

colecção **em foco**

O fim de um ciclo?

A Educação em Portugal
no início do século XXI

Joaquim Azevedo



Escolarização cresce, despesa triplica,
disparidades e insucesso aumentam...
Para onde e como vamos?

O fim de um ciclo.
A Educação em Portugal
no início do século XXI

EFICÁCIA NO ESTUDO

Rafael Ibañez Benet, Benito Lopez Andrada,
José Martínez Álvarez e Francisco Bellón

ESTATUTO DA CARREIRA DOCENTE

Maria Adelina Sá Carvalho, Paula Padrel Oliveira

A FORMAÇÃO DO JOVEM – Um Modelo Interactivo

João Rebelo de Carvalho, Luís Marques Barbosa, Fernanda Costa Geraldes

EDUCAÇÃO DE ADULTOS – Educação para o Desenvolvimento

Augusto Santos Silva

CRIANÇAS SOBREDOTADAS – Que Sucesso Escolar?

Ilídio de Jesus Coelho Falcão

SUPERVISÃO – Uma Prática Reflexiva de Formação de Professores

Flávia Vieira

INOVAÇÃO E MUDANÇA NA REFORMA EDUCATIVA

Alcino Matos Vilar

A EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA E OS NOVOS PROGRAMAS

João Manuel Pereira Dias Baptista

O NOVO MODELO DE GESTÃO DAS ESCOLAS BÁSICAS E SECUNDÁRIAS

Maria Rosa Pereira Tripa

PROJECTO EDUCATIVO DE ESCOLA – Administração participada e inovadora

Abel Paiva da Rocha

AVALIAÇÃO DE ESCOLAS

Abel Paiva da Rocha

EDUCAR PARA A CIDADANIA

Ilda Figueiredo

PARCERIA FAMÍLIA-ESCOLA E DESENVOLVIMENTO DA CRIANÇA

Anne Marie Fontaine

POLÍTICAS EDUCATIVAS E AUTONOMIA DAS ESCOLAS

João Formosinho, Fernando Ilídio Ferreira, Joaquim Machado

O PROFESSOR COMO PESSOA – A dimensão pessoal na formação de professores

Jesus Maria Sousa

O LIVRO DAS VIRTUDES DE SEMPRE – Ética para Professores

Ramiro Marques

O TEMPO E A APRENDIZAGEM – Subsídios para uma nova organização do tempo escolar

José Manuel Sousa Pinto

A ESCOLA E A CRIANÇA EM RISCO – Intervir para prevenir

Beatriz Pereira e Adelina Paula Pinto

O CONSTRUTIVISMO NA SALA DE AULA – Novas perspectivas para a acção pedagógica

C. Coll, E. Martín, T. Mauri, M. Miras, J. Ourubia, I. Solé, A. Zabala

SOLIDÕES E SOLIDARIEDADES NOS QUOTIDIANOS DOS PROFESSORES

José Alberto Correia e Manuel Matos

CONFLITO E NEGOCIAÇÃO

Pedro Cunha

O FIM DE UM CICLO? – A Educação em Portugal no início do século XXI

Joaquim Azevedo

O fim de um ciclo?
A Educação em Portugal
no início do século XXI

Joaquim Azevedo

COLECÇÃO EM FOCO

Título

O fim de um ciclo? A Educação em Portugal
no início do século XXI

Autor

Joaquim Azevedo

Direcção

José Matias Alves

© Edições ASA

Capa

Xavier Neves

Execução

GRAFIASA

Depósito Legal n.º 175 835/02

Janeiro de 2002 / 1.ª Edição

ASA Editores II, S.A.

Sede

Av. da Boavista, 3265, sala 4.1

Apartado 1035 - 4101-001 Porto - Portugal

Telef.: 226166030 - Fax: 226155346

E-mail: edicoes@asa.pt - Internet: www.asa.pt

Delegação em Lisboa

Av. Dr. Augusto de Castro, lote 110

1900-663 Lisboa - Portugal

Telef.: 218372176 - Fax: 218597247

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. Um processo recente de escolarização de massas.....	11
2. Educação básica: os alicerces estão doentes.....	19
3. Ensino e formação de nível secundário: um barco à deriva	27
O desenvolvimento das formações técnicas e profissionais.....	33
Nível secundário como passagem para o ensino superior.....	45
4. A explosão do ensino superior.....	49
5. Os resultados escolares são preocupantes.....	61
6. As assimetrias sociais e regionais.....	75
7. O crescimento imparável da despesa pública.....	89
8. Um atraso tendencialmente recuperável.....	97
9. Administração do sistema e "autonomia" das escolas....	107
10. O fim de um ciclo?.....	113
11. Construir novos compromissos sociais.....	117
SIGLÁRIO.....	123
ÍNDICE DE GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS.....	124
BIBLIOGRAFIA.....	126

INTRODUÇÃO

A necessidade de rever e de actualizar, em 2001, um livro que havia publicado em 1994⁽¹⁾ gerou a oportunidade de me encontrar diante de elementos que convidavam a uma análise mais aprofundada da evolução da educação e da formação em Portugal, na década de noventa.

Aproveitei o ensejo. Primeiro, porque é escasso o conhecimento sobre o que se passou no ensino e na educação, no nosso país, na última década do século XX. Segundo, porque a educação e a formação só poderão vir a ser, em Portugal, objecto de compromissos sociais concretos se um número significativo de cidadãos conhecer os ganhos já obtidos e os impasses que ainda se vivem. Terceiro, porque a sociedade está a mudar muito e a nova "sociedade do conhecimento" parece defluir sobre a realidade social portuguesa simultaneamente como uma enorme oportunidade e como um pesadelo incomensurável.

Além disso, a tendência para uma acentuação da dualização social e das assimetrias sociais e regionais, o previsível alargamento da União Europeia aos países do Leste Europeu e o incremento da competitividade da economia de mercado constituem factores acrescidos de preocupação. Por isso, se elaborou o presente texto. Ele é um ensaio breve, um acto cívico, um instrumento para fazer pensar. Porque, se é verdade que não podemos agir sobre o passado, acreditamos que o futuro pode ser diferente daquilo que era para ser.

(1) *Avenidas da Liberdade. Reflexões sobre política educativa*. Porto, Edições ASA, 1994 (3ª edição, 2001).

A apresentação da década de noventa é feita recorrendo a um conjunto limitado de indicadores. Embora este não seja um estudo sobre indicadores de educação, importa não escamotear as racionalidades que configuram o seu uso. O meu objectivo é o de oferecer uma informação sintética, relevante e significativa sobre uma parcela da realidade, além de poder ajudar a detectar problemas, a chamar a atenção para o que se está a passar (Tiana, 1997) e a determinar prioridades para a acção futura (Marchesi, 2000).

No entanto, diga-se desde já, e particularmente nesta época, que a relevância social e cultural da educação escolar não se mede sobretudo por aplicações matemáticas de referenciais quantitativos, por mais que elas nos facultem visões pertinentes e amplas dos benefícios da educação. Porque educar não é apenas escolarizar e certificar, é fomentar a aquisição de saberes e o desenvolvimento de competências, é estimular a aquisição de atitudes e de comportamentos capazes de proporcionar uma cidadania responsável e uma capacidade renovada de geração de formas superiores de vida em comum.

Na verdade, os investimentos em educação e formação produzem uma imensidade de impactos sociais e de benefícios pessoais que nem uma "contabilidade social" muito vasta, sustentada em estudos multisectoriais e cruzados, poderia procurar abarcar. Avaliar esses benefícios não é o propósito do presente texto, pelo que ficam desde já referidas as enormes limitações daí decorrentes.

Os elementos de que nos socorremos para sustentar um balanço genérico da evolução do sistema educativo português na década de noventa são dados oficiais e públicos, dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, completados aqui e ali por alguns levantamentos de terreno e analisados

comparativamente, em algumas situações, com idênticos indicadores dos países da União Europeia, da OCDE ou até, em certos casos mais específicos, de um país. (Por exemplo, a França, por se tratar de um país que publica importantes e atempadas análises do impacto social da educação.)

Os elementos estatísticos coligidos reportam-se sobretudo aos grandes números sobre a procura e a oferta de educação, distribuídos pelos vários níveis de ensino, e a sua apresentação visa facilitar a formulação de juízos concisos e equilibrados sobre o estado actual do sector social da educação.

O que aqui se apresenta é, pois, uma selecção de olhares. Esta selecção reduz necessariamente o campo de observação e corre o risco de dificultar uma visão mais global e aprofundada da realidade da educação no nosso país. Outras visões, portanto, se podem e devem erguer ao lado desta, alargando horizontes, provocando intersecções críticas, aprofundando porquês. Teria o maior interesse promover estudos desagregados do funcionamento do sistema de ensino (por exemplo, evolução do número de horas afectas por escola/por aluno ao aconselhamento/tutoria e apoio pessoal), dos resultados escolares (aferição dos saberes e competências adquiridos), da mobilidade social (escolhas escolares e destino profissional, estatutos profissionais e remunerações). Precisamos de conhecer muito melhor, com estudo, com trabalho rigoroso e persistente, a realidade social portuguesa.

O percurso deste estudo é o seguinte: começo por uma análise genérica acerca dos ritmos de escolarização dos últimos vinte anos, a que se segue uma análise da situação da educação básica, com destaque para a educação pré-escolar e para o 1º ciclo do ensino básico, os alicerces da aprendizagem escolar. De seguida, proponho uma reflexão sobre o ensino e a formação de nível secundário e sobre a qualificação

de técnicos intermédios e, mais adiante, sobre a escolarização respeitante ao ensino superior. Promovida esta abordagem dos principais segmentos do sistema de ensino, proponho um olhar sobre a evolução registada nos resultados escolares dos alunos e procuro perceber o caminho já realizado quanto à redução das assimetrias sociais e regionais. A elas segue-se um balanço da evolução da despesa pública em educação. Finalmente, assumindo uma função de fecho da vertente analítica e de animação do debate público, coloco a questão de saber se estamos ou não perante uma situação de atraso estrutural tendencialmente recuperável, no espaço da União Europeia, nos próximos anos.

Termino com dois breves apontamentos, um sobre as possibilidades que estão abertas para a emergência de uma mudança de ciclo ou de orientação nas políticas educativas e um outro sobre a possibilidade da sociedade portuguesa imprimir outro ritmo à melhoria da qualidade da educação escolar, enveredando para tal no trilho da construção de compromissos sociais concretos, entre os principais actores sociais implicados.

Em resumo, pretende-se realizar um balanço sereno, evitando o jogo das culpas, fugindo a estabelecer como fronteiras de análise os tempos de alternância governamental, incentivando mais reflexão, provocando melhor acção. A nossa sociedade está excessivamente povoada, no campo da educação e da formação, de explicações fáceis para todos os impasses, de anátemas de todos os tipos, de soluções para todos os problemas, os que já existem e os que ainda estão para vir, obsessivamente carregada de frases feitas e de braços cruzados.

Porto, Dezembro de 2001

1

Um processo recente de escolarização de massas

As grandes mutações sociais são, em geral, silenciosas; não acedem ao telejornais, não estão nas primeiras páginas, apenas acontecem, escapando às inúmeras “tentações do imediato”. Ao longo dos anos e das décadas, fruto de uma multiplicidade de acções, no seio de muitas tensões e conflitos, resultado de milhões de microdecisões, envolvida nas mais desencontradas retóricas, a paisagem social vai mudando. Para esta mudança muito terá contribuído a educação, em Portugal, nos anos oitenta e noventa.

Vinte e cinco anos de investimento da sociedade portuguesa na expansão da escolaridade básica e obrigatória, na generalização do ensino e da formação de nível secundário e na abertura do ensino superior (1974-2000) conseguiram mudar a face cultural do País. A persistência, ainda que titubeante, em democratizar o acesso à educação e em reduzir as desigualdades sociais diante da escola, mudou efectivamente a estrutura social portuguesa.

Apesar de recente, esta ambição, protagonizada por uma multiplicidade de actores, permitiu reduzir as desigualdades entre mulheres e homens, entre grupos sociais e entre regiões. O caminho feito, sinalizado por limitações de vária ordem, como adiante veremos, constitui um importante trampolim para a sociedade portuguesa enfrentar os novos desafios da “sociedade do conhecimento”.

Além de recente, o processo de escolarização massiva da população portuguesa tem sido lento e difícil, tais são as resistências com que esbarra, culturais e económicas, em particular.

Apesar disso, nestas duas últimas décadas, assistimos a uma alteração profunda na nossa sociedade, de tal modo que, nos anos noventa, pela primeira vez na nossa história, a maioria da população portuguesa até aos 18 anos se encontrava a estudar.

Estudos recentes sobre os diplomados pelo ensino superior nos anos noventa são reveladores da referida mutação geracional silenciosa. Assim, num estudo do INOFOR (*Inquérito-piloto aos diplomados do ensino superior*, INOFOR, 2000), 48% dos pais e 58% das mães dos diplomados inquiridos (uma ampla amostra) possuem como habilitação escolar máxima a 4.^a classe, 1.^o ciclo do ensino básico; ou, visto de um outro ângulo, 66% dos pais e 72% das mães destes jovens, que agora ingressam na vida profissional como diplomados pelo ensino superior, apenas tinham realizado, no máximo, nove anos de escolaridade. Por outro lado, o inquérito realizado aos diplomados da Universidade de Lisboa (cfr. Alves, 2000), diz-nos também que cerca de 30% dos progenitores dos diplomados inquiridos possuía, no máximo, o 1.^o ciclo/4.^a classe e que 54% tinha alcançado, no máximo, o 9.^o ano de escolaridade. Apesar de pouco qualificados, os portugueses estão a *empurrar* as gerações mais novas para níveis muito mais elevados de qualificação escolar. Este processo social revelar-se-á crucial para que esta nova geração *arraste* novas dinâmicas sociais, mormente taxas de escolarização dos ensinos secundário e superior mais elevadas, dinâmicas sociais que são potenciadoras de coesão social, de eficiência económica e de melhor qualidade de vida.

Segundo o DAPP/ME, as taxas líquidas (reais) de escolarização⁽²⁾ evoluíram do seguinte modo:

Quadro n.º 1 – Evolução das taxas líquidas (reais) de escolarização em Portugal, nos anos noventa

Ano	Educação pré-escolar	Ensino básico			Ensino secundário	Ensino superior
		1.º ciclo	2.º ciclo	3.º ciclo		
1985/86	26,7	106,0	60,7	40,4	17,6	5,9
1990/91	47,1	104,2	71,7	56,7	30,2	10,6
1991/92	52,2	108,5	79,4	66,1	40,3	12,3
1992/93	53,0	106,7	82,7	67,0	43,8	17,4
1993/94	54,4	107,6	89,4	73,1	49,1	19,2
1994/95	53,2	109,5	87,1	79,5	51,6	18,4
1995/96	54,6	109,5	90,0	83,0	59,2	19,7
1996/97	57,7	109,2	91,5	85,3	60,4	23,1
1997/98	61,6	109,3	91,0	87,9	62,5	23,7
1998/99	66,4 *					
1999/00	71,6 *					

* Estatísticas preliminares.

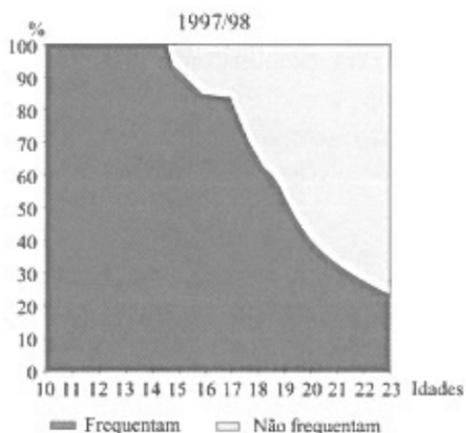
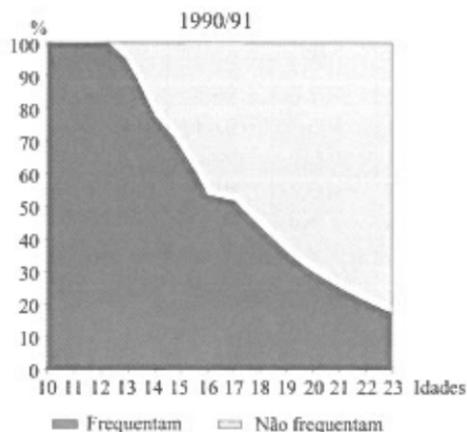
Fonte: DAPP/ME

Embora se proceda, mais adiante, a uma análise mais cuidada de cada segmento do sistema de ensino, registamos por agora: o grande aumento da frequência da educação pré-escolar, a consolidação da escolaridade básica, universal e obrigatória de nove anos, e a duplicação das taxas específicas de escolarização, tanto do nível secundário, como do ensino superior.

(2) Taxas líquidas (reais) de escolarização são as que estabelecem a relação entre o número de alunos em "idade ideal" de frequência de um nível de ensino e a população residente com as mesmas idades; taxas brutas ou "aparentes" de escolarização são as que relacionam o número total de alunos matriculados num dado nível de ensino, qualquer que seja a sua idade, com a população residente em "idade ideal" de frequência desse mesmo nível.

Esta visão geral das taxas líquidas (reais) de escolarização pode completar-se com uma imagem também global das taxas brutas (aparentes) de escolarização, por idade (Gráfico nº 1), entre 1990/91 e 1997/98.

Gráfico nº 1 – Taxas brutas de escolarização, por idades (anos lectivos de 1990-91 e de 1997-98)



Fonte: DAPP/ME

O sonho de sucessivas gerações de portugueses, que consistia em escolarizar todas as crianças portuguesas até aos 15 anos de idade, está prestes a ser concretizado. Este sonho era envolvido por um outro, de maior alcance social: o de conseguir que a escola as recebesse a todas de modo igual, democratizando o acesso e o sucesso escolar. Esta outra promessa está longe de ser alcançada (cfr. "6. As assimetrias sociais e regionais", pág. 75) e é provável que nunca o venha a ser⁽³⁾.

Entretanto, os estabelecimentos escolares do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário estenderam-se capilarmente a todo o território e tanto a oferta como a procura do ensino superior explodiram na década de noventa. Em 1980, frequentavam o ensino superior cerca de 87 000 jovens; em 2000 este valor ascendia já a cerca de 380 000. A taxa real de escolarização no ensino secundário mais do que duplicou e, no ensino superior, passou de 10,6%, em 1990/91, para cerca de 25% em 1999/00.

A substituição dos tipos de população escolarizada foi intensa e imensa. Assim, a taxa de analfabetismo (população 15-64 anos) desceu de 25%, em 1970, para 7%, em 1991, e para valores diminutos, em 2001. Em 1980, havia 1 973 000 alunos, dos quais

(3) Anota-se apenas, neste contexto, que são muitos os limites do sistema escolar para cumprir a promessa da democratização do acesso e, sobretudo, do sucesso escolar e educativo. Os constrangimentos são de vários tipos. Refiro apenas quatro: as acentuadas diferenças culturais e de estatutos económicos entre os cidadãos, à entrada da escola; o modelo escolar hegemónico que é uniforme, excessivamente fabril e de "produção em série" e que lida muito deficientemente com as desigualdades sociais, com as diferentes personalidades e inteligências dos alunos, com os diversos tipos de escolas e de contextos escolares; a subordinação generalizada das escolas ao paradigma da emissão de certificados e diplomas, que legitimam formas tradicionais de estratificação social; as instituições escolares, que estão fechadas sobre si mesmas, sobre os professores, sobre a instrução e sobre cada sala de aula, mesmo quando se lhes atribuem vastas missões educativas.

946 000 no 1.º ciclo. No ano 2000, os alunos eram cerca de 2 200 000, dos quais apenas 460 000 no 1.º ciclo, sendo certo que a população em idade escolar (3-24 anos) diminuiu muito significativamente, no mesmo período (perto de um milhão de pessoas).

No início da década de oitenta, 78% da população activa possuía, no máximo, seis anos de escolaridade e 66% quatro anos de escolaridade. No início da década de noventa, estes valores tinham evoluído para 69% e 50% respectivamente. No final da década (1998), a população activa com um máximo de quatro anos de escolaridade é de apenas 38% e com um máximo de seis anos de escolaridade é de 60%.

Olhando esta evolução pelo lado da melhoria das qualificações escolares dos activos, equivalentes ao ensino secundário e superior, os saltos são evidentes: de 13%, em 1983, passamos para 16%, em 1992, e para 23%, em 1998. Como veremos mais adiante, estas melhorias, apesar do seu real significado interno, ainda nos deixam numa posição comparativa muito desconfortável, diante dos nossos parceiros europeus.

Entretanto, desde 1996, o número global de alunos no sistema de educação e formação inicial está a descer, com tendência para estabilizar, tendo aumentado, por outro lado, o número de portugueses que acede anualmente à formação contínua. Esta é a outra face de uma nova realidade social: o número de organizações que promove a qualificação de activos está a crescer continuamente, faltando qualificar e quantificar este enorme investimento, tanto privado como estatal. Estima-se, apesar da escassez de dados, que perto de 400 000 trabalhadores participam todos os anos em acções de aperfeiçoamento e de reconversão profissional e que muitos outros acedem a dinâmicas qualificantes inscritas em processos de melhoria das organizações em que trabalham (e que muito contribuem para aumentar a produtividade).

Neste novo quadro, como veremos adiante, têm sido notórias as dificuldades em redefinir as políticas públicas estatais e não-estatais para a educação e formação, de modo a abranger e interligar formação inicial e formação ao longo de toda a vida, escolas, empresas e organizações da sociedade civil, o papel do Estado e o dos parceiros sociais.

De facto, já não estamos em 1990. Com o decorrer dos anos e com a "aceleração da história" que todos experimentamos, sobretudo após 1989, também mudaram os actores e os recursos, os objectivos e as metas que assinalamos à educação escolar (ou devíamos assinalar).

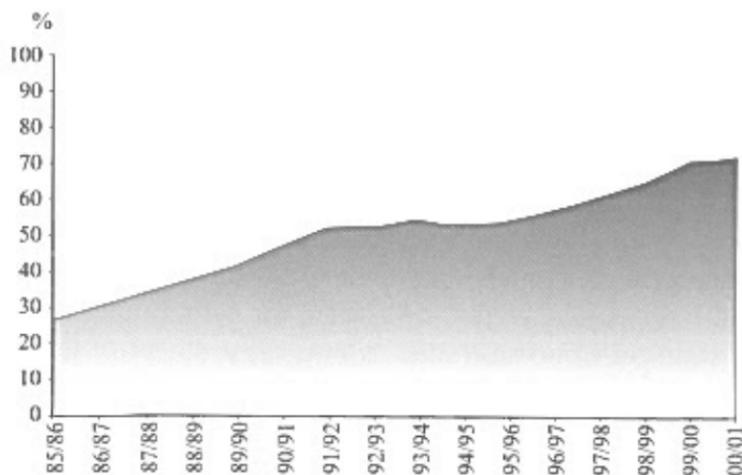
Debaixo de um intenso fogo cruzado, os sistemas de educação escolar parecem ter de absorver responsabilidades acrescidas, numa época em que os saberes são decisivos, tanto para a inserção social e o exercício da cidadania, como para a preservação da empregabilidade. Para viabilizar a aquisição e a actualização destes saberes e competências, e por mais crítica que seja a crise de identidade das escolas, é cada vez mais importante garantirmos o acesso de cada cidadão a uma educação e formação de qualidade, quer na infância e juventude quer ao longo de toda a vida. Impõe-se, neste quadro, não deixar nenhum cidadão português desprovido deste benefício social, a grande porta de acesso à cidadania e ao desenvolvimento. E este (novo) sonho, assim tão cruamente enunciado, não vai ser menos exigente para todos nós, mormente para todos os dirigentes de todas as instituições sociais do País.

2

Educação básica: os alicerces estão doentes

No que se refere à educação básica, damos especial atenção a duas subáreas, a educação pré-escolar e o 1º ciclo do ensino básico, exactamente por constituírem a base do edifício escolar, onde a qualidade do ensino e das aprendizagens é crucial, não só pelo efeito que podem ter na geração de maior igualdade de oportunidades, como também pelo facto de "marcarem" muito profundamente os destinos escolares dos cidadãos (Martín,1999).

O segundo grande investimento público na educação pré-escolar veio a concretizar-se no período de governação do Ministro Eduardo Marçal Grilo (o primeiro tinha ocorrido entre 1985 e 1992). O panorama de 1991/92 (Gráfico nº 2) foi sendo bastante alterado ao longo da década. No ano 2000/01, frequentavam a educação pré-escolar 224 575 crianças, contra as 177 522 de 1991/92, sendo que entre estes dois anos a população do grupo etário 3-5 anos foi diminuindo (ainda que não muito acentuadamente, pois segundo as estimativas do INE, o grupo etário 0-4 anos era composto por cerca de 522 000 crianças, em 1994, e por 516 700, em 1998). A taxa de pré-escolarização foi assim subindo gradualmente, de 52%, no início da década, para 55%, em 1996, e para 73%, em 2000/01 (DAPP/ME).

Gráfico n.º 2 – Evolução da frequência da educação pré-escolar

Nota: Os valores dos três últimos anos são preliminares.

Fonte: DAPP/ME

O salto não foi propriamente espectacular, mas o impulso dado foi muito positivo, sobretudo pelos previsíveis benefícios que estará a provocar na integração social e escolar das crianças envolvidas. Restará saber como vai ser possível atingir os 80% e os 90% da população (meta retoricamente prometida pelo mesmo Ministro, para o passado ano 2000) e que novos esforços haverá que mobilizar pelo conjunto dos actores sociais.

No entanto, como veremos adiante, as disparidades regionais mantêm-se e são muito elevadas. As fortes assimetrias apontam para a persistência de políticas demasiado lineares e sugerem alterações substanciais no modo como se investem os recursos públicos nas áreas do País onde a progressão é mais lenta. Percorrer tal caminho parece necessário se queremos

promover uma melhoria significativa das taxas de frequência em todo o território, aproximando-nos das médias dos nossos parceiros europeus.

No plano europeu, e tomando como termo de comparação a taxa de frequência aos 4 anos de idade (que, em Portugal, é inferior aos 70%), relativamente ao ano de 1997, registam-se os seguintes valores: Alemanha, 81%; Áustria, 72%; Bélgica, 100%; Dinamarca, 80%; Espanha, 99%; França, 100%; Grécia, 56%; Holanda, 99%; Itália, 93%; Luxemburgo, 100%; Reino Unido, 94%.

Feito este breve balanço da evolução da frequência da educação pré-escolar, vejamos agora a situação do 1º ciclo do ensino básico (o antigo ensino primário, que compreende um ciclo de quatro anos, que faz parte integrante da escolaridade básica e obrigatória de nove anos).

Em 1995, escrevi um alerta no jornal *Público* que intitulava "Ensino primário (1º ciclo): quando se descaram os alicerces ...". O texto referia: "Custa a entender porque é que uma sociedade que sabe que se constroi, cultural e civilizacionalmente, em cada geração que passa, descara um dos investimentos centrais que tem de realizar para levantar os alicerces da sua própria construção. De qualquer construtor que despreze os alicerces das obras que ergue, fixando-se obsessivamente nos andares de cima e no telhado, dir-se-á que é louco.

É dessa espécie de desregulação que sofre a sociedade portuguesa, no que respeita ao ensino primário. Nos últimos vinte anos, em momento algum constituiu prioridade das políticas educativas o investimento no ensino primário (actual 1º ciclo do ensino básico)".

E prosseguia, mais adiante: "Só que os alicerces não mudaram de sítio e, dá-se o estranho caso, continuam a ser os alicerces. É que, apesar da voragem dos últimos vinte anos e da

vertigem das auto-estradas, que não só da informação, os alicerces da construção educativa escolar continuam lá, no ensino primário, 1º ciclo do ensino básico. Não se deslocaram nem se volatilizaram. Nem mesmo o alargamento da educação pré-escolar, nem a expansão do 2º ciclo do ensino básico, embora tenham melhorado consideravelmente as condições da educação da infância (3-11 anos), roubaram ao ensino primário a sua marca fundacional no edifício escolar". E acrescentava: "ainda nos falta passar à acção, retirando o ensino primário (1º ciclo do ensino básico) do verdadeiro ciclo de isolamento e esquecimento em que está submerso".

Contudo, no fim de Dezembro de 1999, recebia uma carta de uma professora do 1º ciclo, de Viseu, que me narrava aquilo que eu quis acreditar que já não existiria em Portugal, um país membro da União Europeia, há mais de treze anos, com estabilidade política e um franco desenvolvimento económico e social.

"Só no dia 12 de Setembro, é que me foi entregue o alvará que me indicava a minha escola, para iniciar as aulas entre o dia 15 e o dia 22 do mesmo mês; é tudo feito em cima dos joelhos.

Deparei-me com um edifício que de fora ninguém diria que é uma escola, só a identifiquei porque poucos metros antes avistei um sinal que indicava a sua proximidade.

Estou a trabalhar com 11 alunos. O número de alunos não é o problema, o problema é que são alunos de todos os anos de escolaridade, não falando nos grupos de nível:

- 4 do 1º. ano - sem frequência do jardim de infância (alguns nem as cores sabem);
- 2 do 2º. ano - repetentes;

- 1 do 3º. ano – pela primeira vez, frequentou 2 vezes o 2º. ano;
- 4 do 4º. ano.

Quando recebi os alunos, o número de cadeiras não era suficiente, faltava uma, tive de contactar a Câmara Municipal pedindo que me levassem à escola uma cadeira, o que demorou mais ou menos 15 dias.

A escola não possui qualquer tipo de material para além de 12 mesas e 12 cadeiras (incluindo a minha), 1 quadro preto, 1 apagador, 1 placa de esferovite na parede, 1 armário, alguns sólidos geométricos, 1 caixa de giz branco.

Desde que entrei até à data de hoje em que estou a escrever-lhe, não recebi qualquer subsídio monetário. Se quero tirar fotocópias ou adquirir outro tipo de material, pago do meu bolso. Onde está a escola gratuita?

Esqueci-me de dizer que faço 62 kms, ida e volta, mas depois de toda a exposição que fiz, este ponto é o que tem menor importância. Às vezes compensa andar mais quilómetros e ter melhor condições de trabalho, se essas existissem."

Custa a crer, mas é verdade. Mas só custa a crer se não se tiver a memória dos acontecimentos e se se descolar da realidade. O "ensino primário" continua em perda, situação que é provocada por uma incapacidade sistemática em acompanhar a diminuição drástica do número de crianças que o frequentam (actualmente, cerca de 460 000, contra 624 000 em 1991 e 940 000 em 1981) com políticas de reordenamento da rede e de incentivo à qualidade.

Os alicerces, de facto, não mudaram de sítio e o ensino primário continua a ser o ensino primeiro, em termos de educação

escolar. Mas, na prática, perto de trinta anos volvidos sobre o 25 de Abril de 1974 e sobre o arranque da construção de um Portugal democrático, esta doença continua a corroer a qualidade da nossa educação escolar. Sobre estes alicerces, em que ninguém pode garantir a alguém que todos e cada um dos portugueses adquirem as competências básicas da leitura, da escrita, do cálculo, da compreensão do meio envolvente e da História de Portugal, não é possível construir educação de qualidade, básica, secundária ou superior, inicial e contínua. Regra geral, ninguém, em nenhum outro nível de ensino, cuidará do que ficou para trás; o que é estruturante e não se adquire no 1º ciclo, dificilmente se voltará a adquirir, tão estanque é a compartimentação de níveis, de segmentos e de profissionais de ensino.

As condições efectivas de ensino e aprendizagem estão em deterioração contínua. Há mais de 700 escolas do 1º ciclo com 5 alunos e menos; o número de escolas primárias com dez alunos e menos tem aumentado, chegando a cerca de 2300, em 2001. Nestas escolas lecciona um só professor (uma só professora!), que é responsável por uma boa aprendizagem de alunos distribuídos pelos primeiros quatro anos de escolaridade. Com 25 alunos e menos, distribuídos em princípio pelos mesmos quatro anos de escolaridade, há perto de 4400 escolas, de um total nacional de cerca de 8600.

A grande maioria destas escolas não reúne condições objectivas para promover aprendizagens com a necessária qualidade. Uma sala de aula com uma professora e dez alunos (e até mais), distribuídos pelos quatro anos de escolaridade, muito dificilmente promove aprendizagens de qualidade (como revelam os resultados do PISA – ver nas páginas 72 a 75 a apresentação do Programme for International Student Assessment –, a dimensão das turmas influencia os resultados escolares, mas

apenas entre os 10 e os 25 alunos é que a relação é favorável – OCDE, 2001). Em países próximos, como a Espanha e a França, o reordenamento da rede escolar há muito que foi feito. A criação de agrupamentos escolares do 1º ciclo (e não apenas verticais) ou do 1º ciclo e da educação pré-escolar (educação básica) trouxe, em geral, ganhos muito consideráveis, resultantes da concentração de professores e de recursos de todo o tipo.

Presidentes de Junta, Presidentes de Câmara, Serviços Centrais e desconcentrados do Ministério da Educação, deputados da nação, todos eles (e outros ainda) concorrem para que esta situação se mantenha e se deteriore, impedindo sistematicamente a reunião de crianças e professores em escolas com melhores condições de ensino e de aprendizagem (equipas de professores, recursos didáticos, boas bibliotecas, cantinas a funcionar e com qualidade, aprendizagem das expressões físicas e artísticas). Esta é uma área onde é particularmente visível que a falta de qualidade e de rigor do sistema educativo português é responsabilidade de quase todos os dirigentes da sociedade portuguesa, desde cada freguesia até à 5 de Outubro e à Assembleia da República. Preferimos o romantismo subjacente ao princípio de que “escolas fecham aldeias” (título do jornal *Expresso*), às decisões racionais e ponderadas (há situações em que evidentemente se justificará manter as escolas pequenas) e inscritas em modelos de desenvolvimento local sustentável⁽⁴⁾. Manifestamente, a qualidade da educação dos portugueses só nos preocupa, mas ainda pouco nos ocupa e a poucos ocupa.

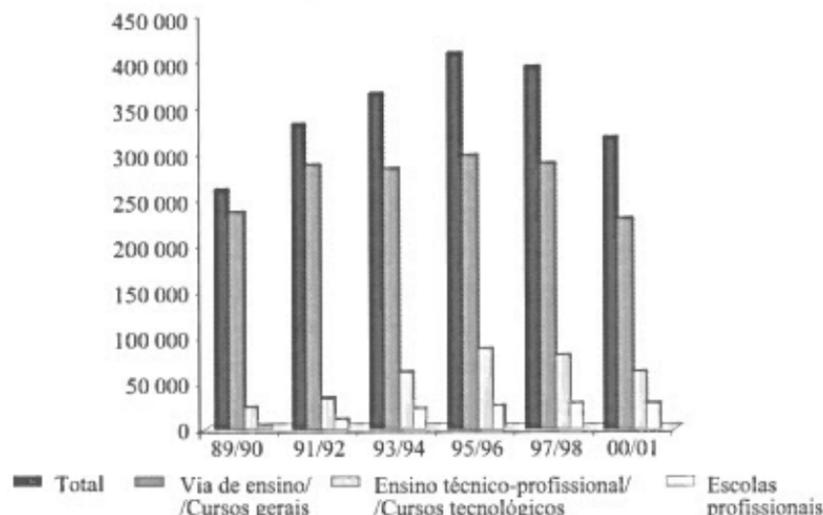
(4) Neste quadro, de um desenvolvimento local sustentável e ao serviço da melhoria de vida das populações, há escolas do 1º ciclo, com pouca frequência, que podem ser encerradas, ou reconvertidas em equipamentos úteis para as comunidades locais, ou mantidas abertas, integradas em redes escolares reformuladas (cfr. “Os nós da rede”, de José Maria Azevedo).

3

Ensino e formação de nível secundário: um barco à deriva

Reorganizados em 1989, sob uma matriz comum (Azevedo, 2001), o ensino e a formação de nível secundário compreendem as escolas secundárias (com cursos gerais e cursos tecnológicos e com o ensino recorrente⁽⁵⁾), as escolas profissionais e os cursos profissionais do sistema de aprendizagem de nível III (equivalente ao 12º ano).

Gráfico n.º 3 – Evolução da frequência do nível secundário de ensino e de formação – 1989-2000



Fonte: DAPP/ME

(5) Não abordaremos no presente estudo este importante segmento do sistema de ensino, pois ele destina-se a uma população maior de 18 anos, legalmente situada fora da "idade ideal" de frequência do nível secundário, funcionando em horário pós-laboral.

Após longos anos de investimento na universalização do ensino básico e obrigatório de nove anos, urgia, nas décadas de oitenta e de noventa, um esforço acentuado e persistente de incentivo da procura social do nível secundário de ensino e de formação.

Como o Gráfico nº 3 revela, a procura cresceu bastante, tendo duplicado entre 1985 e 1995. As taxas de escolarização, no mesmo período, como já vimos acima, duplicaram. No ano lectivo de 1995/1996, atingiu-se o máximo da procura, tendo vindo, desde essa data, a diminuir a frequência do nível secundário. Seria de toda a utilidade verificar a que se deve esta quebra, para além da conhecida consequência da queda demográfica, pois a diminuição da frequência é superior ao ritmo de descida da população residente do respectivo grupo etário, e as taxas de escolarização ainda estão longe da universalização.

Observando com mais pormenor a progressão das taxas brutas e das taxas específicas de escolarização (Quadro nº 2), por idades, podemos constatar não só a lentidão inerente a estes processos sociais, mas também a sua aceleração na década de noventa. Na verdade, em 1989/90, apenas 29% dos jovens de 15 anos frequentava o ensino secundário; em 1997/98, são já 53%. De modo idêntico, em 1989/90, apenas 29% dos jovens de 16 anos frequentava o ensino secundário, mas em 1997/98 são 65%. No grupo dos 17 anos, a escolarização no ensino secundário duplicou, no mesmo período: de 35% passamos para 72%.

**Quadro nº 2 – Taxas de escolarização do grupo etário 15-17 anos
– 1985-86 – 1997-98**

Anos e níveis	Idade		
	15	16	17
1985/86			
Geral	57,2	41,6	38,4
Básico	82,5	22,9	13,8
Secundário	17,5	18,6	24,3
Médio + Superior	0,0	0,1	0,3
1989/90			
Geral	66,1	52,0	48,3
Básico	70,7	23,5	13,3
Secundário	29,3	28,5	34,7
Médio + Superior	0,0	0,0	0,3
1994/95			
Geral	86,5	78,4	72,6
Básico	54,5	25,2	14,6
Secundário	45,5	53,2	57,3
Médio + Superior	0,0	0,0	0,7
1997/98			
Geral	93,6	85,4	84,3
Básico	46,7	20,8	8,9
Secundário	53,3	64,6	72,1
Médio + Superior	0,0	0,0	3,3

Fonte: DAPP/ME

Uma das causas poderia relacionar-se com a diminuição do número de reprovações ao longo do ciclo de estudos. Ora, esta parece não ser a realidade, pois apesar de não haver séries de dados oficiais disponíveis é conhecido o elevado caudal de repetências que existe em qualquer um dos três anos de estudos, com destaque para o 10º ano (em 1998/99, por exemplo,

as taxas de reprovações no 10º ano, no ensino público estatal, atingiam valores de 44% a Matemática e de 38% a Português, segundo dados do DAPP/ME, como se descreve na pág. 84).

Outro percurso explicativo, porventura mais fecundo, poderia procurar-se nas estratégias de inserção profissional e de mobilidade social. Se para alguns grupos sociais o prolongamento da permanência na escola, para além do ensino básico, faz parte integrante de uma estratégia familiar de mobilidade social ou de manutenção de estatutos já adquiridos, para outros grupos sociais, mais desfavorecidos, a entrada mais precoce no mercado de trabalho – e não esqueçamos que Portugal apresenta, nesta fase, uma taxa de desemprego muito reduzida – constitui, pelo seu lado, uma outra estratégia de aproveitamento de oportunidades de emprego e de inserção social que, mais tarde, podem não se repetir (cfr. "4. A explosão do ensino superior", pág. 49)⁽⁶⁾.

Havia, por isso, que estudar melhor as resistências à universalização da escolarização no nível secundário, pois elas são várias e de variados tipos. Sem qualquer pretensão de exaustividade, alinhámos algumas hipóteses explicativas:

- a) a difícil conclusão do ensino básico, uma formação uniforme para todos os portugueses, aliada ao receio de uma penosa frequência do ensino secundário, fazem com que muitos adolescentes abandonem a sua formação inicial e procurem um novo rumo social, que não passa por prosseguir qualquer percurso de escolarização;

(6) Há vários estudos que dão conta de que esta saída do sistema escolar, no termo do 9º ano ou aos 15 anos de idade, é muito desigual segundo a origem sociocultural e segundo o género, afectando sobretudo as famílias mais pobres, tanto em capital cultural como económico, e os rapazes (Barroso *et al.*, 1998).

- b) a fraca atractividade de um ensino secundário geral, muito académico, sem finalidade própria, apenas ordenado pelas exigências formais do acesso aos cursos do ensino superior;
- c) a igualmente débil atractividade de um nível secundário de ensino e formação profissionalmente qualificante e verdadeiramente prático, o que conduz muitos jovens e suas famílias a optarem por sair do sistema de ensino e demandar um emprego;
- d) a imposição do "crescimento zero" ao ensino profissional, uma via que se tem revelado adequada para assegurar o prolongamento de estudos e a qualificação profissional inicial, apesar da procura ser muita e substancialmente superior à oferta.

Ainda no que se refere às taxas de escolarização, é oportuna uma leitura em termos comparativos internacionais. No fim dos anos noventa, Portugal ainda se encontra na cauda da União Europeia e dos países da OCDE no que respeita à escolarização no nível secundário (Quadro nº 3), o que denota, apesar da referida aceleração da oferta e da procura, a persistência de um atraso estrutural assinalável.

Quadro n.º 3 – População que atingiu pelo menos o nível secundário da educação (12.º ano) (%)
Países da OCDE, segundo grupos etários, 1999

Países	Idades:	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Média Países da OCDE		62	72	66	58	45
União Europeia						
Alemanha		81	85	85	81	73
Austria *		74	83	78	69	59
Bélgica		57	73	61	50	36
Dinamarca		80	87	80	79	70
Espanha		35	55	41	25	13
Finlândia		72	86	82	67	46
França		62	76	65	57	42
Grécia		50	71	58	42	24
Holanda		74	81	74	64	51
Itália		42	55	50	37	21
Irlanda *		51	67	56	41	31
Luxemburgo		56	61	57	52	41
Noruega *		85	94	89	79	68
Portugal		21	30	21	15	11
Reino Unido		62	66	63	60	53
Suécia		77	87	81	74	61
Outros países da Europa						
Hungria		67	80	76	70	36
Islândia		56	64	59	53	40
Polónia *		54	62	59	53	37
República Checa		86	93	89	85	75
Suíça		82	89	84	79	72
Turquia		22	26	23	18	12
Outos países do resto do mundo						
Austrália		57	65	59	55	44
Canadá		79	87	83	78	62
Coreia		66	93	72	47	28
Estados Unidos da América		87	88	88	88	81
Japão		81	93	92	79	60
México		20	25	22	16	9

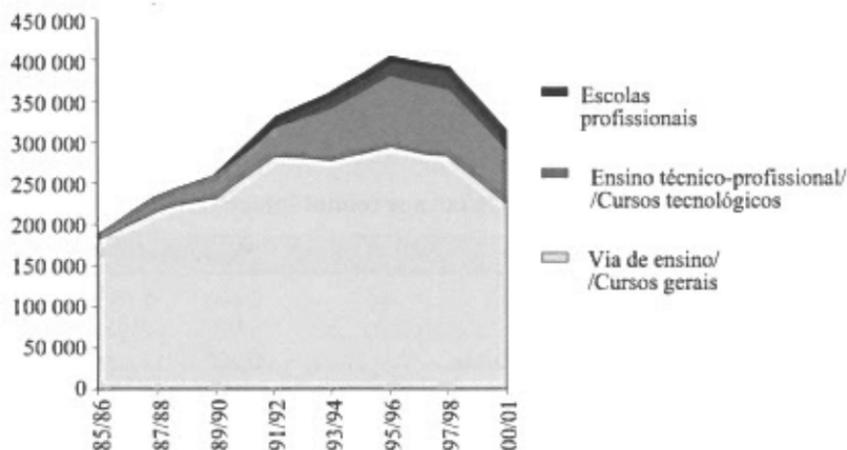
* Ano de referência 1998.

Fonte: OCDE/CERI (*Education at a Glance*, 2001)

O desenvolvimento das formações técnicas e profissionais

A década de noventa representou a reposição, no nível secundário de ensino e de formação, de um volume significativo de frequências de cursos tecnológicos e profissionais, prolongando uma tendência iniciada em 1983/84. Em 1989/90, a procura destas vias atingia os 9,8% e, em 1999/00, a mesma procura rondava já os 28% (DAPP/ME). Este crescimento, todavia, não foi uniforme nem linear, registando-se flutuações na oferta e na procura que importa analisar, pois as suas repercussões sociais são vastas e profundas.

Gráfico n.º 4 – Distribuição da frequência do nível secundário segundo as diversas modalidades de ensino e de formação 1989-1990 – 2000-2001



Fonte: DAPP/ME

Este gráfico permite-nos perceber três factos importantes: a descida generalizada na procura dos cursos de nível secundário, o aumento da oferta e da procura dos cursos tecnológicos

e profissionais e, finalmente, a estagnação da oferta que atinge estes últimos cursos. De facto, se a década de noventa corresponde a um grande crescimento na frequência dos cursos tecnológicos e profissionais, tendo-se atingido os 28% do total deste nível de educação, foi nesta mesma década que ela estagnou e que se iniciou um decréscimo da frequência dos mesmos cursos. Vejamos por partes.

A frequência dos cursos tecnológicos, importa sublinhá-lo (cfr. Quadro nº 4), concentra-se nas áreas da Administração (30%), Comunicação (12%), Animação Social (4%), somando um total de 46%. Se a estas áreas adicionarmos também os Serviços Comerciais, atingimos um total de 52%.

A área da Informática é a segunda mais oferecida e procurada, com 19% do total das frequências. O Design e as Artes e Ofícios englobam já a interessante fatia de 10%. A distribuição da frequência pelas áreas mais apropriadamente designadas por tecnológicas abrange cerca de 20% do total (Química – 2%, Construção Civil – 2%, Electrotecnia/Electrónica – 12% e Mecânica – 4%).

Quadro nº 4 – Frequência dos cursos tecnológicos – 1997-1998

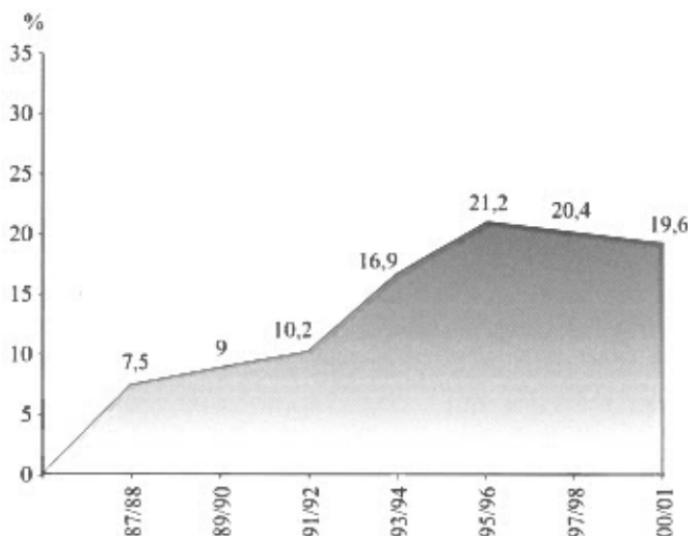
Cursos tecnológicos	Nº alunos – (%)
<i>Agr. 1</i> Química	1 434 – 1,87
Construção Civil	1 676 – 2,19
Electrotecnia/Electrónica	9 260 – 12,12
Mecânica	3 193 – 4,17
Informática	14 357 – 18,78
<i>Agr. 2</i> Design	4 029 – 5,27
Artes e Ofícios	3 281 – 4,29
<i>Agr. 3</i> Serviços Comerciais	4 234 – 5,54
Administração	23 268 – 30,44
<i>Agr. 4</i> Animação Social	2 675 – 3,50
Comunicação	9 034 – 11,81
TOTAL	76 441 – 100

Assistiu-se, assim, na década de noventa, como se pode ver no Gráfico nº 5, simultaneamente à expansão e ao início da queda da frequência dos cursos tecnológicos das escolas secundárias. Várias razões aduzi já para que tal ocorresse, em *Sair do impasse. Os ensinamentos tecnológico e profissional em Portugal* (Porto: Edições ASA, 2000), motivos que aproveito para sintetizar:

- a inadaptação de muitos ex-liceus a este tipo de oferta educacional, que permanece como um corpo estranho na cultura destas escolas secundárias;
- a dificuldade de promover uma capacitação profissional em cursos onde é deficiente a combinação entre a formação geral, científica e técnica;
- o desinvestimento na qualificação de professores, após um investimento que tinha sido realizado durante o período experimental da “reforma do ensino secundário”, a que acresce o facto de muitas escolas terem mobilizado para a leccionação dos cursos tecnológicos os professores “sem horário lectivo”, fruto da alteração global dos currículos do ensino secundário;
- o desinvestimento em equipamentos e instalações, que também ocorreu após o período experimental, período durante o qual se fizeram os maiores investimentos de sempre no ensino técnico-profissional (entre 1990, primeiro ano de reinvestimento, e 1994, este investimento em apetrechamento do ensino técnico público foi de mais de onze milhões de contos, segundo os dados do DAPP, provenientes da análise à execução do PRODEP I e II);
- a deficiente articulação entre as escolas secundárias e o tecido socioeconómico local, o que é praticamente inevitável, caso não sejam desencadeadas acções precisas para a favorecer e incrementar;

- uma deficiente actuação dos mecanismos de orientação escolar e profissional durante os ensinos básico e secundário.

Gráfico n.º 5 – Evolução da frequência do ensino técnico-profissional/cursos tecnológicos – 1987-2001



Fonte: DAPP/ME

Embora as situações sejam muito díspares, havendo escolas onde há bastante sucesso educativo nos cursos tecnológicos e onde os processos de inserção socioprofissional revelam elevados índices de empregabilidade, a regra geral é a de um insucesso elevado, repercutido sobretudo no 10.º ano de escolaridade.

Um pequeno levantamento realizado em 1999, junto de algumas escolas do Norte do País (Azevedo, 2000), sinalizava índices de aproveitamento muito baixos e níveis de eficiência bastante reduzidos. Na altura, estimei, com base em taxas de aproveitamento gerais, recolhidas informalmente junto do Ministério da Educação, que, em média, por cada 100 jovens que iniciava os seus cursos tecnológicos, apenas 30 alunos os concluía, no termo dos três anos de duração dos mesmos. Apesar destes níveis de insucesso e de ineficiência na aplicação dos recursos públicos, não foi tomada nenhuma medida política de correcção de trajectória entre 1995/96 (ano em que, pela primeira vez, se alargou a todas as escolas secundárias e até ao 12º ano a generalização destes cursos) e o ano de 2001.

Escasseiam, no entanto, os estudos sobre a procura social destes cursos, sobre os percursos escolares dos seus alunos, sobre as culturas escolares envolventes e as dinâmicas de inserção socioprofissional dos seus diplomados. Tudo parece apontar para que o fracasso de muitos cursos tecnológicos das escolas secundárias radique na ausência de uma cultura de ligação ao meio envolvente, em particular ao mundo do trabalho, às empresas, aos profissionais. Nestes contextos escolares, dominados, na sua larga maioria, pela cultura "liceal", oferecer um curso tecnológico pode acabar por representar, as mais das vezes, ter à disposição uma "saída escolar" (?) para os alunos com piores resultados no fim do ensino básico e à entrada do ensino secundário, uma via que assim se torna completamente desprestigiada e que acaba por funcionar de modo autista face ao mundo profissional e empresarial.

Bastante diferente foi o movimento registado na procura e na oferta das escolas profissionais. Criadas em 1989, esta foi, simultaneamente, a década da sua afirmação (até 1994) e da travagem do seu crescimento (entre 1994 e 2000). De facto, se

a oferta e a procura cresceram rapidamente até 1994, desde esta data, ou seja, desde os governos de Manuela Ferreira Leite e de Eduardo Marçal Grilo, que se optou por uma travagem no investimento nas escolas profissionais, como parte integrante da oferta formativa para os jovens que terminam a escolaridade obrigatória.

Como se pode verificar no quadro seguinte, o número de inscritos nas escolas profissionais quase estagnou, após um crescimento rápido até 1994/95.

Quadro nº 5 – Evolução da frequência das escolas profissionais

Ano lectivo	Número de alunos
1989/90	2 088
1990/91	6 439
1991/92	11 311
1992/93	17 045
1993/94	22 727
1994/95	25 932
1995/96	26 627
1996/97	26 024*
1997/98	27 870
1998/99	26 775*
1999/00	27 740*
2000/01	28 464

*Só Continente.

Fonte: DAPP/ME

O sucesso relativo deste tipo de formações mede-se, em boa parte, pelos níveis de aproveitamento e de empregabilidade dos seus diplomados. Embora também sejam poucos os estudos disponíveis sobre a inserção socioprofissional dos diplomados por este tipo de ensino⁽⁷⁾, anoto aqui dois casos, entre os

(7) Outros estudos consultados apontam para valores de aproveitamento e de empregabilidade semelhantes (CARMO, Helder, 2001).

muitos possíveis, o da Escola Tecnológica e Profissional de Sicó (concelhos de Penela, Ansião, Alvaiázere) e o da Escola Profissional de Trancoso (que acolhe alunos de Trancoso, Celorico da Beira, Guarda, Aguiar da Beira, Mêda, Pinhel, Sabugal e outros). São duas situações relativas ao interior do país, para evitar a tradicional referência a escolas inscritas em regiões do litoral ou com grande dinamismo económico e empresarial.

**Quadro nº 6 – Escola Tecnológica e Profissional de Sicó
(dados relativos aos anos 1991-1999)**

Inscritos e diplomados (em 3 anos)		Destino dos diplomados ⁽¹⁾		
Total de inscritos	Concluíram com aproveitamento	Prosseguiram estudos no ensino superior	Encontram-se empregados	À procura do 1º emprego, desempregados e outras situações ⁽²⁾
441	373 (85%)	73 (17%)	280 (65%)	20 (18%)

Fonte: *Informação Sicó*, revista da ETP de Sicó, nº 12, Dezembro de 1999

**Quadro nº 7 – Escola Profissional de Trancoso
(dados relativos aos anos 1994-2000)**

Inscritos e diplomados (em 3 anos)		Destino dos diplomados ⁽¹⁾			
Total de inscritos	Concluíram com aproveitamento	Prosseguiram estudos no ensino superior	Encontram-se empregados	À procura do 1º emprego, desempregados	Outras situações ⁽²⁾
500	369 (74%)	93 (25%)	280 (59%)	26 (7%)	31 (9%)

Fonte: Escola Profissional de Trancoso

Nota 1: Dados recolhidos no final de cada curso, ano a ano, e actualizados no que se refere à actual situação socioprofissional de cada diplomado.

Nota 2: "Outras situações": aguarda entrada no ensino superior, trabalha em casa a ajudar os pais, frequenta curso de formação de especialização.

Em primeiro lugar, os níveis de aproveitamento, ao fim do ciclo de três anos, são elevados. Em segundo lugar, se adicionarmos as situações “prosseguiram os estudos” e “encontram-se empregados”, ambas sinais de sucesso e de empregabilidade dos diplomados, verificamos que são muito altas as taxas de eficiência das duas escolas profissionais: 83% dos diplomados encontra uma saída imediata e de seu agrado, seja no mercado de emprego seja no ensino superior.

As escolas profissionais, de iniciativa local, geralmente bem inseridas no tecido social e económico envolvente e com uma dimensão que viabiliza um acompanhamento individualizado de cada aluno, têm representado, em muitas dezenas de localidades (há escolas e pólos em cerca de 200 locais), uma alternativa de prosseguimento de estudos pós-básicos para uma franja significativa da população. O seu modelo pedagógico, suportado na aprendizagem modular, que induz e exige uma progressão contínua, tem sustentado uma boa adesão dos jovens e, em geral, níveis elevados de aproveitamento.

Neste contexto, torna-se pouco compreensível a estagnação da frequência destas escolas. Mas o que é mister sublinhar-se é que esta estagnação não resulta da fraca procura. Ela deveu-se à imposição de uma política de *numerus clausus* por parte do Ministério da Educação. De facto, a procura sempre se manteve superior à oferta, havendo a evidência de numerosas escolas profissionais que recebem apenas uma pequena parte dos candidatos à frequência dos seus cursos. Estimo, com base em dados recolhidos junto de um conjunto significativo de escolas, que haja, em média, mais de três candidatos para cada lugar disponível⁽⁸⁾.

(8) Não se compreende, por isso, que dirigentes do Ministério da Educação “acusem” as famílias portuguesas de não escolherem estes percursos escolares e de elegerem

Em Portugal e na actualidade, quem está a dirigir a procura social para as vias gerais e académicas de ensino é sobretudo o Ministério da Educação, contrariando e impedindo a concretização de opções feitas por muitos milhares de famílias e de jovens que desejam frequentar cursos profissionais. Importa perceber e debater este facto e as contradições que ele comporta, a menor das quais não será porventura o simultâneo crescimento contínuo da oferta estatal de ensino superior politécnico e a criação dos novos cursos de especialização tecnológica (cfr. "4. A explosão do ensino superior", pág. 49).

Na situação de carência de profissionais altamente qualificados em que o nosso país está mergulhado, torna-se difícil perceber esta política de imposição do "crescimento zero" às escolas profissionais, anos a fio, mesmo que fundamentada em questões financeiras (como se verá adiante, a despesa pública em educação triplicou na década de noventa). O mais recente inquérito oficial às empresas sobre as suas necessidades de formação aponta inequivocamente neste sentido: as maiores e mais urgentes necessidades de qualificação situam-se exactamente a este nível profissional (DETEFP/MTS, *Inquérito às necessidades de formação profissional das empresas, 2000-2002*).

Uma provável explicação, entre outras, pode assentar no receio que a administração educacional tem de que o acolhimento desta orientação da procura social se venha a traduzir numa diminuição ainda maior do número de ingressos no

systematicamente os percursos que conduzem ao título de "doutor" (*Expresso*, 24/11/2001). Por um lado, é o próprio Ministério da Educação que os "impede" de se matricular nestes cursos e, por outro, é legítimo, na sociedade em que vivemos, que a escola seja tida como um instrumento privilegiado de mobilidade social e de defesa face à ameaça do desemprego. Não se percebe bem, também, porque é que os empresários acusam o país de ser "um país de doutores" e nada façam, de relevante, para mudar estas políticas (*Expresso*, 14/12/2001).

ensino superior, subsistema este que a mesma administração tem permitido que cresça permanentemente, nos últimos anos (absorvendo mesmo jovens que não conseguem obter resultados positivos nos exames nacionais do 12.º ano).

No que se refere à evolução dos cursos de aprendizagem de nível III, equivalentes ao 12.º ano de escolaridade, o seu crescimento foi bastante rápido, na segunda metade dos anos noventa (Quadro n.º 8), abrangendo, em 2000, cerca de 17 500 jovens. Esta oferta, como este quadro revela, está associada aos centros de formação profissional e aos centros de emprego, bem como a uma vasta rede de instituições privadas, desde as dedicadas à solidariedade social até às empresas com centros de formação próprios.

Quadro nº 8 – Cursos de aprendizagem: evolução do número de formandos por níveis e por entidades formadoras – 1994-2000

Anos	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)	Nº	(%)
NÍVEL I	561	3,0%	144	1,15%	94	0,7%	101	0,8%	76	0,5%	586	2,4%	163	0,6%
NÍVEL II	11 237	59,7%	7 070	56,23%	6 775	51,6%	5 865	45,0%	6 890	41,7%	9 003	36,3%	8 381	32,1%
NÍVEL III	7 028	37,3%	5 360	42,63%	6 255	47,7%	7 067	54,2%	9 546	57,8%	15 236	61,3%	17 534	67,2%
TOTAL	18 826	100%	12 574	100%	13 124	100%	13 033	100%	16 512	100%	24 835	100%	26 078	100%

Entidades formadoras	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Nº	(%)												
Centros de gestão directa	2 819		2 414		3 450		3 874		4 153		6 173		6 061	
Centros de gestão participada	4 049		2 314		2 090		2 575		2 533		3 355		4 121	
Centros de Emprego	6 754		3 950		2 912		4 082		2 994		3 381		2 993	
Entidades externas	5 204		3 896		4 672		2 502		6 832		11 926		12 903	
TOTAL	18 826		12 574		13 124		13 033		16 512		24 835		26 078	

Fonte: CNA

Seguindo uma análise por áreas de formação (para todos os níveis), verificamos que há uma concentração assinalável na Mecânica e Metalurgia e Metalomecânica e Energia, Frio e Climatização, com 21% da oferta, na Administração e Gestão, com 13%, na área da Electricidade, Electrónica e Telecomunicações, com 12%, na Informática, com 9%, e nos Serviços Pessoais e à Comunidade, com 7%. É visível, portanto, no regime de aprendizagem em alternância, uma maior incidência nas áreas tecnológicas, embora seja, ainda assim, e naturalmente, elevado o peso das áreas da administração e dos serviços.

Quadro nº 9 – Cursos de aprendizagem, por áreas de formação – 1995-2000 (todos os níveis)

Cursos	1995(%)	2000(%)
Administração e Gestão	---	12,9
Agricultura, Pescas e Agro-Indústrias	12,4	5,3
Banca e Seguros	3,9	3,6
Comércio	---	5,0
Construção Civil	2,6	2,5
Electricidade/Electrónica	7,1	12,3
Energia, Frio e Climatização	1,3	2,1
Hotelaria, Restauração, Turismo	7,5	9,0
Indústria Gráfica e Papel	1,8	2,4
Indústria Química	0,3	0,5
Informática	5,5	9,2
Madeira, Cortiça, Mobiliário	3,9	2,6
Mecânica e Manutenção	8,3	6,7
Metalurgia e Metalomecânica	16,9	12,2
Qualidade	0,9	1,4
Serviços Pessoais e à Comunidade	24,0	6,5
Têxtil e Vestuário	3,0	1,4
Outras	0,6	4,4
Total	100,0	100,0

Fonte: CNA

Nota: Em 1995 houve 1005 acções e 12 574 formandos, em 2000, 1864 acções e 26 078 formandos.

4

A explosão do ensino superior

O segmento do ensino superior foi o que mais cresceu na década de noventa. Em 1990/91 (ver Quadro nº 11) havia perto de 187 000 inscritos, em 1995/96 eram já cerca de 320 000 e, em 2000/01, são já perto de 380 000.

Quadro nº 11 – Ensino superior: alunos inscritos – 1990-2000

Ano	Público	Privado	Total
1990/91	137 283	49 910	187 193
1991/92	150 685	68 739	219 424
1992/93	165 827	81 696	247 523
1993/94	182 251	94 283	276 534
1994/95	195 405	105 168	300 573
1995/96	203 856	115 669	319 525
1996/97	226 288	124 562	350 850
1997/98	230 420	121 364	351 784
1998/99	236 225	117 983	354 208*
1999/00	252 252	118 538	370 790*
2000/01			381 080*

* Dados preliminares, só Continente

Fonte: DAPP/ME

O número de diplomados por ano, no mesmo período, subiu de cerca de 19 000, em 1990, para perto de 51 000, em 1999. A despesa pública com o ensino superior aumentou ainda mais rapidamente do que os inscritos e os diplomados, tendo passado de 82,4 milhões de contos, em 1990, para 235,8 milhões de contos, em 2000 (os valores de 2000 são provisórios e ambos os valores referidos incluem as despesas de investimento do plano e a acção social escolar).

A oferta de lugares no ensino superior passou de perto de 50 000 no início da década para cerca de 90 000 no seu termo. As instituições cresceram e diversificaram-se (há actualmente, em Portugal, 192 estabelecimentos de ensino superior, entre os quais 25 universidades), tendo sido pela via da expansão do ensino superior privado e cooperativo que mais se ampliou a capacidade de acolhimento.

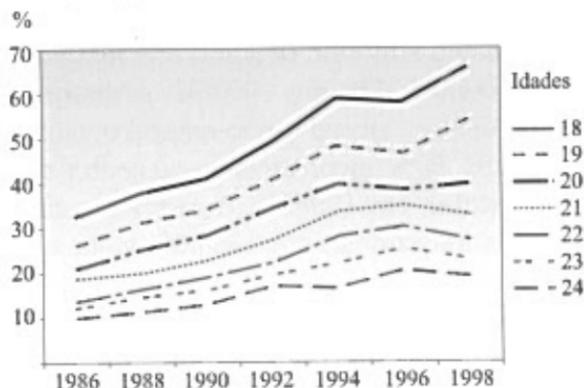
A taxa bruta de escolarização do grupo etário 18-24 anos quase duplicou na década de noventa (Quadro nº 12). Globalmente, passou de 22,2%, em 1988, para 36,8%, em 1998, e, em cada uma das idades, o movimento foi semelhante, de duplicação, o que denota um significativo nível de retenção dos jovens no sistema de ensino até aos 25 anos de idade.

**Quadro nº 12 – Taxas brutas de escolarização no grupo etário
18-24 anos – 1986-1998**

Grupo etário	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
18	32,3	37,7	40,9	49,1	59,0	58,1	65,9
19	25,7	31,0	33,8	40,7	48,3	46,5	54,3
20	20,8	25,1	28,2	34,4	39,8	38,4	39,9
21	18,3	19,7	22,4	27,0	33,5	35,0	32,8
22	13,1	16,1	18,5	22,1	28,3	30,1	27,4
23	12,0	14,3	15,9	19,4	21,7	25,2	23,1
24	9,9	11,1	12,6	16,9	16,4	20,4	19,0
Total	18,9	22,2	24,9	30,4	35,8	36,2	36,8

Fonte: DAPP/ME

Representação gráfica dos dados do quadro anterior:



A oferta pública estatal⁽¹⁰⁾ tem vindo a crescer a um ritmo bastante acentuado, de tal modo que a oferta privada, que chegou a abranger 36,2% da frequência do ensino superior, em 1995/96, já só acolhe cerca de 30%, em 2000/2001. Esta situação, aliada à diminuição do número de candidatos ao ensino superior, que se prevê ser um processo contínuo durante os próximos dez anos, provocará não só o crescimento do número de lugares disponíveis e não ocupados no ensino superior estatal, como também alterações muito significativas na oferta de ensino superior privado, que envolve mais de cem instituições, e poderá reacender o debate sobre o papel do Estado na promoção do acesso e do sucesso no ensino (pós-secundário e) superior, seja no sector estatal seja no sector não-estatal.

(10) Estabelece-se, neste texto, a distinção entre oferta pública estatal e não-estatal. Ela procura dar conta de que o serviço público não é um exclusivo das instituições do Estado, pois muitas instituições da sociedade civil o promovem sob princípios de universalidade e de igualdade e com a mesma dignidade. O corte que habitualmente se promove entre a oferta pública e a oferta privada é redutor e não corresponde à realidade social que pretende descrever.

No que se refere ao ensino superior politécnico, o ritmo de crescimento tem sido intenso, abrangendo cerca de 39% da frequência do ensino superior, desde o ano lectivo de 1995/96 (DGE Sup/ME), contra 31%, em 1990/91. A distribuição desta frequência pelo ensino estatal e não-estatal evoluiu com oscilações: em 1990/91, 59% encontrava-se no sector estatal e 41% no sector não-estatal; em 1995/96, o segmento não-estatal já abarcava 50% da frequência; em 1998/99, volta a repetir-se a situação do início da década, de 90%, abrangendo o sector estatal de novo 59% da frequência, recuperação que parece transformar-se em tendência para os próximos anos.

As taxas líquidas (reais) de escolarização continuam a apresentar, contudo, um enorme desvio etário (Quadro nº 13). Pouco mais de 54% do grupo etário 18-22 anos estará a frequentar o ensino superior, no fim da década de noventa. A acumulação dos desvios etários, conforme veremos mais pormenorizadamente, faz com que haja um volume muito significativo de jovens de 18 e 19 anos a frequentar ainda o ensino secundário; no ano lectivo de 1997/98, segundo o DAPP/ME, havia 107 594 jovens com estas idades a frequentar o ensino secundário, o que corresponde a 25% dos jovens que estudavam no nível secundário. Esta tendência parece aumentar nos últimos anos, fruto talvez de um acréscimo do número de reprovações no nível secundário.

Quadro nº 13 – Taxas líquidas de escolarização no ensino superior, por idades – anos lectivos de 1989-1990 a 1997-1998

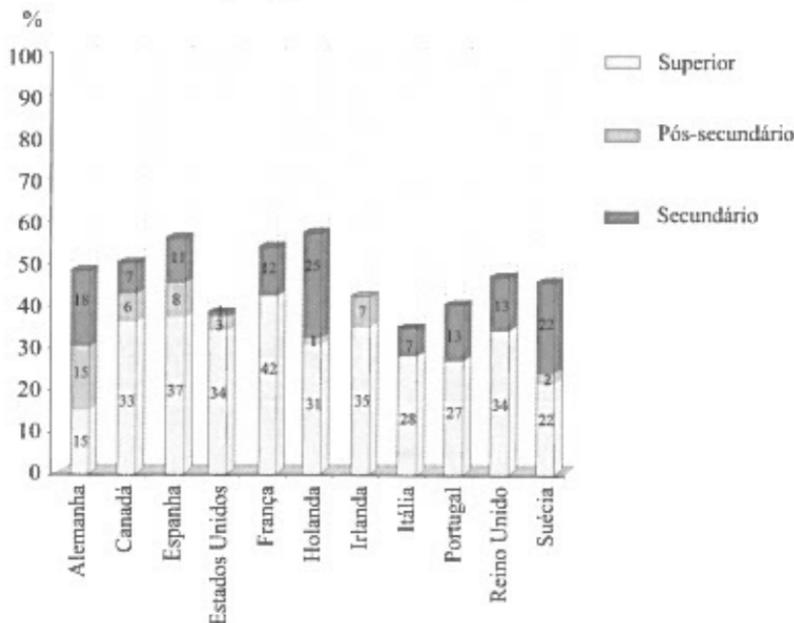
Ano lectivo	18	19	20	21	22	>22
1989/1990	4,9	8,8	10,8	10,9	10,3	54,3
1990/1991	4,9	8,8	10,9	11,0	10,4	54,0
1991/1992	4,9	8,8	10,9	11,0	10,4	54,0
1992/1993	9,9	11,9	13,0	12,8	11,0	41,3
1993/1994	9,6	12,2	12,9	12,8	11,3	41,2
1994/1995	6,1	10,2	12,2	12,3	11,4	47,8
1995/1996	6,8	10,4	12,2	12,3	11,0	47,3
1996/1997	7,9	10,7	12,4	12,3	11,1	45,5
1997/1998	7,7	10,5	12,2	12,1	11,0	46,4

Fonte: DAPP/ME

Em termos internacionais e tomando a população de 20 anos como referência (para o ano de 1999), no quadro geral da OCDE (ver Gráfico nº 6), Portugal encontra-se envolvido na mesma tendência de progressiva escolarização da população até aos 19-20 anos de idade. É de realçar o facto de estar a crescer um segmento de ensino “pós-secundário”, que consiste geralmente em formações de complemento e especialização técnica e profissional, após o 12º ano de estudos, não conferentes dos tradicionais graus do ensino superior, bacharelato ou licenciatura.

Na população do respectivo grupo etário, estas formações já ascendem a 27% na Hungria, 26% na Irlanda, 23% na Bélgica, 15% na Alemanha, 14% na Suíça e na Grécia, 13% na Espanha, 12% na Polónia e na República Checa (OCDE-CERI 2001:147). Em Portugal, conforme se referiu mais atrás, este segmento da oferta educativa acaba de ser criado (Cursos de Especialização Tecnológica), no meio de uma profunda indefinição institucional.

**Gráfico n.º 6 – Taxa bruta de escolarização aos 20 anos de idade
Comparação internacional – 1999**



Fonte: OCDE/CERI (2001)

A participação feminina no ensino superior atingiu, em 1997/98, os 56%. No ensino superior politécnico, esta participação é mais elevada, fruto de predominância, neste subsector de ensino, de cursos de formação de professores e de enfermagem (INOFOR, 1999). A taxa da participação feminina é muito elevada (superior a 70%) em áreas de formação como Serviços Sociais, Formação de Professores e Ciências da Educação, Humanidades e Saúde, o que revela a persistência de uma acentuada distribuição segundo o género, na frequência do ensino superior. Segundo Barreto (2000), a evolução desta taxa fez com que 63% dos diplomados pelo ensino superior, em 1996/97, tivessem sido mulheres.

de formação, aliada à progressiva identificação entre ensino superior político e ensino superior universitário, podem ser factores que estejam a contribuir para retirar eficácia ao investimento das famílias no prolongamento de estudos, para reforçar as desigualdades de rentabilidade destes investimentos no ensino superior e para aumentar a ineficácia do próprio investimento público, estatal e não-estatal, que, como vimos, têm crescido muito rapidamente.

A actual orientação dos cursos tecnológicos e a reorientação em curso, em 2002, vão muito provavelmente contribuir para "empurrar" para o ensino superior jovens sem quaisquer perspectivas de realização de um percurso político ou universitário de quatro ou cinco anos, além de favorecerem um enorme desperdício de recursos públicos e privados, pois os muitos milhares de jovens que abandonam o ensino superior demandam o mercado de emprego sem qualquer qualificação profissional inicial, completa e certificada.

A diversificação dos públicos-alvo, com a oferta de novas oportunidades formativas para os activos, tem sido apontada como a principal via para o reforço da procura do ensino superior, ao longo das primeiras décadas do século XXI. Esta tendência pode, no entanto, ser prejudicada se se vier a aprofundar o fosso entre um ensino superior estatal, que até mais a população jovem, e um ensino superior não-estatal, que, dela privado, se dedicaria mais a acolher a população adulta (até porque pode recorrer à sua maior flexibilidade organizacional).

Especialização Tecnológica (DET). Esta potencial nova oferta formativa pode vir a desempenhar um importante papel social, nomeadamente se as instituições do ensino superior universitário e político e ela aderirem e se ela se destinarem também à formação de activos. De outro modo, nem sequer candidatos haverá para o novo tipo de cursos, esmagados que estão entre o 12º ano e o ensino superior que, cada vez mais, de joelhos, mendiga candidatos.

No fim dos anos noventa, o volume de doutorados/ano era o dobro do que se verificava no início da década, o que corresponde a um notável esforço do Estado português, a que se associaram instituições como a Fundação Calouste Gulbenkian

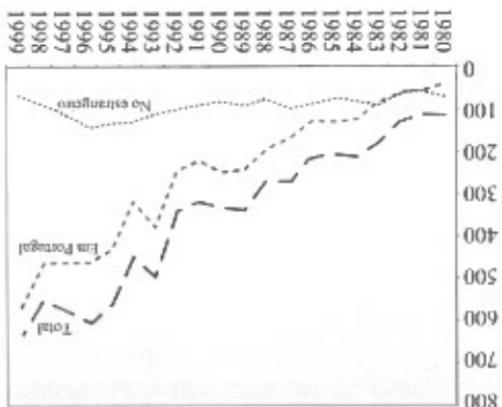


Gráfico n.º 7 - Evolução dos doutoramentos em Portugal e no estrangeiro (com equivalência) - 1980-1999

Por outro lado, e no que ao ensino superior e à investigação científica diz respeito, não tem parado de crescer o potencial científico e de I&D, em Portugal. Um dos indicadores mais importantes para o medir é o número de doutoramentos reais por ano. Este subiu de 334, em 1990, para 634, em 1999 (*Doutoramentos em Portugal e no estrangeiro, com equivalência*, Observatório das Ciências e das Tecnologias, 2001).

Embora o objectivo da preparação de uma mão-de-obra altamente qualificada não seja a única finalidade do ensino superior, são evidentes alguns desajustamentos que existem entre uma oferta demasiado fragmentada e enzimada (cerca de 1500 cursos no ensino superior) e as necessidades mais prementes do tecido socioeconómico, em geral, e das empresas, em particular.

e outras, numa área crucial não só para a garantia da qualidade de todos os esforços de crescimento do sistema educativo, como também para induzir um desenvolvimento social sustentado e dinâmicas de inovação científica e tecnológica de que o País tanto carece.

O peso relativo dos doutoramentos no país tem vindo a aumentar, ano a ano, e a relação entre os doutoramentos nas áreas das Ciências Sociais e Humanas e nas áreas das Ciências Exactas tem-se mantido estável desde 1988, 30% e 70%, respectivamente. Esta relação, antes de 1988, era profundamente desfavorável à área das Ciências Sociais e Humanas (15%, em 1970).

Não seria descabido procurar perceber melhor esta evolução. Na verdade, ela pode estar ligada à tendência mais geral para a diminuição da procura dos cursos das ditas áreas Científico-Naturais e Científico-Técnicas, tanto no nível secundário como no nível superior, o que, a suceder, requer melhor dimensionamento das causas e dos efeitos de tal evolução.

Entretanto, nesta área, como em outras já analisadas, é ainda muito visível o atraso de Portugal no seio da União Europeia. Como o demonstram os dados do Observatório das Ciências e das Tecnologias (do Ministério da Ciência e da Tecnologia, www.oct.mct.pt), o pessoal total em I&D, em per-milagem da população activa, em Portugal, era de 4,1 (1999), enquanto que na Dinamarca era de 11,9 (1997), em Espanha 5,9 (1998), em França 12,3 (1997), na Grécia 4,7 (1997), na Irlanda 7,8 (1997) e na Itália 6,1 (1997).

Finalmente, este nível de ensino tem sido receptivo, como nenhum outro, de há cinco anos a esta parte, a uma dinâmica de avaliação institucional e de avaliação da sua oferta. O apro-fundamento desta dinâmica pode revelar-se decisivo não só para a melhoria gradual da qualidade das instituições (embora

muito haja a melhorar também no quadro específico da sua gestão) como para a propagação de uma "cultura de avaliação" ao conjunto do sistema de ensino. Para tal seria importante tornar públicos todos os resultados das avaliações realizadas e divulgar as suas consequências na vida das instituições.

5 Os resultados escolares são preocupantes

Um balanço da evolução do sistema educativo requer a consideração da variável “resultados escolares”. Mas os “resultados escolares” não se traduzem apenas em classificações finais e em resultados de exames. Se cada escola se orientasse e organizasse para produzir as melhores classificações escolares, preocupada sobretudo em surgir no primeiro lugar de um hipotético *ranking* de escolas ordenadas segundo as classificações dos exames, isso implicaria uma revisão profunda do “programa” escolar da modernidade. De facto, nunca a escola se orientou sob esse princípio exclusivo, mas sob um conjunto mais vasto de objectivos sociais, desde a socialização e a aquisição de um *thesaurus* cultural até à educação para a cidadania, ao desenvolvimento pessoal e à inserção socioprofissional, entre os quais está obviamente o bom aproveitamento escolar dos alunos. Se o fizesse, seria meramente a escola da selecção dos mais aptos em exame e não a escola do ensino e da educação. Seria até talvez uma escola mais fácil, muito mais transparente. Mas não cumpriria um vasto conjunto de missões fundamentais que as sociedades europeias têm atribuído à “escola” nos dois últimos séculos e que, desde a introdução, deixei claramente expressas.

Todavia, um dos modos tradicionais de avaliar o desempenho social das escolas e dos sistemas escolares consiste exactamente em conhecer a qualidade dos “resultados escolares” alcançados pelo alunos, medidos também através quer das classificações internas quer dos resultados dos exames externos. Repito que à força de se percorrer muitas vezes a mesma rua, não quer dizer que se fique a conhecer bem uma cidade,

ou seja, o recurso cada vez mais assíduo a indicadores deste tipo (e só deste tipo) não quer dizer que nos esteja a dar a conhecer a escola e o sistema escolar que temos, no cumprimento do conjunto de objectivos e metas que as sociedades lhes atribuem e eles procuram desempenhar.

Recorri, por isso, e dentro dos limites referidos, a dois indicadores complementares que nos podem ajudar a traçar mais uma pincelada no quadro que nos propusemos desenhar. São eles as taxas de desvio etário na frequência de cada ciclo de estudos e os resultados obtidos pelos alunos nos exames nacionais do final do ensino secundário e nos programas de avaliação externa de conhecimentos e de competências.

Quanto ao primeiro, o que está em causa é verificar, para cada ciclo de estudos e para o conjunto do sistema escolar, qual é o número de crianças e de jovens que se encontra a estudar num dado ciclo e cuja idade ultrapassa a chamada "idade ideal" para a frequência do respectivo ciclo. Este indicador de desvio etário é um sinalizador de taxas de reprovação e dos mais variados tipos de ineficiência, que resultam na necessidade de frequentar um dado ciclo de estudos mais anos do que aqueles que, em princípio, seriam necessários.

O Quadro nº 14 dá conta das margens de eficiência que têm sido obtidas em cada ciclo de estudos. Assim, tendo por referência um horizonte de treze anos, entre 1985/86 e 1997/98, podemos verificar que os desvios têm vindo a diminuir acentuadamente ao longo dos anos noventa, o que, como dissemos, é um sinalizador de melhor ensino e de melhores aprendizagens, traduzidos em mais aproveitamento escolar. Ainda assim, o desvio etário só é reduzido no 1º ciclo. No 2º ciclo ascende a 30% (tendo melhorado 10 pontos desde 1990), no 3º ciclo chega aos 28% (tendo melhorado também 10 pontos desde 1990). No conjunto dos nove anos do ensino básico,

o desvio etário situava-se, em 1997/98, em 23%, ou seja, uma em cada quatro crianças que frequenta um determinado ano escolar já o faz numa idade acima da "idade ideal".

Quadro nº 14 – Taxas de desvio da distribuição etária dos alunos no sistema de ensino, por ciclos – 1985-86 – 1990-91 – 1997-98

1º ciclo	Ano lectivo	06-09 anos	10	11	12	>12	Desvio
	1985/86	77,7	9,9	6,0	3,7	2,7	22,3
	1990/91	82,2	8,3	4,5	2,6	2,3	17,8
	1997/98	88,1	5,6	2,4	1,1	2,8	11,9
2º ciclo	Ano lectivo	10-11 anos	12	13	>13		Desvio
	1985/86	54,0	21,3	13,2	11,5		46,0
	1990/91	59,5	19,0	11,5	10,0		40,5
	1997/98	69,9	14,2	7,5	8,4		30,1
3º ciclo	Ano lectivo	12-14 anos	15	16	17	>17	Desvio
	1985/86	55,7	16,2	10,2	6,1	11,7	44,3
	1990/91	61,9	14,6	8,6	4,7	10,3	38,1
	1997/98	71,9	12,0	5,9	2,7	7,4	28,1
Ensino secundário	Ano lectivo	15-17 anos	18	19	20	>20	Desvio
	1985/86	40,4	17,0	12,9	8,7	21,0	59,6
	1990/91	45,9	15,5	10,8	7,1	20,8	54,1
	1997/98	60,0	15,8	8,8	4,3	11,1	40,0
Ensino superior	Ano lectivo	18-22 anos	23	24	25	>25	Desvio
	1985/86	44,2	10,9	8,8	6,9	29,2	55,8
	1990/91	46,0	9,3	7,5	6,3	30,8	54,0
	1997/98	53,6	8,9	6,9	5,4	25,2	46,4

Nos ensinos secundário e superior, os desvios são muito mais elevados e as melhorias mais lentas. Assim, apenas 60% dos alunos que frequentam o ensino secundário e 54% dos que frequentam o ensino superior o fazem no respectivo "grupo etário ideal". As taxas de desvio são, deste modo, superiores a 40% das frequências, o que se deve, entre outros factores, à acumulação de atrasos nos ciclos anteriores e à maior incidência de reprovações nestes dois segmentos do

sistema de ensino, como já se explicitou anteriormente. No conjunto dos três níveis de ensino, o desvio atinge perto de um em cada três alunos, 31% em 1997/98 (o que corresponde aproximadamente a 708 000 alunos), após uma melhoria média de 1,15% por cada um dos treze anos aqui considerados (era de 46%, em 1985/86).

Medindo agora os resultados escolares de um outro ângulo, o que deriva das classificações obtidas nos exames nacionais finais do ensino secundário, constata-se que as melhorias não são idênticas. É certo que os exames nacionais de 12.º ano apenas medem um conjunto limitado de competências adquiridas ao longo de doze anos de escolaridade (e até de mais de doze anos de permanência na escola, para dois em cada três estudantes) e apenas se reportam aos saberes adquiridos no último dos doze anos do percurso realizado. No entanto, reconhecidos que são os limites destes indicadores, em qualquer parte do mundo, também em qualquer país eles são um poderoso meio de avaliação, seriação e selecção dos alunos e, além disso, servem efectivamente para medir a capacidade de aquisição de saberes considerados como relevantes pelas políticas escolares nacionais.

Vejamos então o que se passa entre nós, tomando por base os dados do DES/ME, relativos aos anos de 1997-2001. Começemos pelos de 2001. As médias das classificações finais do ensino secundário e das classificações internas finais (que derivam da avaliação contínua), por disciplina, situam-se em níveis positivos, mas baixos, entre os 10 e os 14 valores (numa escala de 0 a 20). Por sua vez, os resultados dos exames nacionais e finais do ensino secundário apontam para níveis médios por disciplina situados entre os 6 e os 12 valores. De facto, enquanto há disciplinas, nestes exames, com resultados médios finais na ordem dos 11 e 12 valores, que são Filosofia (a mais elevada,

com 12,6), Sociologia (11,9), Português B e A (11,7 e 11,4, respectivamente) e Psicologia (11,1), há outras com resultados muito negativos: Matemática, em primeiro lugar, com uma média final de 7,4, Física, com a média de 9,3, e Biologia, com 9,9.

O caso da Matemática, quer pela importância dos saberes que comporta quer pelo relevo que detém, no conjunto das disciplinas, em termos de suporte para a continuidade dos estudos, merece uma análise mais pormenorizada e desagregada.

Não deixa de ser inquietante o nível dos resultados dos exames à disciplina de Matemática feitos por 58 018 alunos (Quadro n.º 15). Há 74% das escolas secundárias do país em que as médias dos resultados atingem, no máximo, 6,9 valores e 7% em que as médias das classificações são inferiores a 4 valores. Aliás, apenas 3% das escolas secundárias, 16 em 612 (10 escolas de Lisboa e 6 do Porto), é que obtêm médias positivas, entre 10 e 12,9 valores.

As disparidades inter-regionais são muito acentuadas, mesmo no que diz respeito aos resultados negativos (cfr. "6. As assimetrias sociais e regionais", pág. 75); estabelecendo uma fasquia nos 6,9 valores, há distritos cujas escolas não conseguem sequer ultrapassá-la ou que mal o conseguem fazer. Assim, nenhuma escola ultrapassa aquele limiar, nos distritos de Beja (com 12 escolas), de Bragança (com 14 escolas), de Évora (com 12), de Viana do Castelo (com 18), da RA dos Açores (com 17) e da RA da Madeira (com 13). Situação similar se encontra em Castelo Branco, com 2 escolas em 17, e Santarém, com 2 escolas em 28. Só nos distritos de Aveiro, Braga, Coimbra, Lisboa e Porto é que cerca de 30% a 40% das escolas secundárias apresentam resultados acima do limiar dos 6,9 valores.

Se sairmos do âmbito da disciplina de Matemática, o panorama melhora um pouco, mas realmente melhora pouco.

A Biologia e a Física a média de resultados em 2001 é igualmente negativa, 9,9 e 9,3 valores, respectivamente, e nas restantes disciplinas ronda os 10 e os 11 valores, excepto a Filosofia, em que a média das classificações de exame é de 12,6 valores.

Quadro nº 15 – Distribuição do número de escolas secundárias por distrito, de acordo com a classificação obtida na disciplina de Matemática (cód. 435) – 2001 – (1ª fase dos exames nacionais), alunos internos e externos

Distrito	< 4		[4,0-6,9]		[7,0-9,9]		[10,0-12,9]		Nº total de escolas
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	
Aveiro	0	0	26	72	10	28	0	0	36
Beja	1	8	10	83	1	8	0	0	12
Braga	0	0	24	71	10	29	0	0	34
Bragança	5	36	8	57	1	7	0	0	14
Castelo Branco	4	24	11	65	2	12	0	0	17
Coimbra	2	6	21	66	9	28	0	0	32
Évora	3	25	8	67	1	8	0	0	12
Faro	0	0	15	79	4	21	0	0	19
Guarda	3	19	13	81	0	0	0	0	16
Leiria	0	0	24	80	6	20	0	0	30
Lisboa	3	2	71	53	49	37	10	8	133
Portalegre	3	38	5	63	0	0	0	0	8
Porto	5	6	43	51	30	36	6	7	84
Santarém	5	18	21	75	2	7	0	0	28
Setúbal	2	5	33	79	7	17	0	0	42
Viana do Castelo	0	0	17	94	1	6	0	0	18
Vila Real	4	20	12	60	4	20	0	0	20
Viseu	2	7	22	81	3	11	0	0	27
RA Açores	0	0	16	94	1	6	0	0	17
RA Madeira	1	8	11	85	1	8	0	0	13
TOTAL	43		411		142		16		612

Fonte: DES/ME

Quadro n.º 16 – Médias de classificação de exame dos alunos internos e externos, por cursos, na 1.ª fase dos exames de 2001

Cursos Exames		Agrupamento 1						Agrupamento 2				Agrupamento 3				Agrupamento 4															
Código	Descrição	Curso Geral		Electrot. Electrónica		Informática		Mecânica		Química		Curso Geral		Design		Artes e Ofícios		Curso Geral		Administração		Serv. Comerc.		Curso Geral		Comunicação		Anim. Social			
		Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos	Externos	Internos		
102	Biologia	9,9	9,5	-	-	6,5	16,9	4,1	-	10,0	8,2	6,6	-	8,0	-	6,9	-	2,2	-	7,4	-	6,3	-	17,6	13,8	8,9	-	6,0	-	3,1	
114	Filosofia	10,7	11,9	-	7,0	-	13,5	-	10,9	-	-	-	-	5,6	-	5,8	-	6,3	11,5	11,0	-	9,2	-	9,9	12,7	11,0	-	9,5	-	8,7	
115	Física	10,4	6,4	6,8	4,5	7,4	5,1	7,2	4,5	6,2	4,5	6,6	10,6	6,9	-	-	10,0	-	7,2	-	1,8	-	-	-	6,3	-	2,5	-	-		
123	História	8,2	11,3	-	3,8	-	-	11,0	-	1,5	-	4,5	-	10,4	-	9,5	-	9,2	11,0	9,9	-	9,4	-	-	-	11,0	8,7	-	9,0	8,2	6,8
128	IDES	12,3	-	-	-	-	9,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11,8	10,4	9,5	8,7	9,7	8,7	11,3	9,7	-	11,3	10,1	8,9	-	
135	Matemática	-	7,3	-	7,3	-	4,7	-	6,1	-	4,9	-	6,5	-	7,1	-	0,9	-	6,1	-	4,0	-	3,4	-	3,0	-	-	-	-	-	
138	Português A	-	11,3	-	9,5	-	7,5	-	13,1	-	-	7,2	-	10,4	-	9,5	-	11,0	-	11,3	-	9,3	-	10,7	11,4	9,5	-	9,2	-	7,6	
139	Português B	12,2	10,3	9,8	8,1	9,9	7,6	10,3	8,6	9,5	7,8	11,5	9,2	11,8	9,8	10,6	8,7	10,4	8,7	11,6	9,6	10,5	9,0	10,5	9,4	-	12,5	11,1	10,2	10,8	9,7
140	Psicologia	11,3	9,9	-	-	-	14,1	-	8,6	-	6,1	-	11,4	9,9	8,4	-	11,1	-	6,0	6,7	10,9	-	9,1	8,8	7,0	11,0	9,2	8,9	7,5	-	10,5
142	Química	10,7	9,1	-	-	-	15,5	4,0	-	-	-	9,8	9,8	5,7	-	-	-	-	-	8,4	-	1,8	-	-	-	11,2	-	3,5	-	-	
144	Sociologia	-	12,4	-	-	-	-	-	4,8	-	-	-	10,6	9,4	-	-	-	8,0	11,9	10,6	-	10,1	-	7,5	12,1	10,6	-	10,5	-	11,5	
417	Francês (coex. L.E.B. - 6 anos, 4h)	-	10,3	-	1,9	-	-	-	10,3	-	-	-	-	12,6	-	-	-	7,5	8,0	8,2	5,8	7,8	6,1	10,8	7,9	8,5	6,3	-	11,5		
435	Matemática	7,7	4,6	6,1	3,5	6,3	4,1	6,4	4,3	5,7	3,3	6,6	4,3	7,9	5,1	6,8	3,4	5,1	3,7	6,6	3,6	5,3	3,6	4,7	3,0	-	4,0	-	2,2	-	

Estes resultados médios, sendo o que realmente são, não traduzem, com o rigor necessário, o ensino que se desenvolve durante o ano lectivo nas escolas secundárias. Para apreciarmos melhor, devemos analisar separadamente alunos internos e externos, uma vez que estes se candidatam a exame e o realizam numa escola secundária que não frequentaram.

Na verdade, existem diferenças, por vezes muito significativas, entre os resultados obtidos pelos alunos internos e pelos alunos externos. Retomando a disciplina de Matemática (cód. 435 – 1ª Fase, 2001), há uma diferença de 3 pontos percentuais entre as classificações dos dois tipos de alunos: a média obtida pelos externos é de 4,1 valores e a dos internos é de 7,4.

Por outro lado, no seio das escolas secundárias e dos alunos internos existem também resultados desiguais conforme o agrupamento de estudos e o tipo de curso, geral ou tecnológico (cfr. Quadro nº 16). Em geral, os resultados médios são melhores no Agrupamento 4 (Humanidades) e os alunos dos cursos tecnológicos apresentam quase sempre resultados mais baixos do que os dos seus colegas que frequentaram cursos que se dirigiam para o “prosseguimento de estudos”.

Vejamos agora a evolução que se registou entre 1997 e 2001 (Quadro nº 17).

Quadro n.º 17 – Evolução das classificações de exame do 12.º ano dos alunos internos e externos, na 1.ª fase (1.ª chamada) – 1997-2001

Cód.	Descrição	1997			1998			1999			2000			2001								
		CE Internos	CE Externos	CFD Internos	CFD Externos	CE Internos	CE Externos	CFD Internos	CFD Externos	CE Internos	CE Externos	CFD Internos	CFD Externos	CE Internos	CE Externos	CFD Internos	CFD Externos					
102	Biologia	11,8	9,8	13,3	10,0	10,9	10,3	12,9	10,5	10,9	9,1	13,2	9,3	10,3	9,1	13,2	9,2	9,8	8,6	12,9	8,7	
114	Filosofia	11,2	9,1	12,8	9,3	10,9	8,8	12,9	9,0	12,4	10,1	13,4	10,3	12,6	10,5	13,7	10,7	12,6	10,4	13,6	10,6	
115	Física	8,9	3,3	11,8	3,4	10,7	5,4	12,5	5,5	8,8	4,5	11,9	4,6	9,0	4,8	12,1	4,9	9,7	5,2	12,2	5,3	
123	História	10,2	8,1	12,3	8,3	11,0	9,5	12,5	9,7	10,5	8,7	12,4	8,9	11,2	9,2	12,8	9,4	11,0	9,1	12,7	9,3	
128	IDES	9,7	8,6	12,3	8,8	9,8	8,6	12,2	8,8	11,0	9,3	12,6	9,5	11,2	9,8	12,8	10,0	11,1	9,6	12,8	9,9	
135	Matemática	9,0	4,4	11,7	4,5	8,6	4,5	11,5	4,6	7,8	3,7	11,3	3,8	7,7	5,8	10,4	6,0	-	4,3	-	4,4	
138	Português A	10,1	8,0	11,8	8,2	11,2	9,6	12,1	9,8	11,4	9,5	12,2	9,7	11,4	9,2	12,4	9,4	11,5	9,1	12,5	9,3	
139	Português B	10,6	8,5	11,8	8,7	11,4	9,9	12,1	10,1	10,6	8,9	11,9	9,1	10,9	9,1	12,1	9,3	12,0	10,2	12,6	10,4	
140	Psicologia	9,7	8,0	12,5	8,2	10,1	8,3	12,7	8,5	11,0	9,1	12,9	9,3	10,6	9,5	12,8	9,7	11,4	9,9	13,3	10,1	
142	Química	12,6	8,4	13,2	8,5	10,7	8,6	12,8	8,8	10,7	8,8	12,7	9,0	10,0	8,7	12,7	8,9	10,9	9,9	12,9	10,1	
144	Sociologia	10,9	9,0	12,8	9,2	12,1	10,7	13,2	10,9	12,2	10,8	13,4	11,0	12,0	10,4	13,3	10,6	12,5	10,9	13,6	11,0	
417	Francês (Cont. I.E II - 6 anos, 4h)	9,3	6,6	11,5	6,8	10,3	8,1	11,8	8,2	10,4	8,2	11,9	8,4	10,8	8,7	12,2	8,9	10,1	7,7	12,1	7,9	
435	Matemática	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,2	3,5	12,0	3,7	7,8	4,5	11,4	4,7

Durante estes cinco anos, os progressos não foram significativos. Se há disciplinas em que se notam pequenas melhorias, como é o caso de Filosofia, História, IDES, Português, Psicologia e Sociologia, há também disciplinas em que o desempenho piorou, como na Biologia, na Química e na Matemática. Na disciplina de Física, constata-se uma pequena melhoria, mas o nível médio mantém-se ainda negativo. Importaria perceber, no futuro, se estas pequenas melhorias anuais se mantêm, ano após ano, o que já seria louvável, e se há medidas e perspectivas de inversão da tendência, nos casos em que os desempenhos estão a piorar. De facto, as três disciplinas em que esta circunstância ocorre são disciplinas nucleares das áreas "científicas", ou seja, o que está em questão é a falta de qualidade do ensino e da aprendizagem das áreas das ciências "exactas" e naturais, no sistema de ensino português, com todas as consequências que daí advêm e que marcarão a evolução da sociedade portuguesa.

Estamos, pois, perante um quadro genérico em que a maior fluidez na progressão escolar não está a ser acompanhada por um melhor desempenho dos alunos, medido pelos resultados dos exames nacionais. Importa estudar e compreender este desfaseamento. À partida, ele poderia ser explicado, entre outras causas, seja por uma certa facilitação na transição de ano, mesmo com lacunas graves nas aprendizagens escolares requeridas, seja por uma inadaptação do modelo de avaliação externa (os exames nacionais) ao percurso escolar efectivamente realizado nas escolas e sugerido nos programas nacionais em aplicação.

Ambas serão pertinentes. Quanto ao primeiro aspecto, ele tem incidências muito diversas conforme o nível de ensino, o básico e o secundário. De facto, os níveis de reprovação no 10º ano, por exemplo, como já referimos, são muito elevados: 44% reprova a Matemática e 38% reprova a Português (médias de 1998/99, como se pode ver na pág. 84). Estes são valores

escandalosamente elevados, a requerer outro tipo de análises e intervenções, que ultrapassem um possível "sossego de consciência", só porque já se reprova quanto basta, e que sejam capazes de enfrentar esta dramática situação: o insucesso é elevado na avaliação interna e os resultados são baixos na avaliação externa de conhecimentos. De pouco adiantará retorquir, diante deste cenário, que a missão da escola é bem mais vasta, porque se poderá perguntar se o resultados não seriam idênticos se a avaliação se alargasse a outras dimensões dos "resultados escolares". Em todo o caso, a falta de qualidade dos alicerces parece-me ser a magna questão a ser investigada, com urgência e determinação, tendo em vista suportar intervenções adequadas e rápidas. Vários estudos acentuam que estas debilidades, mormente no aproveitamento a Matemática e a Português, já se encontram bem vincadas no 2º e 3º ciclos do ensino básico (ver, por exemplo, Barroso *et al.*, 1998).

Se no ensino básico, a começar pelo 1º ciclo, conforme já assinalámos, existem boas condições para que haja graves lacunas nas aprendizagens elementares, embora estas não se traduzam em índices muito elevados de reprovação, já no ensino secundário aquelas graves lacunas têm uma fortíssima incidência em níveis elevados de reprovação.

Quanto ao segundo aspecto, é provável que a avaliação externa não divirja muito do que se espera que seja a aferição dos conhecimentos adquiridos, nos termos que estão inscritos nos programas nacionais. Mas pode já haver diferenças assinaláveis, a requerer também investigação aturada, entre o modo como se avalia o que é suposto ser avaliado. Vários autores de provas externas por mim contactados referem que, em geral, o que se propõe é uma "prova para pensar" e não apenas para se verificar se os saberes estão memorizados. E o resultado, dizem, é que os jovens já chegam ao ensino secundário com enormes lacunas na capacidade de pensar (mobilizar saberes,

relacionar, interrogar, hierarquizar, deduzir, ...) com base nos conteúdos apreendidos. Por outro lado, existirão muitas falhas no modo de ensinar, por exemplo, a Matemática. Ou melhor, muitos professores que leccionam esta disciplina não são propriamente “professores de Matemática”, suficientemente capazes não só de ensinar Matemática, mas sobretudo de fazer aprender Matemática, o que implica, entre outras competências, o domínio dos processos cognitivos de aprendizagem da disciplina.

Outros programas de avaliação externa ajudam a compreender e confirmam estes resultados, como o Programme for International Student Assessment – PISA, desenvolvido pela OCDE.

O projecto PISA envolveu 32 países (28 são da OCDE), foi realizado junto de alunos de 15 anos, no ano 2000, e avaliou a literacia em Leitura, Matemática e Ciências. Neste ciclo do PISA, a ênfase foi posta no domínio da leitura e o conceito da literacia de leitura foi definido como “a capacidade de compreender, usar e reflectir sobre textos escritos, de forma a realizar os objectivos de cada um, de desenvolver o seu próprio conhecimento e potencial e de participar efectivamente na sociedade”.

Enquanto que, no “espaço da OCDE”, 60% dos jovens de 15 anos são bem sucedidos na realização de tarefas correspondentes aos níveis 3, 4, 5 (resultados positivos), em Portugal, este valor atinge os 48%. A maioria dos nossos alunos apresenta um desempenho negativo, 4% situa-se no nível 5 (o melhor desempenho), contra 9% de média; 17% encontra-se no nível 1, contra 12% de média; e, abaixo do nível 1 (o pior), situam-se 10% dos alunos portugueses, contra 6% de média, no “espaço da OCDE”. Os resultados obtidos pelos nossos alunos situam-se abaixo da média da OCDE, no 26º lugar.

O estudo procura evidenciar também as razões para o sucesso e para o insucesso, comparando os percursos realizados pelos alunos com melhores resultados (nível 4 e 5 de proficiência) e

com piores resultados (abaixo do nível 1 e nível 1). Como principais contributos para o sucesso, apontam-se as “estratégias de estudo” utilizadas, o “esforço e a perseverança” colocados no estudo e no percurso escolar, o sentido de “pertença à escola”, “a motivação para estudar com vista a assegurar o próprio futuro”, os “recursos educacionais existentes em casa” (dicionários, local sossegado para estudar, livros de texto, calculadora, etc.) e os “bens culturais na família (literatura clássica, livros de poesia, obras de arte)”, o interesse dos pais e a interação destes com os filhos, nomeadamente conversando com eles e debatendo sobre temas sociais, livros e filmes. Em todas estas variáveis há uma distância significativa entre bons e maus desempenhos escolares (tal como o PISA os mede).

O estudo refere ainda que estes resultados revelam que a marca da heterogeneidade geográfica nos desempenhos médios dos alunos, registando-se entre os alunos de Lisboa e Vale do Tejo as melhores médias, por vezes superiores à média da OCDE, quer a marca da reprovação e da repetência, pois entre os alunos de 15 anos que estudam no ano de escolaridade “ideal” (10º ano) os resultados são muito superiores aos dos que estudam no 5º, 6º, 7º, 8º e 9º anos.

Em termos internacionais, o estudo da OCDE conclui também que, assim como os contextos socioeconómicos escolares influenciam o desempenho dos alunos, também as práticas e as políticas de cada escola podem produzir importantes diferenças e os bons níveis de aprendizagem dependem do acesso dos estudantes a oportunidades de aprendizagem de elevada qualidade (OCDE, 2001:180), criadas tanto na escola como fora dela, na sua envolvente social. O desafio para as políticas públicas é enorme, criando um contexto favorável para o trabalho e o desenvolvimento de cada um dos cidadãos.

Este estudo internacional conclui ainda que existe uma associação positiva entre recursos económicos mais elevados,

afectos à educação, e melhores resultados no PISA. No entanto, verifica-se não só que aos mais avultados investimentos nacionais em educação não correspondem linearmente os melhores desempenhos médios dos alunos, mas também que, em Portugal, os resultados obtidos pelos alunos de 15 anos ficam abaixo do que seria de esperar, tendo em conta a despesa por nós realizada em educação.

O PISA estabelece ainda duas grandes conclusões gerais, comuns aos vários países. Por um lado, os factores que mais afectam o bom desempenho das escolas estão relacionados com o estatuto socioeconómico da escola (o nível socioeconómico das famílias e as características dos grupos sociais que a envolvem), o que significa que alguma da iniquidade nos resultados está associada à iniquidade nas oportunidades. Por outro lado, não existe nenhum factor que isoladamente explique porque é que alguns países e escolas têm melhores resultados do que outros. Este bom desempenho está associado a uma "constelação de factores", que incluem os recursos, as práticas e as políticas da escola e as práticas educativas dentro da sala de aula.

Uma nota final: não podemos, perante estes dados, permanecer indiferentes. Estamos perante informações relativas a importantes resultados escolares e o baixo nível de desempenho que elas evidenciam põe em causa muitas das medidas tomadas e das teorias e ideologias que as suportaram. Importa não escamotear mais uma vez a realidade: é o coração do ensino (dos ensinamentos) e da aprendizagem (das aprendizagens) que está em questão. É o desempenho escolar das crianças e dos jovens que está no centro das atenções. Todos somos responsáveis, não apenas os dirigentes do Ministério da Educação. Até porque se estes pouco fizerem, outros actores sociais terão de cooperar na acção, de tal modo a indiferença nos condenará a todos.

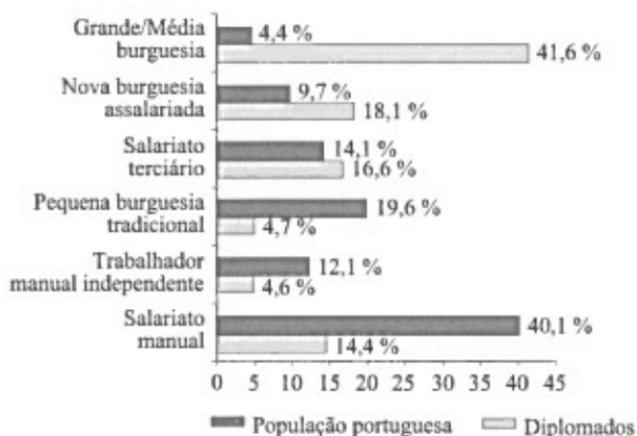
6

As assimetrias sociais e regionais

As desigualdades sociais no acesso à educação e aos seus benefícios sociais continuam muito visíveis, desde a educação pré-escolar até ao ensino superior. As manifestações destas desigualdades são inúmeras, umas que nos assaltam no dia-a-dia, outras que a investigação científica vai evidenciando (algumas das quais já referimos neste texto: as disparidades de resultados nos exames nacionais de 12.º ano e no estudo PISA).

Entre estas últimas, podemos regressar ao estudo de Natália Alves sobre os diplomados pela Universidade de Lisboa (1994-1998). Como o Gráfico n.º 8 revela, comparando a origem social dos diplomados com a distribuição da população portuguesa por “classe social”, verifica-se uma sobre-representação

Gráfico n.º 8 – Origem social dos diplomados e distribuição da população portuguesa por classe social – 1994



Fonte: Alves, 2000

da "nova burguesia assalariada" e da "grande e média burguesia". Por outro lado, o "salariato manual" está muito sub-representado, o que manifesta uma enorme clivagem social no acesso a este benefício que, mais tarde, em termos de rendimentos do trabalho, se vai repercutir em novas desigualdades e na cristalização das disparidades de partida (Barreto, 2000).

A idênticos resultados chegou B. Cabrito (1997), no seu estudo sobre a equidade no sistema universitário português: "o sistema educativo português, no seu segmento universitário, ainda surge como um segmento onde os grupos sociais portadores de menor capital escolar continuam sub-representados". Neste estudo as categorias profissionais mais prestigiadas (quadros superiores, especialistas de profissões intelectuais e científicas, técnicos intermédios) encontram-se "extraordinariamente sobre-representados relativamente à população total" (1997: 520).

A promessa social de uma escola igualmente acessível para todos continua por cumprir. Apesar dos inegáveis progressos registados na escolarização da população mais jovem, são visíveis, no Portugal democrático do início do século XXI, tanto nos percursos escolares como nos diplomas escolares e seus destinos socioprofissionais, as resistências dos vincos de classe e as desigualdades sociais. No entanto, às tradicionais fracturas sociais, os últimos vinte anos adicionaram o acesso à educação de uma pluralidade de novos universos culturais, o que, constituindo um ganho social tremendo, torna ainda mais complexa a missão social de uma instituição matricialmente tão etnocêntrica. A educação escolar, longe de conseguir corrigir as desigualdades de partida, sobretudo as que derivam do capital cultural familiar (Thélot e Vallet, 2000), tem no entanto contribuído, como nenhum outro investimento público, para promover a integração social dos cidadãos, para gerar mobilidade social e para aumentar o capital cultural da população.

Quadro n.º 21 – Distribuição geográfica das taxas de aprovação às disciplinas de Matemática e Português e no 10.º ano, em geral – 1998-1999

Regiões e NUT III	Matemática			Português			Geral			
	Média	[55,89-80,00]	>80,00	Média	<61,53	[61,53-80,00]	Média	<59,30	[59,30-80,00]	>80,00
Norte										
Minho-Lima	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Cávado	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Ave	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Grande Porto	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Tâmega	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Entre Douro e Vouga	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Douro	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Alto Trás-os-Montes	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Centro										
Baixo Vouga	58,81	53,8	46,2	0,0	68,32	33,3	48,7	43,8	56,3	0,0
Baixo Mondego	52,00	58,3	41,7	0,0	64,08	46,7	46,7	41,2	52,9	5,9
Pinhal Litoral	61,49	45,5	36,4	18,2	68,88	41,7	25,0	36,4	63,6	0,0
Pinhal Interior Norte	43,17	77,8	22,2	0,0	53,57	90,0	10,0	50,0	50,0	0,0
Dão-Lafões	52,04	66,7	13,3	20,0	62,10	47,1	41,2	41,2	52,9	5,9
Pinhal Interior Sul	39,93	75,0	25,0	0,0	66,42	33,3	66,7	25,0	75,0	0,0
Serra da Estrela	61,09	66,7	33,3	0,0	67,32	66,7	33,3	66,7	33,3	0,0
Beira Interior Norte	48,22	60,0	40,0	0,0	71,78	20,0	40,0	10,0	80,0	10,0
Beira Interior Sul	72,48	40,0	20,0	40,0	60,99	50,0	25,0	50,0	50,0	0,0
Cova da Beira	54,79	50,0	50,0	0,0	62,07	25,0	75,0	0,0	100,0	0,0

Regiões e NUT III	Matemática			Português			Geral					
	Média	<55,89	[55,89-80,00]	Média	<61,53	[61,53-80,00]	Média	<59,30	[59,30-80,00]			
		>80,00	>80,00									
Lisboa e Vale do Tejo												
Oeste	63,95	45,5	36,4	18,2	58,15	61,5	30,8	7,7	59,98	57,1	35,7	7,1
Grande Lisboa	53,21	61,8	25,0	13,2	57,73	57,3	32,0	10,7	58,12	63,4	31,7	4,9
Península de Setúbal	60,02	41,9	45,2	12,9	63,87	45,2	38,7	16,1	61,02	53,1	40,6	6,3
Médio Tejo	61,33	38,5	46,2	15,4	59,77	53,8	30,8	15,4	61,16	57,1	35,7	7,1
Lezíria do Tejo	51,12	83,3	8,3	8,3	62,83	41,7	50,0	8,3	54,99	75,0	8,3	16,7
Alentejo												
Alentejo Litoral	57,68	50,0	50,0	0,0	56,05	100,0	0,0	0,0	66,03	25,0	75,0	0,0
Alto Alentejo	65,23	50,0	33,3	16,7	60,66	33,3	50,0	16,7	58,94	50,0	33,3	16,7
Alentejo Central	54,77	42,9	57,1	0,0	62,44	62,5	25,0	12,5	62,46	37,5	50,0	12,5
Baixo Alentejo	38,33	87,5	12,5	0,0	53,79	75,0	25,0	0,0	53,21	71,4	28,6	0,0
Algarve												
Algarve	60,56	35,7	57,1	7,1	64,41	46,7	26,7	26,7	60,99	53,3	33,3	13,3

Nota 1: Ensino público estatal, Continente.

Nota 2: Para cada disciplina, Matemática e Português, e, em geral, no 10º ano, as colunas indicam: a) a média da NUT III; b) a percentagem de escolas da NUT III que apresenta valores abaixo da média de todas as escolas e regiões aqui consideradas; c) a percentagem de escolas da NUT III que apresenta valores entre esta média e os 80%; d) a percentagem de escolas da NUT III que apresenta valores superiores a 80% de aprovações.

n/d: não disponível

Fonte: DAPP/ME (dados directos, não validados).

verificar mais uma vez que esta Região apresenta indicadores médios abaixo da média nacional. Salienta-se, todavia, que existem NUT III do interior da Região Centro e do Alentejo onde o desempenho médio dos alunos no 10º ano das escolas com ensino secundário é superior ao dos alunos da NUT da Grande Lisboa. Estas assimetrias de contextos e de recursos, aliadas também à disparidade de frequência dos diferentes percursos de ensino e de formação do nível secundário, pois em algumas NUT III é elevada a frequência de cursos de ensino profissional, que não são contabilizados nestes dados, ajudam a sublinhar a necessidade de se avaliar, urgente e continuamente, porque é que as escolas com bom desempenho o conseguem obter, dando por certo que todas elas são ordenadas por iguais critérios e normas e recebem idênticos meios por parte do Estado. Talvez assim fosse possível conhecer, muito concretamente, o que é que faz a qualidade, que factores precisos é que provocam a diferença de desempenho social das escolas públicas estatais. Na posse desse conhecimento, seria mais fácil combater as disparidades existentes, além de ser muito mais útil quer a divulgação dos resultados escolares dos alunos, por escola, quer a difusão permanente das boas práticas.

7 O crescimento imparável da despesa pública

Vale a pena actualizar a evolução da despesa pública estatal em educação (falamos aqui apenas do ensino e da formação inicial tutelados pelo Ministério da Educação e não da despesa privada ou da formação profissional e da formação contínua, áreas em que participam muitas outras entidades públicas e privadas). Os dados da década de noventa merecem cuidada análise. O Quadro nº 22 dá-nos conta de um aumento sem precedentes do investimento público estatal em educação: de 421 milhões de contos, em 1990, passamos para o triplo, 1 241 milhões de contos, em 2000.

Este aumento da despesa pública estatal em educação inscreve-se num aumento generalizado da despesa pública, que ocorreu sobretudo na segunda metade da década de noventa e que, em Portugal, foi o mais elevado em toda a zona do Euro. A tendência, no entanto, é esta desde 1975, ano em que o orçamento do Ministério da Educação rondava os 11 milhões de contos e se atingia 2,3% do PIB.

A despesa na educação pré-escolar aumentou perto de nove vezes, representando sem dúvida, a maior aposta de investimento financeiro dos governos após 1995 (cfr. "2. Educação básica: os alicerces estão doentes", pág. 19).

De seguida, foi no âmbito dos apoios do Estado ao ensino particular e cooperativo que mais cresceu a despesa estatal em educação, mais de cinco vezes. A despesa no ensino superior cresceu mais de três vezes, em geral, e cerca de quatro vezes e meia no domínio da acção social escolar. Entre 1987 e 1997, a preços constantes, já a despesa no ensino superior tinha duplicado (Barreto, 2000).

Quadro n.º 22 – Evolução da despesa do Ministério da Educação – 1990-2000
(inclui as dotações de Investimentos do Plano) – Unidade: 10⁹ escudos

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ⁽¹⁾
Educação pré-escolar	7,7	10,8	13,6	14,5	15,9	17,3	19,9	23,6	45,7	56,4	62,6
Ensino básico e secundário	293,3	386,7	449,8	473,7	499,9	551,6	600,2	659,5	705,9	759,5	798,2
Ensino particular e cooperativo	7,1	11,9	16,8	16,1	19,2	24,1	28,4	31,1	33,8	36,6	38,4
Escolas profissionais	0,9	2,7	3,2	3,1	3,2	3,8	9,5	9,2	5,1	4,6	4,6
Ensino superior	68,1	77,0	101,7	106,3	112,1	126,0	143,5	153,3	177,7	192,3	216,0
– universitário	---	---	---	---	---	100,7	113,6	121,2	136,2	145,5	160,9
– politécnico	---	---	---	---	---	25,3	29,9	32,1	41,5	46,8	55,1
Educação especial	5,5	7,9	10,4	10,8	11,6	14,9	16,4	20,6	19,8	19,6	19,1
Educação de adultos	2,1	3,2	5,6	6,0	4,0	4,4	4,8	5,7	5,5	5,8	6,0
Ensino português no estrangeiro	3,8	4,8	5,4	6,1	6,2	4,3	4,7	5,2	6,1	7,7	7,9
Ação social escolar	14,3	17,3	22,0	24,1	25,9	32,0	33,7	36,6	40,9	43,5	54,8
– Ensino superior	7,1	9,0	12,8	14,4	16,1	18,7	19,4	21,8	26,4	28,1	32,2
– Ensino não-superior	7,2	8,3	9,3	9,7	9,8	13,3	14,3	14,8	14,5	15,4	22,6
Desporto ⁽²⁾	5,4	8,6	10,2	10,6	11,5	13,3	---	---	---	---	---
Administração	8,7	14,2	17,4	17,8	18,1	18,2	18,8	21,8	23,1	29,1	30,0
Outras	4,4	5,0	1,8	2,5	2,4	2,2	3,0	4,1	4,5	4,7	3,6
Total	421,3	549,9	657,9	691,6	729,6	812,1	882,9	970,7	1068,1	1159,8	1241,2

(1) provisorio.

(2) não inclui as verbas do Desporto Escolar.

Nota: estes dados incluem duas séries, uma entre 1990 e 1994 e outra entre 1995 e 2000, pelo que há ligeiras discrepâncias na sua apresentação.

Fonte: GGF/ME

A despesa com os serviços centrais e regionais cresceu muito em 1991, manteve-se razoavelmente estável até 1996 e disparou de novo até ao ano 2000, crescendo, no fim da década, a uma velocidade superior à do conjunto da despesa com a educação.

Em relação ao PIB, a despesa pública estatal em educação foi crescendo lentamente, situando-se nos 5,5% em 2001 (cfr. Quadro n.º 23). Em termos internacionais, a posição de Portugal, no que se refere a esta relação com o PIB, é intermédia, próxima da média dos países da OCDE (Gráfico n.º 9).

Quadro n.º 23 – Evolução da despesa pública estatal em educação

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Em % do PIB	5,01	5,10	5,20	5,32	5,41	5,43
Em % da Despesa Pública	12,7	13,1	9,8	12,6	13,0	14,2

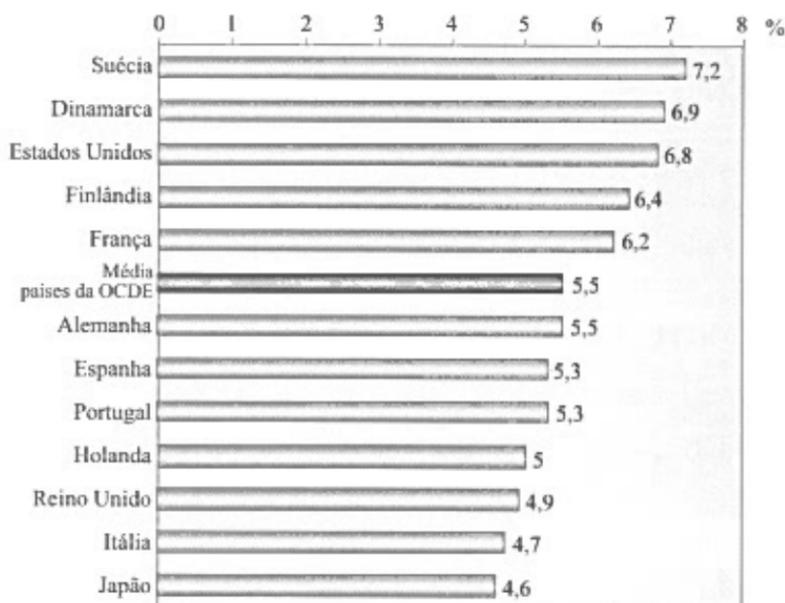
* Estimativa.

Nota: as percentagens do PIB aqui registadas não são comparáveis com as dos anos anteriores a 1995, pois resultam da adopção do novo método de cálculo do PIB. Só o serão após a correcção das séries anteriores, subordinada ao mesmo método.

Fonte: GGF/ME

Como geralmente se sabe, 83,3% da despesa destina-se a pagamentos de pessoal (dados do ano 2000); cerca de 9% corresponde a “despesas de capital” e de Investimentos do Plano; sobram pouco mais de 7% para outro tipo de “investimentos” públicos em educação.

Seria interessante proceder a outro tipo de análises, tendo em conta estes dados globais da despesa pública em educação. Por exemplo, calcular a evolução da despesa por aluno. Assim, em 1990, os 2150 milhões de alunos custaram (despesa pública estatal) 421 milhões de contos, o que corresponde aproximadamente a 195 contos/aluno de despesa pública;

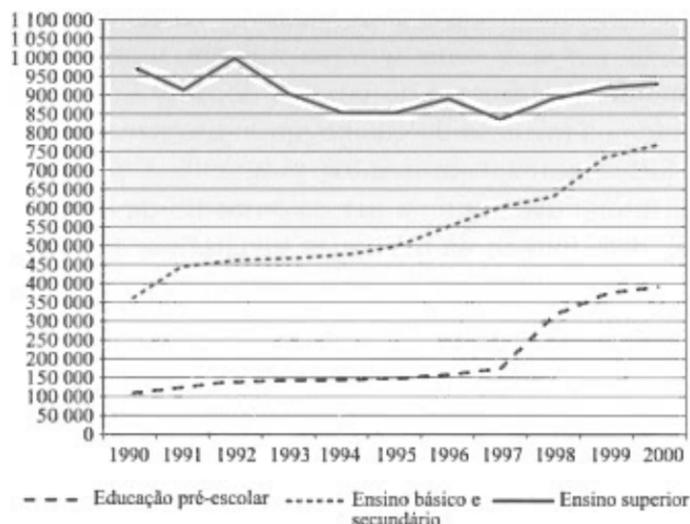
Gráfico n.º 9 – Despesa pública estatal com a educação, em relação ao PIB – 1998

Fonte: OCDE/CERI (2001)

em 1999, os actuais 2128 milhões de alunos custaram (despesa pública estatal) 1159 milhões de contos, o que equivale a uma despesa/aluno de 544 contos. Se mais despesa equivallesse directamente a mais qualidade, o sistema escolar português reuniria, na actualidade, condições excepcionais de melhoria do seu desempenho. Mas, como sabemos, o axioma assim enunciado não tem fundamento.

Por um lado, os alunos em questão não são do mesmo tipo (há menos alunos no 1.º ciclo, mais crianças na educação pré-escolar e mais jovens nos ensinos secundário e superior, com uma despesa *per capita*, mais elevada). Enquanto em 1999/2000, um aluno do 1.º ciclo do ensino público comporta

Gráfico nº 10 – Evolução da despesa pública estatal média por aluno, a preços de 2000



Notas

1. Esta despesa refere-se apenas ao Ministério da Educação.
2. Na educação pré-escolar, os anos entre 1990 e 1997 deveriam ser acrescidos dos encargos suportados pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade junto das IPSS, Misericórdias e Mutualidades, uma vez que, de 1998 em diante, estes encargos passaram a integrar a despesa do Ministério da Educação. A subida da curva descrita no quadro não é, portanto, tão abrupta.
3. Nos ensinos básico e secundário, as principais variações da despesa média (1991, 1997, 1998 e 1999) resultam sobretudo da aplicação do novo estatuto remuneratório dos docentes e da revalorização salarial das carreiras docente e não-docente.
4. No ensino superior, foram retirados os alunos que não frequentam o ensino superior estatal. Os picos que se evidenciam serão derivados sobretudo a variações nos Investimentos do Plano e a efeitos de reestruturação de carreiras.

uma despesa de 372 mil escudos, um aluno do ensino superior universitário público requer 920 mil escudos. Na educação pré-escolar, a despesa ascende a 536 contos, no ensino básico e secundário a 644 contos e no ensino superior politécnico atinge 514 mil escudos.

Por outro lado, o segmento da despesa que mais cresce e que mais devora o seu aumento é o que se relaciona com as remunerações do pessoal. Ora, aumentar os vencimentos não institui, de *per si*, e como que por milagre, uma melhoria do desempenho profissional do pessoal docente e não-docente, nem muda os modelos de ensino-aprendizagem que se praticam. Muitos outros instrumentos, programas e acções têm de intervir interactivamente, a par do aumento da despesa com pessoal, para induzir as melhorias qualitativas por que tanto ansiamos. A situação revelada por estes dados só pode ser altamente preocupante: enquanto a despesa dispara, há persistentes dificuldades em melhorar a qualidade, os mecanismos de avaliação e controlo são pouco valorizados e não há programas de combate ao desperdício, que começa em cada escola. A cultura da avaliação e do controlo da despesa pública não frutifica num ambiente de inércia no exercício da administração pública, que não tem conhecido nenhuma actividade consistente de racionalização. Com o aumento da despesa, é muito provável que aumente o desperdício (por exemplo, as escolas do 1º ciclo quase sem alunos, milhares de professores com horário zero, os enormes abandonos no ensino recorrente, os elevados abandonos no ensino superior).

Em Portugal e em educação quase ninguém faz contas. Fazem-se projectos, programas, reformas, revisões curriculares, inventam-se cursos e disciplinas e, no fim, alguém há-de vir a pagar. No debate público sobre educação, não é politicamente correcto falar em orçamento, em controlo dos custos, em avaliação do desempenho, das escolas e dos profissionais, do próprio Ministério da Educação e da sua máquina administrativa. Mas a verdade é que o sistema educativo tem um custo e este não é desprezível. Mas o único axioma politicamente correcto é aumentar a despesa pública em educação

("mais 1% do PIB", ouvimos nós repetir sistematicamente). Ela aumenta, de facto, mas estão a perder-se, uma atrás da outra, as oportunidades para induzir melhorias significativas no desempenho das instituições escolares.

Este não é um problema exclusivo do Ministério da Educação. Ele mesmo faz parte de um problema bem mais geral, e também não será apenas no Ministério da Educação que poderá encontrar a sua solução. A reforma do Estado e a melhoria das práticas de administração estarão certamente no horizonte das mudanças contextuais que podem contribuir para um melhor desempenho das instituições públicas estatais. Seria muito importante, para melhor perceber e mudar esta situação, ampliar os estudos sobre a despesa pública (e privada) em educação. Debaixo destes número globais escondem-se disparidades gritantes, como por exemplo, no 1º ciclo, onde existem os alunos mais caros do país a estudar nas piores condições de aprendizagem e de desenvolvimento humano. No que respeita ao nível secundário, urgem estudos comparativos sobre os custos e os impactos sociais dos diferentes tipos de percursos escolares financiados pelo Estado. O mesmo tipo de análises se devia empreender sobre o ensino superior, sobre o ensino recorrente ou sobre o investimento privado. Indubitavelmente, os ganhos sociais induzidos pelos investimentos realizados são enormes. Mas este não deve ser um argumento sedativo.

Uma nota final: quase nunca se fala também em investimento "privado" (e público não-estatal) em educação (entendida aqui como equivalente a ensino e formação inicial). Se um aluno do ensino privado "custasse", em média, o mesmo que um aluno do ensino público (se retirados os subsídios do Estado), a despesa privada rondaria, em 2000, os 140 milhões de contos, só em propinas (do pré-escolar ao superior). Mas, há

que somar ainda, por exemplo, os encargos das famílias com manuais e material escolar, com explicações pagas por alunos do ensino estatal e não-estatal a professores, o que ascenderá, em conjunto, a muitas dezenas de milhões de contos (no mínimo 60). A este valor deveria acrescer ainda o investimento das autarquias locais, estimado pelos especialistas do Ministério da Educação em cerca de 50 milhões de contos/ano. Haveria que somar, portanto, aos mais de 1241 milhões, um investimento não-estatal de cerca de 250 milhões de contos, ou seja, cerca de 17% do total da despesa com a educação (estatal e não-estatal) em 2000.

Aqui chegados, creio que é possível afirmar que o “atraso estrutural” em que o sistema educativo português continua meigulhado não é tanto uma questão económica como uma questão cultural e política. Por um lado, o frágil capital cultural da população adulta continua a dificultar a escolarização prolongada e de qualidade dos mais novos e, por outro, as sucessivas políticas educativas, com o seu cortejo de reformas espectaculares⁽¹³⁾, têm sido incapazes de fazer acompanhar os enormes ganhos sociais já alcançados, em termos de escolarização, de mecanismos capazes de gerar não só mais qualidade no ensino e nas aprendizagens, como também maior envolvimento e continuado investimento de toda a população no ensino e na formação inicial e ao longo de toda a vida.

(13) Esta análise não me transporta para fora da história. Eu próprio me envolvi nos processos de reforma empreendidos. Reconheço, decorridos estes anos e olhando para as melhorias da qualidade das escolas e dos processos de ensino e aprendizagem, que as “reformas espectáculo” falharam (cuidam demasiado da definição da norma, perdem-se no nominalismo que apenas referencia aquilo que pretendem instaurar e marginalizam as escolas e os actores locais nos processos de melhoria que querem ver instalados). Foi bom ter-se procurado, deste modo, melhorar a educação em Portugal, mesmo se as vias escolhidas não conduziram aos resultados esperados. Haverá que continuar, seguindo por outros caminhos.

É muito conhecido e sobejamente referenciado, nos mais variados tipos de retórica política, o atraso estrutural em que se encontra o sector da educação, em Portugal, em comparação com o dos seus parceiros da União Europeia e da OCDE.

Se atendermos ao ritmo de recuperação do atraso estrutural que nos separa das médias da União Europeia, em matéria de educação e formação, e se, ao mesmo tempo, considerarmos a evolução da estrutura das qualificações da mão-de-obra portuguesa, não é difícil formular o argumento de que estamos perante um cenário de atraso só tendencialmente recuperável nos médio e longo prazos.

De facto, o desinvestimento de longa duração em educação e formação, que se inscreveu numa política sociocultural de obscurantismo, cultivada pela ditadura, pesa fortemente sobre o nosso futuro, durante um tempo demasiado longo, muito mais longo do que alguma vez pudéramos adivinhar. Enquanto Portugal mantinha esta política, a generalidade dos vizinhos europeus aumentava, no período do pós-guerra, as suas taxas de escolarização. Como alguém já disse, na corrida de cem metros, Portugal só se preparou para o arranque depois do tiro de partida ter sido dado e a competição já estar fortemente instalada.

Com base em dados do INE, de 1997, relativamente aos níveis de instrução da população empregada, é possível verificar que há sectores de actividade que ainda se encontram profundamente marcados pela desqualificação escolar de base dos seus activos.

Há, de facto, sectores de actividade onde a maioria dos trabalhadores ainda apresenta, à entrada do século XXI, quatro anos de instrução como horizonte máximo de escolarização: a agricultura (91%), a pesca (86%), a construção civil (59%), as indústrias extractivas (56%), a hotelaria e a restauração (55%), o têxtil e o calçado (55%) e as indústrias alimentares e de bebidas (53%). Além disso, a desigualdade sectorial é imensa. Os níveis médios e superiores de instrução são, pelo contrário, muito significativos em sectores como: a função social do Estado (ensino – 62%, saúde e serviços sociais – 36%), informática e investigação (30%), a intermediação financeira e seguros (27%), os correios e telecomunicações (19%) e a administração pública, defesa e segurança social (16%).

Esta situação, de grande debilidade estrutural e de fortes disparidades, deveria obrigar-nos a parar, a melhor conceber e a melhor concretizar novos compromissos sociais em torno da qualificação da nossa mão-de-obra.

Não parece sustentável manter-se a tendência para acantonar junto das funções do Estado a grande maioria dos diplomados pelo nosso ensino superior. Também não parece razoável que o mundo empresarial não desenvolva programas e estratégias de incorporação mais consistente de jovens técnicos altamente qualificados e de jovens investigadores. Estado e sociedade civil têm ao seu alcance o estabelecimento de novas modalidades contratuais para tirar o melhor partido das novas qualificações, de nível médio e superior, de que o País dispõe, agora que a própria administração pública deixará de absorver, como até aqui, o forte crescimento dos diplomados pelas mais elevadas credenciais escolares (com destaque para o sector do ensino).

É de realçar, a propósito, que o sector do ensino é, de longe, o mais "instruído" e qualificado de todos os sectores de

actividade. Efectivamente, concentra-se nas escolas o maior volume de mão-de-obra qualificada por unidade de trabalho. Certamente que a sociedade portuguesa pode esperar e exigir mais da administração pública. Pode esperar e exigir, em particular, da prestação do serviço público do ensino (estatal e não-estatal) níveis de desempenho compatíveis com o elevado investimento que o País realizou na qualificação dos seus trabalhadores. Para isso será preciso credibilizar a "autonomia" das escolas e responsabilizar os seus agentes pelos resultados dos seus actos. Ora, comparando a autonomia que é reconhecida e a responsabilidade social que é exigida a uma fábrica têxtil ou a uma unidade hoteleira (sectores onde a maioria dos efectivos tem quatro anos de escolaridade ou menos) com a dependência que é imposta a qualquer escola (onde a maioria dos efectivos tem uma licenciatura ou bacharelato), torna-se insustentável dar sequência a políticas e a práticas administrativas instaladas que infantilizam e desresponsabilizam os portugueses que gerem as nossas escolas e ensinam os nossos filhos.

Quadro n.º 24 – Níveis de instrução da população empregada, por sector de actividade – 1997

	Total		Nenhum		Básico 1.º ciclo		Básico 2.º ciclo		Básico 3.º ciclo		Secundário		Médio e Politéc.		Superior Univ.	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Total	4527,8	10,7	36,7	16,2	13,9	10,8	3,4	8,3								
Agricultura	600,8	46,4	44,3	5,9	2,0	0,8	0,3	0,2								
Pesca	16,1	21,7	64,6	7,5	5,6	0,6	0,0	0,0								
Ind. extractivas	15,8	7,6	48,1	18,4	11,4	10,8	0,0	4,4								
Ind. alimentares	111,4	7,2	46,1	22,8	12,2	8,3	0,7	2,7								
Ind. têxtil, calçado	310,8	6,6	48,2	31,0	7,9	4,5	0,3	1,5								
Ind. madeiras, papel, edição	119,2	4,7	41,1	23,2	18,5	9,8	1,0	1,7								
Ind. petróleo, química, borracha, plástico	114,7	4,8	41,1	19,4	15,4	12,6	2,3	4,4								
Ind. metalúrgicas base e fabricação	114,5	4,3	41,8	26,8	17,3	6,4	0,7	2,8								
Ind. máquinas elect. e eléctricas	76,9	2,0	29,6	23,7	24,1	12,9	3,0	4,9								
Ind. automóv. e out. mat. transporte	48,2	2,7	34,4	18,5	19,9	19,1	1,7	3,5								
Ind. mobiliário, reciclagem	58,2	4,1	45,0	24,4	14,6	8,8	0,7	2,2								
Electricidade, gás, água, vapor	37,2	3,0	37,1	21,0	16,1	15,3	1,3	6,2								
Construção	411,1	10,9	47,6	24,3	10,2	4,2	0,8	2,0								
Comércio, auto. mot. com. p/a autom.	120,1	2,0	42,6	28,1	16,9	7,7	0,8	1,8								
Comércio por grosso	111,3	2,4	26,4	15,5	23,5	21,0	2,8	8,3								
Comércio retalho, rep. bens pess. dom.	404,2	4,6	38,1	18,9	21,5	13,4	1,2	2,3								
Hotéis e restaurantes	219,8	6,5	48,9	20,8	14,6	7,6	0,7	1,0								
Transportes e actividades conexas	136,9	2,2	42,0	14,1	17,5	16,4	2,3	5,5								
Correios e telecomunicações	42,3	0,0	21,3	9,2	27,0	23,9	3,3	15,4								
Intermediação financeira, seguros	137,8	0,3	7,0	4,5	22,4	39,4	6,3	20,2								
Informática, I&D	199,8	1,9	12,2	9,6	22,9	23,8	4,9	24,7								
Ad. púb., defesa e segurança social	301,7	3,0	25,1	10,9	23,9	21,1	3,7	12,3								
Ensino	297,7	0,9	12,8	6,1	8,5	9,9	18,9	42,9								
Saúde e serviços sociais	208,8	2,1	25,3	12,5	13,7	10,5	15,1	20,6								
Outras actividades de serviços	312,1	13,8	48,0	14,6	9,6	7,5	1,5	5,0								

Segundo o Eurostat (1999) e tomando como referência a população do grupo etário 25-59 anos, que obteve pelo menos o ensino secundário completo (12º ano, no nosso caso), Portugal encontra-se ainda a 34 pontos percentuais da média da União Europeia (ver Quadro nº 25) e a quase 60 pontos dos países da União Europeia que apresentam valores mais elevados.

Quadro nº 25 – Percentagem da população do grupo etário 25-59 anos que obteve pelo menos o ensino secundário completo – 1998

UE - 15 58,0	Alemanha 82,1	Austria 75,1	Bélgica 60,6	Dinamarca 80,0
Espanha 35,1	Finlândia 72,6	França 62,7	Grécia 49,3	Holanda 65,9
Irlanda 51,3	Islândia 75,0	Itália 41,4	Luxemburgo 47,7	Noruega 44,0
Portugal 23,8	Reino Unido 55,3	Suíça 81,0	Suécia 76,7	

Fonte: Eurostat, 1999

Pode invocar-se que estamos a tomar por base um grupo etário que nos é desfavorável, porque inclui um peso muito significativo de gerações mais velhas. No entanto, como se referiu no Quadro nº 3 (pág. 32), embora no grupo etário 25-29 anos a situação do nosso país melhore bastante, a posição relativa de Portugal é ainda demasiado frágil, no contexto europeu e internacional.

As recentes projecções feitas pelo Ministério do Emprego (Quadro nº 26) também não nos colocam, no ano horizonte de 2004, numa posição confortável. O atraso permanece, como uma espécie de "doença genética", que se transmite de geração para geração.

Quadro n.º 26 – Percentagem da população empregada com baixas habilitações*

País	1992	1995	2004 (Previsão DE/MOE)
Portugal	77,4	75,6	68,4
Espanha	68,2	62,5	42,9
Itália	57,8	55,3	43,9
Grécia	58,1	52,5	40,2
Reino Unido	46,7	42,7	36,7
Irlanda	46,1	41,2	30,8
França	60,1	32,7	23,3
Bélgica	37,6	32,8	22,1
Dinamarca	27,5	20,2	18,4
Alemanha	17,4	15,9	16,7

* Por baixas habilitações entende-se aqui a escolarização nos níveis CITE (Classificação Internacional Tipo da Educação) 0, 1 e 2, ou seja, até ao 9.º ano (inclusive).

Fonte: Eurostat e MOE/ME

Ora, sabendo nós quão nuclear é hoje o conhecimento e o acesso rápido, pertinente e oportuno ao conhecimento, seja no exercício de uma cidadania activa, na disputa individual do emprego, seja na manutenção da empregabilidade ao longo de toda a vida e na melhoria da produtividade do trabalho, não podemos deixar de continuar profundamente inquietos e insatisfeitos. Mais: somos de novo conduzidos às perguntas: como será possível vencer este atraso? Não estará Portugal numa rota que torna o seu atraso tendencialmente irrecuperável?

Tomemos em conta estas questões e vejamos, antes de mais, o ritmo a que evoluiu a estrutura de qualificação dos activos portugueses analisando o Quadro n.º 27. Ele elucida bem a questão e esfria a euforia dos espíritos optimistas e a retórica sempre inflamada dos governantes de cada hora que passa.

Quadro nº 27 – Evolução das habilitações escolares do pessoal ao serviço – 1983-1998

Qualificação	ANOS		
	1983 (%)	1992 (%)	1998 (%)
Não sabe ler nem escrever	4,0	1,6	2,2
Sabe ler e escrever	6,6	2,9	
Ensino básico, 1º ciclo	55,0	45,5	36,1
Ensino básico, 2º ciclo	12,2	19,2	21,7
Curso geral dos liceus/3º ciclo	6,0	9,9	15,4
Ensino técnico-comercial			Escolas profissionais
Ensino técnico-industrial			
Ensino técnico-agrícola	5,9	3,5	
Curso complementar dos liceus/ <i>Outro ensino secundário</i>	3,9	8,3	15,2
Ensino médio			
Bacharelato	1,2	1,4	2,0
Licenciatura	2,0	3,0	5,0
Outras	0,5	1,3	---
Ignorado	2,8	3,4	2,1
Total	100	100	100 (2341 746)

Fonte: Departamento de Estatística/MTS

Sendo um pouco mais rigorosos e tomando por base a evolução das taxas de escolarização dos últimos anos, as melhores portanto, juntamente com os valores do Quadro nº 25, podemos ensaiar o estabelecimento do ano horizonte em que Portugal se aproximará dos níveis de qualificação dos seus parceiros europeus.

Entre 1992 e 1996, segundo o Eurostat, os nossos ganhos situaram-se em sete pontos percentuais (população do grupo etário 25-29 anos que obteve pelo menos o ensino secundário completo). Mantendo este ritmo de recuperação, cerca do ano 2015 estaremos próximos da actual média da União e ainda a

25 pontos percentuais de diferença em relação aos actuais valores da Alemanha.

Se tivermos ainda em consideração que a actual média da União Europeia vai evoluir de modo muito favorável, nos mesmos quinze anos, desde logo por força da nossa própria evolução positiva (e da Espanha, Itália, Grécia e Irlanda) e, além disso, devido à entrada na UE dos países do Leste Europeu, altamente escolarizados, não será improvável que Portugal só por volta do ano 2020/2025 atinja o nível médio de qualificações dos países da União Europeia (o nível médio, repito, não o dos que alcançam melhor desempenho).

Este cálculo rápido, que não nos habilita com um dado exacto, mas que aponta uma perspectiva, visa tão só assinalar o esforço colectivo necessário para melhorarmos não apenas estes indicadores como também a qualidade efectiva da educação escolar que temos.

Os investimentos recentes em ensino e formação inicial, uma vez devidamente articulados com uma aquisição real de elevados níveis de saberes e de competências, constituem uma promessa de importantes mutações sociais, a prazo. Como vários estudos sublinham (por exemplo C. Fournier *et al.*, 2001) é a escolarização inicial que mais influencia o acesso à formação ao longo da vida. As melhorias recentes e substanciais nas taxas de escolarização das crianças e dos jovens, em Portugal, abrem renovados horizontes de aceleração do acesso dos portugueses, tanto ao ensino e à formação inicial, como à aprendizagem contínua, ao longo de toda a vida.

Entretanto, os tempos, os modos, os lugares, os espaços e até os objectivos sociais do “modelo moderno de educação escolar” deveriam estar em revisão profunda, tal é a dimensão e a intensidade das mutações sociais que nos envolvem. A educação percorre hoje os *media*, as tecnologias e o trabalho, o

exercício profissional e a fruição cultural, a ciência e a escola. Por outro lado, a matriz em que assentam as políticas educativas, tende também para o esgotamento, tais têm sido as dificuldades, governo após governo, em alterar o seu perfil estatizante, iluminado, uniformizante e desresponsabilizante⁽¹⁴⁾.

A educação escolar está agora chamada a desempenhar um papel decisivo no reforço das competências pessoais (*empowerment*) de cada cidadão, para que a participação na "sociedade do conhecimento" não seja uma mera promessa adiada para a grande maioria dos portugueses.

Não são tempos fáceis nem há qualquer solução mágica descartável à vista. Talvez sejam tempos propícios ao estabelecimento de novos compromissos sociais.

Como tem sublinhado Joaquim Aguiar (2000:233), estamos em trânsito de uma sociedade marcada pela cultura da segurança, em que pontificam os comportamentos defensivos e uma visão do sistema educativo como factor de selecção de estatutos sociais, para uma sociedade mobilizada por uma cultura de risco, já mais aberta e pressionada pelas mudanças permanentes, onde o acesso generalizado e permanente à educação é condição indispensável para assegurar o bem-estar social, a realização pessoal e a competitividade económica.

(14) No livro *O Ensino secundário na Europa* abordo esta problemática mais profundamente.

9 Administração do sistema e "autonomia" das escolas

Ao longo dos anos noventa, ao mesmo tempo que o discurso oficial inundava o sistema educativo português com a problemática da "autonomia das escolas" básicas e secundárias e enquanto estas eram submetidas a um processo lento e longo de alteração dos órgãos de administração e de gestão (na sequência da publicação do D.L. 115-A, de 1998), a administração educacional reforçava o seu poder e a sua influência. O número de funcionários dos serviços regionais do Ministério da Educação cresceu muito, entre 1990 e 2001.

Por exemplo, uma das maiores Direcções Regionais de Educação, a de Lisboa e Vale do Tejo, aumentou o seu pessoal, entre 1990 e 2000, em mais de 40%, abarcando perto de setecentos funcionários, 65% dos quais são quadros superiores. Nos serviços regionais de educação da Região Norte, o número de funcionários é, em 2000, superior a um milhar, localizados no Porto e em todos os Centros de Área Educativa (CAE) da Região, o que corresponde a um aumento de pessoal superior ao da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

Estes mesmos funcionários revelaram a sua redobrada capacidade de intervenção em cada escola, dirigindo esse processo de "autonomia" e controlando a sua evolução, ao ponto de mandarem corrigir Regulamentos Internos de Escola, palavra por palavra, vírgula por vírgula.

Faltam-nos, uma vez mais, as necessárias avaliações, críticas, independentes e atempadas deste processo de redistribuição de poderes na administração das escolas e do sistema de ensino. Parece-me, contudo, que o processo de "autonomia"

conteve a virtualidade de instituir órgãos de administração e direcção das escolas mais abertos à participação dos pais, dos alunos (no secundário), do pessoal não-docente e das autarquias. A presença destes actores em novos níveis de decisão gerou, em muitos casos, dinâmicas muito positivas de negociação, de conflito de interesses e de progressiva melhoria das escolas.

Mas também se tornaram visíveis enormes contradições e alguns equívocos, que são responsáveis por uma enorme perturbação que actualmente existe na regulação do sistema educativo português. Assinalo alguns.

Em primeiro lugar, a direcção política do ME enfatizou, anos a fio, o lugar central da escola no sistema de ensino, tendo-se elevado "cada escola" ao altar da administração e da gestão do mesmo sistema. Mas há enormes evidências de desregulação, de confusão e de desorientação. Que significa, em relação ao tradicional papel do Estado, atribuir "autonomia" a cada escola do ensino básico e secundário?

Não se assistiu, desde 1993, a nenhuma reorientação e reorganização dos serviços da administração educacional, desde o nível central ao nível regional e local. Tudo se passou como se a nova "autonomia" das escolas em nada beliscasse os poderes já instituídos, como se fosse viável redistribuir o poder de administração e de gestão por mera atribuição normativa de novos poderes às escolas, mantendo inalteráveis os poderes dos vários níveis da administração central e regional. O mais provável é, pois, que o próprio reforço do aparelho administrativo e burocrático regional não tenha correspondido a maior participação local e a mais autonomia, exactamente porque as regras do jogo do modelo de governação e de gestão estatal em nada de substancial se alteraram.

Importa perguntar: as escolas, que supostamente usufruem agora de um "novo estatuto de autonomia", fora do modelo de *estãõ* centralista e monopolista do Estado, que modelos alternativos de administração e de gestão é que adoptaram, uma vez "libertas" dos vícios da dependência vertical e hierárquica? Criaram-se escolas diferentes, mais capazes de determinar o seu próprio rumo, ou cristalizaram-se as diferenças já existentes, de recursos, de contextos, de experiências administrativas? Em torno de que novos paradigmas de educação e de formação se equaciona agora o lugar das escolas "autónomas" na cidade, na "comunidade local" e entre as várias instituições "educadoras" dos vários territórios?

Todos sabemos que será muito difícil cada escola, isoladamente, enfrentar a imensidão de novos desafios que as sociedades tendem a atribuir às escolas, nos dias que correm. Ora, parece que à medida que estes desafios crescem (e crescem assustadoramente, carregados de equívocos acerca das possibilidades das escolas cumprirem novas missões para a educação escolar), a administração educacional, como que desorientada, coloca a capacidade de resposta em cada escola, agora "autónoma", deixando o seu forte aparelho insensível às dificuldades que cada uma das escolas encontra ao ser mergulhada compulsivamente, da noite para o dia, num "novo paradigma de administração e gestão".

Em segundo lugar, nesta como noutras áreas da acção do Estado, sem uma reestruturação profunda e continuada da administração pública, dificilmente se poderão construir organizações escolares autónomas e socialmente responsáveis. A construção de escolas competentes, capazes de tirarem o máximo partido, em cada momento, das inteligências dos seus principais actores, requer também um Estado competente e inteligente. Importaria reflectir: queremos continuar a

ter *escolas* semelhantes em todo o território, partes de todo *fechado* e homogéneo, aptas sobretudo a cumprir r. mas, *ou* *escolas* diferentes, partes de um sistema aberto e *ferenciado*, edificadas no autogoverno e na construção g. dual *de* mais qualidade no exercício do serviço público q. prestam? O que estão os vários parceiros sociais (os profess. res, os *pais*, os alunos, o pessoal não-docente, as autarquia os *interesses* económicos) disponíveis a fazer por uma m. dança *que* nos traga mais qualidade com mais equidade? Er. que ritmo e com que recursos? Que novas exigências colo. cam *estes* actores à administração educacional, central e regional?

Queremos um Estado regulador, atento à diversidade e à correção das assimetrias (sociais, geográficas, de recursos) e capaz *de* controlar eficientemente os resultados do esforço educacional ou, pelo contrário, preferimos manter-nos à sombra de um Estado que tudo sabe e determina *a priori*, dominado por uma cultura política do espectáculo da sucessão incansável de medidas?

Sem que outras dinâmicas e novos compromissos sociais se formulem, que permitam esclarecer o que é que se quer melhorar, quem vai fazer o quê, com que recursos e em quanto tempo, o mais certo é que quase todos os parceiros, na prática, queiram que o Estado continue a tratar, sozinho, da educação escolar dos portugueses. A dependência é cómoda e fácil e não gera, por si só, senão mais dependência. As medidas políticas apenas enunciadas na e pela 5 de Outubro tenderão, é o mais provável, a cristalizar as grandes disparidades actualmente existentes entre escolas "melhores" e "piores".

Em terceiro lugar, permanece bem vivo, no oceano da "autonomia" em que agora mergulhámos, um modelo de administração pública em que os funcionários que a protagonizam, que

são professores e que "gerem" as escolas, são mais valorizados pelo cumprimento rotineiro das normas do que responsabilizados pelos resultados dos seus actos. De facto, onde não existem referências alternativas sólidas, o que ordena é o sistema de regras e rotinas instituídas.

Neste contexto, melhorar a acção do Estado na educação pode passar também por colocar a administração educacional ao serviço, quer da mobilização de toda a sociedade portuguesa para a melhoria da educação, quer da criação de novas equipas técnicas de apoio às escolas, autênticas agências especializadas de prestação de serviços públicos (por exemplo, na área pedagógica, na área da administração e gestão, na ligação à comunidade), quer ainda ao serviço da avaliação contínua (interna e externa) e do incentivo permanente à melhoria gradual do desempenho social de cada escola.

A instituição de mecanismos de promoção da qualidade, premiando, todos os anos, o bom desempenho de algumas escolas, surge como a outra face do incremento das práticas de avaliação, se queremos delas tirar as necessárias consequências. Premiando os melhores desempenhos sociais das escolas, analisando os porquês dos resultados alcançados e divulgando as boas práticas a todas as instituições educativas do País, talvez seja este um bom meio de indicar a todos os directores, professores, pais e autarcas, quais os caminhos que importa seguir para melhorar a qualidade de cada escola.

Assim incentivadas e apoiadas, com outro tipo de administração educacional por retaguarda (o que implica uma urgente e rigorosa auditoria, que constitua o arranque de uma profunda clarificação e de uma imprescindível reestruturação), as escolas poderiam investir mais, sob contrato, no fomento da cooperação inter-escolas e entre estas e outras instituições sociais locais, ao serviço de programas educativos

comuns e de projectos negociados de melhoria das escolas (em vez de estas se continuarem a ocupar na elaboração de projectos educativos de escola, que tudo dizem e que muito raramente comprometem alguém). A melhoria do desempenho social de cada escola, para ser sustentada, exigirá um esforço redobrado e marcado pela cooperação, pela continuidade, pelo rigor e pela avaliação contínua, tanto por parte da administração central e regional, como por parte dos órgãos de direcção e de gestão de cada escola.

10 O fim de um ciclo?

No início do século XXI, seria muito interessante podermos celebrar o fim de um ciclo, pois por essa via também se abririam oportunidades para enveredar por outros caminhos. Que fim de ciclo?

1. O fim das "reformas espectáculo", cujo principal impacto reside no acto do seu próprio lançamento e registo no Diário da República, e que são responsáveis não só pelo sucessivo aprisionamento das escolas e dos actores locais em lógicas que lhes são estranhas, como também pela marginalização da sua acção concreta e local, no desenrolar das políticas de educação.

Este fim deveria coincidir com a valorização crescente de projectos de melhoria gradual de cada escola, com um novo mapeamento dos recursos educativos de cada comunidade local e com a mobilização de todas as redes locais de instituições que podem contribuir efectivamente para a melhoria da educação de cada criança jovem e adulto.

2. O fim do ciclo do aumento contínuo e acelerado da despesa pública em educação sem que qualquer aumento significativo esteja acompanhado por compromissos sociais de melhoria da prestação do serviço público de educação, traduzida em metas e indicadores, em contratos e em prestação pública de contas, sempre observáveis pela generalidade dos cidadãos.

3. O fim do ciclo em que pensamos, os vários actores sociais e as múltiplas dinâmicas de desenvolvimento territorial, que a educação diz apenas respeito ao Ministério da Educação e que as escolas são instituições isoladas e autocentradas na sua missão de instruir e de educar.
4. O fim do ciclo das “doenças curriculistas” e da ideia de que o melhor modo de melhorar a educação é disparar medidas políticas em todas as direcções. Podemos e devemos centrar as políticas de ensino e formação na melhoria do desempenho dos alunos, em vez de mudarmos continuamente disciplinas e conteúdos programáticos ou de instituímos exames e mais exames. Como ficou claro no estudo PISA, o que parece influenciar decisivamente os melhores resultados dos alunos é uma “constelação de factores” onde prevalecem, para além do bom nível socioeconómico das famílias e do seu elevado capital cultural, a existência de ambientes familiares estimuladores do estudo e do esforço, o bom uso dos recursos das escolas e da comunidade e a vitalidade cultural das comunidades locais.
5. O fim da celebração do trabalho isolado e escondido de cada professor (livre na cela da sua sala de aula), profissional que poderá ver revalorizado o seu exercício profissional na medida em que for revalorizado, não só o trabalho em equipa dos professores (debruçados sobre equipas de alunos, que acompanham permanentemente), como também o trabalho em equipa dos professores com outros profissionais de educação (psicólogos e conselheiros de orientação escolar e profissional, documentalistas e gestores de informação, médicos e assistentes sociais,...) e com outros actores educativos, sobretudo os pais. Como tenho referido (Azevedo, 2000), após anos e

décadas de predomínio do referencial técnico e do económico, impõe-se o retorno da política ao campo da educação, não a política espectáculo, mas a que nos permita repensar o lugar e a função da educação na cidade (na *polis*), em qualquer colectividade, para cada um dos cidadãos.

6. O fim do ciclo da produção de um pensamento iluminado, uniforme e rígido para o ensino e a formação de todos os portugueses, independentemente da sua idade, do seu contexto social, da sua vida profissional, das suas expectativas e dos seus quereres. Fabricamos normas para tudo e continuamos a fazê-lo, com o maior zelo, mesmo verificando que há muitos alunos que abandonam o sistema e muitos portugueses que não se sentem acolhidos nas múltiplas ofertas educativas criadas. Primeiro estão as pessoas e está a inteligência das organizações, vai ser preciso repeti-lo à saciedade e cultivá-lo diariamente, criando as mais diversas oportunidades para as pessoas concretas, situadas em contextos precisos, com a maior flexibilidade. Devíamos ser e estar mais prontos para reconhecer os limites da escola e dos processos de escolarização na árdua e imensa tarefa da educação de cada cidadão português. Estes limites são bem visíveis e suficientemente fortes para nos chamarem a mais humildade e a muito mais humanidade na formulação das políticas educativas.
7. O fim do ciclo de abandono dos alicerces das aprendizagens escolares, o primeiro ciclo do ensino básico, o "ensino primário". Esta é uma prioridade absoluta do desenvolvimento do país, pois quem não cuida dos alicerces bem pode eterna e ingenuamente esperar que os edifícios tenham qualidade.

8. O fim do ciclo da persistência das disparidades sociais e regionais. Os portugueses continuam a dispor de muito diferentes condições de acesso à educação e as políticas públicas podem fazer muito mais pela redução destas assimetrias, sobretudo pela via da flexibilidade, pela mobilização de iniciativas e vontades locais adormecidas e pela alocação diferenciada de recursos, mediante a formulação de projectos concretos e perante a elaboração de compromissos sociais locais, com destaque para as regiões e para as pessoas mais desfavorecidas.

A imagem que a generalidade dos portugueses tem do sistema educativo é muito fragmentada, construída sobre excertos (sempre espectaculares e quase sempre com marcas negativas) transmitidos pelos *media*. As próprias políticas educativas desenvolvidas pelos governos alimentam esta visão, ao confrontarem os cidadãos com um rosário da “reformas educativas” ou “revisões curriculares” inscritas nas mesmas “políticas espectáculo”, que cuidam mais da perfeição *a priori*, no campo da concepção das normas, do que da melhoria da qualidade dos terrenos educativos, onde os ensinamentos e as aprendizagens efectivamente se melhoram ou não se melhoram. Os campos escolares, que se contam por vários milhares, continuam genericamente marginais no espectáculo contínuo em que mergulhou o sistema educativo português. Importa, neste contexto, recentrar a melhoria gradual do sistema escolar português na melhoria gradual do desempenho de cada escola, colocando o “regime de autonomia”, os recursos locais de toda a sociedade e a própria administração educacional, central e regional, ao serviço desta dinâmica.

11 Construir novos compromissos sociais

Só com projectos nos apropriamos do futuro. Por outras palavras, o futuro pode ser diferente daquilo para que as tendências apontam e para que tudo leva a crer que ele seja. Daniel Hameline (2000) considera três tipos de antecipação do futuro: o romanesco, impunemente optimista, o racional, que calcula os prós e os contras e a relação custo-benefício, e o visionário, que é o tipo de antecipação que é suscitada pela imaginação, não uma imaginação delirante e cega, mas uma visão capaz de fazer prosseguir um caminho e de acolher a correcção dos desvios de trajectória.

A sociedade portuguesa precisa de construir um projecto novo para a educação e a formação. Não nos devemos deixar seduzir por "pactos educativos" que nos chegam pelo correio, rosários infundáveis e confusos das finalidades dos sistemas educativos. Está lá tudo, mas não está lá ninguém. O sistema educativo português passaria a cumprir todas as promessas sociais listadas, mas não está lá nenhum parceiro social a dizer como, quando, com quem.

Também devemos evitar a perspectiva de que esta é uma "guerra" para o Ministério da Educação combater. Creio que a insularização da educação e da formação em torno do Ministério da Educação não viabiliza qualquer ruptura com o passado. Não é só na 5 de Outubro, é em todas as avenidas, ruas e lugares da administração pública e da sociedade portuguesa, em geral, das fábricas aos centros culturais, que urge trabalhar. Importaria, por isso, articular esforços em torno de projectos concretos, entre as escolas e as comunidades envolvidas (cruzando os recursos que existem dentro da escola

com os recursos que existem dentro da comunidade⁽¹⁵⁾, colocando todos os recursos disponíveis numa comunidade ao serviço de melhor ensino e de melhores aprendizagens (cfr. Figura 1). Também não é mais sustentável um Ministério da Educação de costas voltadas para o Ministério da Economia, em guerra contínua com o Ministério do Trabalho, autista, corporativo até à medula, simultânea e hipocritamente ufano e vítima dos seus milhões de utentes diários.

Ou os dirigentes das mais diversas instituições do país agarram, de facto, a questão da educação e da formação inicial e a qualificação profissional dos portugueses ao longo da vida como a questão central do nosso desenvolvimento e o suporte da competitividade da economia portuguesa, ou o sino do cemitério das reformas e das "revisões curriculares" vai continuar a anunciar a chegada de mais moradores.

Em cada escola deveriam ser incentivados Programas de Melhoria Gradual da Educação, conjuntos de objectivos, actividades, metas, recursos e actores que, em cada ano, cada escola considere possível desenvolver, após negociação interna. Com Programas de Melhoria, muito concretos e exequíveis, devidamente avaliados, poderiam proporcionar-se melhorias efectivas na educação, em cada escola, em cada contexto social. Melhorias graduais, como o são todos os processos sustentados de mudança, persistentemente apoiadas, ao longo do tempo, em cada instituição. Estes Programas de Melhoria seriam o sustentáculo da autonomia e da sua contratualização com a administração.

(15) Para melhor esclarecimento das potencialidades que podem advir deste cruzamento de recursos que existem dentro da escola e dentro da comunidade local, seria importante proceder ao mapeamento desses recursos – definição, localização, utilização, tipos de integração –, tendo em vista colocá-los ao serviço dos programas concretos de melhoria de cada escola.

SIGLÁRIO

- OCDE – Organização para a Cooperação Económica e para o Desenvolvimento
- PISA – Programme for International Student Assessment (OCDE)
- DES – Departamento do Ensino Secundário (Ministério da Educação)
- DAPP – Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento (Ministério da Educação)
- INOFOR – Instituto para a Inovação na Formação (Ministério do Trabalho e da Solidariedade)
- CAE – Centro de Área Educativa (estrutura interconcelhia, Ministério da Educação)
- DETEFP – Departamento de Estatística do Trabalho, Emprego e Formação Profissional (Ministério do Trabalho e da Solidariedade)
- CNA – Comissão Nacional de Aprendizagem
- ME – Ministério da Educação
- DGE Sup – Direcção-Geral do Ensino Superior
- IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional (Ministério do Trabalho e da Solidariedade)
- DET – Diploma de Especialização Tecnológica
- GAVE – Gabinete de Avaliação da Educação (Ministério da Educação)
- NUT – Nomenclatura de Unidade Territorial
- GGF – Gabinete de Gestão Financeira (Ministério da Educação)
- CERI – Centre de Recherche et Innovation en Éducation (OCDE, Paris)
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- CITE – Classificação Internacional Tipo da Educação
- CEREQ – Centre de Études et Recherches sur les Qualifications (França)
- ODES – Sistema de Observação dos Percursos de Inserção dos Diplomados do Ensino Superior

ÍNDICE DE GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS

Gráfico nº 1	Taxas brutas de escolarização, por idades (anos lectivos de 1990-91 e de 1997-98)	14
Gráfico nº 2	Evolução da frequência da educação pré-escolar	20
Gráfico nº 3	Evolução da frequência do nível secundário de ensino e de formação – 1989-2000	27
Gráfico nº 4	Distribuição da frequência do nível secundário segundo as diversas modalidades de ensino e de formação – 1989-1990 – 2000-2001	33
Gráfico nº 5	Evolução da frequência do ensino técnico-profissional/ cursos tecnológicos – 1987-2001	36
Gráfico nº 6	Taxa bruta de escolarização aos 20 anos de idade Comparação internacional – 1999	54
Gráfico nº 7	Evolução dos doutoramentos em Portugal e no estrangeiro (com equivalência) – 1980-1999	58
Gráfico nº 8	Origem social dos diplomados e distribuição da população portuguesa por classe social – 1994	75
Gráfico nº 9	Despesa pública estatal com a educação, em relação ao PIB – 1998	92
Gráfico nº 10	Evolução da despesa pública estatal média por aluno, a preços de 2000	93
Figura nº 1	A multiplicidade de recursos ao serviço da melhoria da educação	119
Quadro nº 1	Evolução das taxas líquidas (reais) de escolarização em Portugal, nos anos noventa	13
Quadro nº 2	Taxas de escolarização do grupo etário 15-17 anos – 1985-1986 – 1997-1998	29
Quadro nº 3	População que atingiu pelo menos o nível secundário da educação (12º ano) (%) – Países da OCDE, segundo grupos etários, 1999	32
Quadro nº 4	Frequência dos cursos tecnológicos – 1997-1998	34
Quadro nº 5	Evolução da frequência das escolas profissionais	38
Quadro nº 6	Escola Tecnológica e Profissional de Sicó (dados relativos aos anos 1991-1999)	39
Quadro nº 7	Escola Profissional de Trancoso (dados relativos aos anos 1994-2000)	39
Quadro nº 8	Cursos de aprendizagem: evolução do número de formandos por níveis e por entidades formadoras – 1994-2000	43

Quadro n.º 9	Cursos de aprendizagem, por áreas de formação 1995-2000 (todos os níveis)	44
Quadro n.º 10	Taxas de frequência do nível secundário de ensino e formação, público e privado, segundo o tipo de formação, nos países da OCDE – 1999	47
Quadro n.º 11	Ensino superior: alunos inscritos – 1990-2000	49
Quadro n.º 12	Taxas brutas de escolarização no grupo etário 18-24 anos – 1986-1998	50
Quadro n.º 13	Taxas líquidas de escolarização no ensino superior, por idades – anos lectivos 1989-1990 a 1997-98	53
Quadro n.º 14	Taxas de desvio da distribuição etária dos alunos no sistema de ensino, por ciclos – 1985-86 – 1990-91 – 1997-98	63
Quadro n.º 15	Distribuição do número de escolas secundárias por distrito, de acordo com a classificação obtida na disciplina de Matemática (cód. 435) – 2001 (1.ª fase dos exames nacionais). Alunos internos e externos.	66
Quadro n.º 16	Médias de classificação de exame dos alunos internos e externos, por cursos, na 1.ª fase dos exames de 2001	67
Quadro n.º 17	Evolução das classificações de exame de 12.º ano dos alunos internos e externos, na 1.ª fase (1.ª chamada) – 1997-2001	69
Quadro n.º 18	Taxas de frequência da educação pré-escolar, por distrito – 1991-1992	78
Quadro n.º 19	Taxas brutas de frequência da educação pré-escolar – 1999-2000	79
Quadro n.º 20	Taxas brutas de escolarização no ensino secundário – 1999-2000 (estimativas)	83
Quadro n.º 21	Distribuição geográfica das taxas de aprovação às disciplinas de Matemática e Português e no 10.º ano, em geral – 1998-1999	85
Quadro n.º 22	Evolução da despesa do Ministério de Educação – 1990-2000 (inclui as dotações de Investimentos do Plano) – Unidade: 10 ⁹ escudos	90
Quadro n.º 23	Evolução da despesa pública estatal em educação	91
Quadro n.º 24	Níveis de instrução da população empregada, por sector de actividade – 1997	100
Quadro n.º 25	Percentagem da população do grupo etário 25-59 anos que obteve pelo menos ensino secundário completo – 1998	101
Quadro n.º 26	Percentagem da população empregada com baixas habilitações	102
Quadro n.º 27	Evolução das habilitações escolares do pessoal ao serviço – 1983-1998	103

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Natália. *Inquérito aos diplomados da Universidade de Lisboa (1994-1998)*. Lisboa, 2000 (policopiado).
- AZEVEDO, Joaquim. *Sair do Impasse. Os ensinos tecnológico e profissional em Portugal. Cadernos Pedagógicos*. Porto: Edições ASA, 1999.
- AZEVEDO, Joaquim. *O Ensino Secundário na Europa*. Porto: Edições ASA, 2000.
- AZEVEDO, Joaquim. *Avenidas de Liberdade, Reflexões sobre Política Educativa*. Porto: Edições ASA, 1994 (1ª edição); 1996 (2ª edição); 2001 (3ª edição revista e ampliada).
- AZEVEDO, José Maria. *Os nós da rede. O problema das escolas primárias em zonas rurais*. Porto: Edições ASA, 1996.
- BARROSO, João (et al.). *A construção de uma cultura escolar de sobrevivência: Estudo de caso*. Lisboa: Ministério da Educação, 1998.
- CABRITO, Belmiro Gil. "A equidade no sistema universitário português: da universidade do discurso à contradição das práticas". *Análise Psicológica*. 4(XV) (507-526) 1997.
- CARMO, Helder. *Perspectivas de inserção no mercado de trabalho de alunos de escolas profissionais*. Braga: Universidade do Minho, 2001 (policopiado).
- CARNEIRO, Roberto. *Fundamentos da educação e da aprendizagem*. Porto: Fundação Manuel Leão, 2001.
- CARNEIRO, Roberto (coord.). *O futuro da educação em Portugal. Tendências e oportunidades. Um estudo de reflexão prospectiva*. Lisboa: Ministério da Educação, 2000.
- CCRN. *Disparidades regionais em educação*. Porto: CCRN, 1987.
- CCRN. *Disparidades regionais em educação e formação: a Região do Norte*. Porto: CCRN, 1996.
- DAPP/ME. *Ano Escolar 2001-2001*, DAPP/ME, 2001.
- DELACÔTE, Guy. *Nouvelle science, nouveaux savoirs. Une perspective pour le 21^{ème} siècle*. São Francisco, 2000 (policopiado).
- DETEFP. *Inquérito às necessidades de formação profissional das empresas, 2000-2002*. Lisboa: DETEFP – Ministério do Trabalho e da solidariedade, 2000.

- EUROSTAT, www.europa.eu.int
- FOURNIER, C. et al. *Un panorama de la formation continue des personnes en France*. Bref-Céreq. 172 (2001).
- GALLAND, Olivier e ROUAULT, Dominique. "Des études supérieures inégalement rentables selon les milieux sociaux". *INSEE Première*. (469) Paris: INSEE, 1996.
- HAMELINE, Daniel. "Os professores: prisioneiros, cúmplices? Que nova profissionalidade?". *O Século da Escola. Entre a utopia e a burocracia*. Porto: Edições ASA, 2000.
- INOFOR. *Inquérito-Piloto aos diplomados do ensino superior, 1999. Primeiros Resultados*. Lisboa: INOFOR/ODES, 2000.
- MARCHESE, Alvaro. "Um sistema de indicadores de desigualdade educativa". *Revista Iberoamericana de Educación*. 23 (135-163) 2000.
- MARTÍN, Elena. "Variables predictoras de la calidad de la educación secundaria". *Revista de Educación*. 323 (395-420) 2000.
- McCULLOG, Gary. *The secondary technical school: a usable past?* Londres: The Falmer Press, 1989.
- Ministério da Educação. *Resultados do Estudo Internacional PISA 2000 (Programme for International Student Assessment)*. Lisboa: Ministério da Educação, 2001.
- CEPCEP/Universidade Católica. *Aprender e trabalhar no século XXI. Tendências e desafios*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 2000.
- Observatório das Ciências e das Tecnologias – www.oct.mct.pt
- OCDE/CERI, *Education at Glance. OCDE Indicators*. Paris, OCDE, 2001.
- OCDE. *Knowledge and skills for life. First results from PISA 2000*. Paris: OEDC, 2001.
- THÉLOT, Claude e VALLET, Louis-André. "La réduction des inégalités sociales devant l'école depuis le début du siècle". *Economie et Statistique*, 334 (4) 2000.
- TIANA, Alejandro. "Indicadores educativos. Qué son y qué pretenden". *Cuadernos de Pedagogía*. 265 (50-53) 1997.
- UNESCO. *A educação: um tesouro a descobrir*. Porto: Edições ASA, 1996.

