, contudo, preocupações com a racionalização da rede de instituições do ensino superior e com a qualidade das formações oferecidas, não tendo sido possível obter dados sobre a duração dos percursos educativos nas instituições de ensino superior, problema da maior importância para a compreensão da eficácia do

sistema e das dificuldades existentes. Por outro lado, o envelhecimento do corpo docente, sobretudo no subsistema universitário, coloca dificuldades à renovação do corpo académico das instituições.

Sobre a organização do texto

O EE2011 estrutura-se em duas componentes de natureza complementar. A primeira faz uma leitura extensiva da informação disponível sobre oferta, acesso, apoios, recursos e resultados obtidos relativamente a cada nível de ensino ou grau de qualificação. A segunda procura aprofundar este olhar através de relatos de caso que ilustram algumas dimensões da temática do ano.

O relatório inicia-se com um esboço global sobre as características da sociedade portuguesa, que, cumprindo o objectivo de fornecer informação prévia sobre as condicionantes do desempenho do sistema, simultaneamente prepara a observação subsequente, quanto aos efeitos da sua acção no desenvolvimento da estrutura de qualificações e relação com o emprego.

Prestando tributo ao papel crucial que os cuidados para a infância e a educação pré-escolar podem desempenhar no caminho para a equidade, dedica-se um capítulo à análise do desenvolvimento deste tipo de oferta, equacionada na perspectiva de alicerce da escolaridade posterior.

Os capítulos seguintes analisam, de forma integrada, a oferta educativa e formativa disponível para jovens e adultos, de acordo com os graus de ensino que compõem o sistema educativo e os correspondentes níveis de qualificação constantes do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ): educação básica e secundária regular e formações profissionais ou profissionalizantes, abrangidas nos níveis 1 a 4 do QNQ; reconhecimento e certificação de saberes adquiridos ao longo da vida; ensino pós-secundário e superior correspondentes aos níveis 5 a 8 do QNQ. Esta parte termina com um capítulo dedicado à formação contínua de activos.

Na segunda parte, relativa aos relatos de caso, foram seleccionadas para aprofundamento as dimensões da orientação escolar e vocacional, da

autoria de Ana Carita e Inês Peceguina, e as práticas de educação e formação, sintetizadas por Pedro Abrantes, que contemplam o ensino profissional em escolas públicas e privadas, os CEF, os cursos de Aprendizagem, a formação em empresas e os cursos de Especialização Tecnológica.

Estes relatos de caso permitiram uma abordagem qualitativa das situações existentes e uma aproximação aos terrenos da formação profissional. Não se pretende que os casos sejam encarados como exemplares, mas sim como respostas à necessidade de prevenir os abandonos precoces da escolaridade, tornar mais pertinentes as ofertas formativas e aumentar os níveis de qualificação dos portugueses. São situações que ajudam a conhecer a nossa realidade, mas não têm a ambição de constituir uma amostra significativa. Muitas outras situações de formação poderiam ser incluídas e, em nome do CNE, desde já agradeço que nos façam chegar relatos de outras situações.

No final de cada capítulo, apresenta-se a posição de Portugal relativamente aos compromissos assumidos no âmbito do Quadro Estratégico de Cooperação Europeia em matéria de Educação e Formação (Metas UE 2020), da Organização de Estados Ibero-americanos (Metas OEI 2021) e às metas intermédias definidas por Portugal (Metas PT 2015).

À semelhança do EE 2010 mantém-se, no final de cada capítulo, a identificação dos avanços e dos desafios colocados relativamente às situações aí caracterizadas, que servem de base às recomendações que encerram o relatório.

Finalmente, uma referência à recolha dos dados utilizados no EE 2011, que resulta de uma pesquisa selectiva em publicações idóneas nacionais e internacionais e junto de instituições detentoras da informação. Embora se constate uma maior abertura dessas instituições para a disponibilização dos dados, em tempo útil, ainda há processos que devem ser agilizados na perspectiva da qualidade do retrato da situação. É de sublinhar as dificuldades resultantes da grande dispersão das estruturas detentoras da informação relativa à educação, formação e ensino superior. De notar, ainda, que

a apresentação de dados de âmbito nacional foi dificultada pela organização das modalidades formativas existentes nas regiões autónomas, sobretudo na Região Autónoma dos Açores (RAA), onde as ofertas educativas e formativas assumem diferentes designações e a base de dados usada para a sistematização da informação nem sempre é compatível com o sistema adoptado no Continente.

O presente relatório analisa essencialmente os dados dos últimos anos e, sempre que possível, em comparação com os do início da década.

Agradecimentos

No final deste relatório quero agradecer a todos quantos nele colaboraram.

A todas as senhoras conselheiras e senhores conselheiros pelo contributo dado para o enriquecimento deste texto, resultante do trabalho realizado nas comissões especializadas e nos Plenários em que foi apreciado. À Comissão Coordenadora pelo permanente apoio à concepção, pelas sugestões e pelo envolvimento na elaboração do texto.

À assessoria do CNE, pela organização dos dados e produção do texto de base. Foi realizado um trabalho de grande exigência e dificuldade num panorama em que o acesso a dados e a harmonização das fontes é, por vezes, muito difícil. A dedicação de todos foi inextinguível.

Creemos que este relatório (que integra as recomendações do CNE), aprovado no Plenário de 13 de Setembro, poderá proporcionar elementos úteis para as decisões sobre as políticas de educação e formação, contribuindo globalmente para uma cultura de maior iniciativa, responsabilidade e cidadania em toda a sociedade.

Ana Maria Bettencourt
Presidente do Conselho Nacional de Educação

