

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Não será muito arriscado afirmar que o actual debate sobre a educação, contexto deste livro, tem como um dos seus eixos condutores a percepção da educação como um problema da sociedade portuguesa.

Num país crescentemente aberto ao mundo – nas dimensões económica, política, cultural, na mobilidade das pessoas, dos bens e investimentos, da informação –, e numa economia global onde o conhecimento constitui um recurso fundamental com e pelo qual competem as economias desenvolvidas, a situação portuguesa é de inegável atraso. De acordo com os dados da OCDE, em 2004 61 por cento dos portugueses entre os 25 e os 64 anos detinham habilitações escolares iguais ou inferiores ao 2º ciclo do Ensino Básico. Esta proporção da população activa com baixa qualificação é a maior no panorama europeu. Mesmo os outros países da Europa do Sul apresentam valores muito inferiores: 31 por cento na Grécia, 28 por cento em Espanha, 21 por cento em Itália (OCDE s/d). Olhando para os segmentos mais qualificados, só 27 por cento da população portuguesa entre os 25 e os 64 anos detinham em 2006 habilitações escolares de nível secundário ou acima, face a 49,4 por cento em Espanha, 51,3 por cento em Itália e 59 por cento na Grécia. Na União Europeia alargada a 27 países (UE27), esta proporção era de 70 por cento (EUROSTAT s/d).

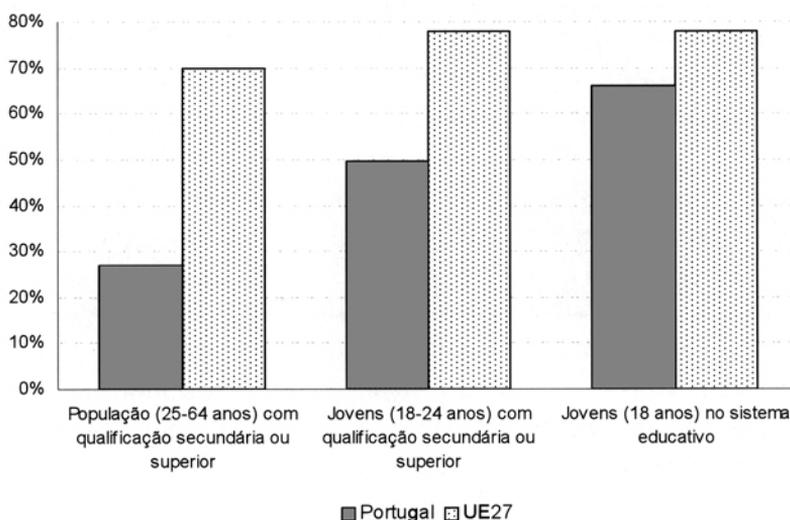
Sob este signo do atraso, o problema coloca-se inevitavelmente do ponto de vista do crescimento e da recuperação. A persistência de um tal fosso, decorridas três décadas de crescimento e de alargamento social dos efectivos escolares, revela certamente níveis de partida diferentes, mas também fraca capacidade de recuperação do Portugal democrático, neste domínio crucial da sua modernização. Desde logo, fraca capacidade de recuperação da população acima da idade normal de frequência para a requalificação escolar. Ao invés dos progressos feitos nos níveis de ensino incluídos na escolaridade obrigatória e nas faixas etárias correspondentes, que teremos oportunidade de quantificar, poucos dos que em fases anteriores da vida deixaram a escola, aquém do limiar de escolaridade obrigatória definida em 1986 (3º ciclo do Ensino Básico), tiveram, seja as oportunidades, seja os incentivos para regressar ao sistema educativo, de modo a progredirem nas suas qualificações escolares. A expansão da escolaridade obrigatória junto dos públicos mais jovens levou, assim, a uma acentuada dualidade geracional das qualificações escolares da população portuguesa.

Mas nem só do passado vive o atraso. Por um lado, a expansão da escolaridade obrigatória entre as camadas mais jovens viu o seu efeito mitigado pelo abandono escolar (em 2001, 2,8 por cento dos jovens entre 10 e 15 anos de idade residentes em Portugal não se encontravam a frequentar a escola, sem terem completado o Ensino Básico) e, sobretudo, pela saída antecipada do sistema de ensino (também em 2001, 24,6 por cento dos jovens entre os 18 e os 24 anos já não frequentavam a escola, sem terem completado o Ensino Básico) (Rosa 2004:202).

Por outro lado, embora o alargamento da escolaridade obrigatória tenha tido efeitos sobre os níveis subsequentes, é ainda comparativamente muito baixa a permanência com êxito no sistema educativo após o nível e a idade terminais da escolaridade obrigatória. Em 2005, só 66 por cento dos jovens com 18 anos permaneciam no sistema educativo, independentemente do nível frequentado, quando na UE27 essa percentagem era de 78 por cento. E, o que é pior, em Portugal a percentagem não cresceu significativamente desde 1999 (64,9 por cento), ao passo que na UE27

creceu mais de 7 por cento (69,5): a desvantagem portuguesa relativamente ao valor agregado da UE27 mais do que duplicou desde 1999. Em 2006, só 49,6 por cento dos jovens portugueses entre os 18 e os 24 anos tinham concluído estudos ao nível, pelo menos, do Ensino Secundário, face a 77,8 por cento na UE27 (EUROSTAT s/d).

Gráfico 0.1
Qualificação secundária ou superior da população activa e dos jovens,
e permanência dos jovens no sistema educativo
Portugal e União Europeia (27 países), 2005
Fonte: Eurostat



Outras questões, não menos importantes e de carácter mais qualitativo, podem ser e efectivamente são mobilizadas em torno desta representação da educação como problema, designadamente os valores decepcionantes que os jovens portugueses obtêm em testes de aferição internacional de competências como o *Programme for International Student Assessment* (PISA), realizado sob a égide da OCDE. Mas, ainda a montante da análise, mais complexa, das aprendizagens, dos conhecimentos e das competências, prende-nos sobretudo a atenção a amplitude e a persistência do défice de qualificação formal da população portuguesa, sumariamente traçado nos breves indicadores expostos acima.

Os *stocks* de qualificação escolar são como que o sedimento do funcionamento do Sistema Educativo, enquanto conjunto organizado de recursos materiais e humanos, de instituições e actividades cujos resultados se traduzem na qualificação de pessoas, formalmente certificada com credenciais escolares. Respeitando o marco cronológico da efeméride que pretexta o debate – os 20 anos da Lei de Bases do Sistema Educativo, 1986-2006 –, sabemos de antemão que a história deste sistema ao longo deste período foi uma história de crescimento, que nos propomos contar a partir de uma divisão analítica em três dimensões: evolução dos recursos, da morfologia e dos resultados. Adoptámos a escala nacional para descrever uma evolução global do sistema. Embora estejamos conscientes de que esta opção prescinde de um importante eixo de diferenciação interna, a abordagem de comparação regional, para ser realizada conseqüentemente em todas as dimensões, constituiria um trabalho de outra natureza e de amplitude incomportável para este projecto.

O livro divide-se em três capítulos, de acordo com as três dimensões acima expostas. O primeiro trata da evolução dos recursos do sistema. Do conjunto de factores que constituem *inputs* do processo educativo, retivemos as duas componentes mais facilmente quantificáveis, e para as quais existem séries cronológicas suficientemente amplas e homogéneas: os recursos financeiros (apenas a despesa pública) e os recursos docentes, nos seus volumes totais e desagregados, conforme relevante, por tipos e funções de despesa e por níveis de educação. O segundo trata da evolução da morfologia do sistema, entendida como o volume da população discente e a sua distribuição por níveis de educação, bem como a evolução da cobertura da população residente pelos diferentes níveis do sistema, através das taxas de escolarização. O terceiro descreve a evolução dos resultados, os *outputs* do sistema, na sua expressão mais simples, entendida como a produção de pessoas com qualificação escolar credenciada nos vários níveis de ensino e ciclos de estudos. Através de todas as dimensões diferenciámos, sempre que possível, os dados segundo o sector institucional de tutela (público ou particular e cooperativo), a que acrescentámos, na análise da morfologia e dos resultados, a diferenciação por sexo. Além da diferenciação regional que, como dissemos, optámos por não abordar, outras não menos interessan-

tes ficam por descrever, nomeadamente no que respeita à diversificação social, étnica e nacional dos públicos escolares e as suas incidências, quer na morfologia, quer nos resultados do sistema; mas este tipo de variáveis não está presente nas fontes estatísticas disponíveis.

Não era objectivo do projecto o desenvolvimento, muito menos o teste, de qualquer modelo teórico, tão só identificar algumas linhas de força da evolução do sistema educativo ao longo das duas décadas cobertas. O tratamento dos dados é fundamentalmente descritivo, tendo como propósito dar uma visão de conjunto a partir da compilação de alguns dados e indicadores seleccionados, da sua representação tabular e gráfica, e de um breve comentário que as fontes disponíveis, pela sua natureza estatística ou de gestão, raramente desenvolvem. Esperamos contribuir para tornar mais acessível, no debate deste processo de crescimento inacabado, um conjunto sintético de informações quantitativas que, longe de darem todas as respostas às inquietações suscitadas pela educação, antes servirão para melhor balizar as perguntas.

As fontes documentais utilizadas são estatísticas e indicadores publicados pelas entidades competentes do Sistema Estatístico Nacional, completadas em alguns casos por consultas a bases de dados facultadas pelas mesmas instituições; e documentos primários fornecidos pelos organismos competentes dos Ministérios que tutelam o sistema educativo, nomeadamente relatórios e dados provisórios de gestão financeira. Agradecemos encarecidamente aos Gabinetes de Gestão Financeira do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior o modo prestável como puseram à nossa disposição os relatórios e apuramentos da despesa pública com a educação; ao Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo (GIASE)² o fornecimento em formato electrónico de várias séries, à data só publicadas em papel ou em formato digital não compatível com o formato de folha de cálculo, cuja introdução manual teria tornado o trabalho infinitamente mais moroso; e ao

² As funções e as pessoas do GIASE residem hoje no Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE) do Ministério da Educação.

Observatório das Ciências e do Ensino Superior (OCES)³ pelos apuramentos que nos forneceu a partir da base de dados de docentes do Ensino Superior. Sem a prestimosa colaboração destas instituições e das pessoas que lhes dão corpo, este trabalho teria sido muito mais difícil, e muitas informações importantes teriam ficado em branco.

³ As funções e as pessoas do OCES residem hoje no Gabinete de Planeamento, Estatística, Avaliação e Relações Internacionais (GPEAR) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.