



# POLICY BRIEF

n.º 4

## Programa de Reformas e qualificação: um caso de prioridades trocadas

Alexandre Homem Cristo [ahomemcristo@gmail.com](mailto:ahomemcristo@gmail.com)

O sistema educativo exibiu, nos últimos vinte anos, melhorias assinaláveis em termos de equidade no acesso à educação, de qualidade das aprendizagens e de diversificação de percursos educativos. Apesar disso, os indicadores sobre o estado da educação em Portugal evidenciam ainda, sobretudo quando comparados com outros países europeus, sinais de alerta que representam desafios para as políticas públicas.

A taxa de abandono escolar precoce (13,7%) está ainda acima da média da UE28 (11%). Subsiste uma cultura de retenção de alunos que impõe a reprovação de cerca de um terço dos alunos (34,3%) ao longo do seu percurso escolar (até aos 15 anos) – um valor muitíssimo mais elevado do que a média na OCDE (12,4%). O sistema educativo continua a não conseguir vencer desigualdades sociais, sendo a qualificação da mãe de um aluno o melhor indicador do seu sucesso escolar futuro. Resiste um modelo de decisão muito centralizado, com as escolas a terem a sua autonomia de gestão e decisão muito mais limitada do que noutros países europeus. Acentuou-se o desfasamento entre as qualificações da população jovem e da população adulta, apontando para um grande

défice de qualificações na população adulta em idade ativa.

O diagnóstico destes desafios é relativamente consensual nos debates político e público. Como tal, não é surpreendente que estas questões surjam corretamente expostas no Programa Nacional de Reformas (PNR) e sirvam de base às medidas apresentadas pelo governo no pilar “Qualificação dos Portugueses”. Naturalmente, o PNR não pretende ser exaustivo quanto aos desafios do sistema educativo – em boa verdade, nem tinha de o ser. Apesar de o título sugerir uma reflexão estratégica e reformista para a educação em Portugal, o documento limita-se a enquadrar as opções do Estado português relativamente à aplicação de fundos europeus, estando por isso ausentes inúmeras medidas que o governo anunciou e que não têm relação com esse financiamento estrutural.

Mesmo assim, limitadas a esse contexto e partindo de um diagnóstico consensual, sobressai do pilar “Qualificação dos Portugueses” no PNR uma incoerência com particular relevância estratégica: a aposta na educação de adultos é elevada a prioridade de primeira linha, sobre-

Esta e outras publicações: junte-se ao debate em [ipp-jcs.org](http://ipp-jcs.org)

pondo-se (na calendarização e nas verbas orçamentadas) ao combate ao insucesso escolar, que inclui, por exemplo, medidas de enorme impacto estratégico, tal como é a universalização da oferta do ensino pré-escolar aos 3 anos de idade.

De facto, várias experiências (nacionais e internacionais) sugerem que o investimento na educação de adultos tem, em termos de qualificação para o mercado de trabalho, um impacto incerto e limitado, quando, pelo contrário, o investimento nos primeiros anos escolares tem um retorno muito significativo e estruturante para as aprendizagens futuras. Ou seja, lê-se nessas linhas do PNR um caso de prioridades trocadas. É, pois, essa incoerência fundamental que se desenvolve neste *policy brief*.

## A aposta desproporcional na “educação de adultos”

Cerca de 55% dos portugueses entre os 15 e os 64 anos de idade não completou sequer o ensino secundário, o que destaca a existência de uma população ativa em geral pouco escolarizada. O facto tem duas consequências diretas. Para a economia portuguesa, descreve um bloqueio ao seu desenvolvimento, por via da falta de mão-de-obra qualificada. Para as pessoas, sendo sabido que existe uma relação entre baixa escolaridade e maior duração do desemprego, expõe-nas a situações de desemprego prolongado: por exemplo, a população entre os 55 e os 64 anos é, entre a população ativa, a que apresenta menores qualificações e uma percentagem de desemprego (12,4% em 2015) superior à do grupo etário 25-54 anos (11,2%).

É inquestionável que o défice de qualificações da população adulta em idade ativa constitui um desafio particularmente exigente

para as políticas públicas, nomeadamente no âmbito do mercado de trabalho. Por um lado, de acordo com um [inquérito realizado pelo CIES-IUL para o think tank EDULOG](#), uma parte significativa da população que apenas completou o 3.º ciclo do ensino básico (34%) ou o ensino secundário (38%) afirma ter vontade de prosseguir os estudos – por motivos de valorização pessoal, de desenvolver temas de interesse e de progredir na carreira. Ou seja, cerca de um terço da população pouco qualificada ambiciona elevar a sua formação escolar e, nesse sentido, compete ao Estado oferecer uma via de formação para o efeito.

Por outro lado, as experiências implementadas em Portugal e noutros países demonstram que as respostas das políticas públicas a esse desafio têm frequentemente falhado nas suas ambições. De facto, vários programas de educação para adultos têm procurado, através da formação e do reconhecimento de competências, elevar a probabilidade de essa população adulta encontrar emprego ou aumentar a sua remuneração. Contudo, por uma multiplicidade de razões (desde a perceção pública da qualidade dessas formações à sua coordenação com as necessidades das empresas), o mercado de trabalho nem sempre reconheceu a mais-valia dessas formações, pelo que o impacto das mesmas na obtenção de emprego ou no aumento da remuneração não é particularmente acentuado e varia fortemente – entre contextos nacionais, entre homens e mulheres, entre perfis de formandos –, chegando a ser nulo em alguns casos ([Kilpi-Jakonen, 2012](#)).

Foi, de resto, o que sucedeu em Portugal com a Iniciativa Novas Oportunidades ([Lima, 2012](#)). De facto, os principais efeitos positivos do programa localizaram-se em aspetos pessoais e emocionais, tais como no bem-estar, na

autoestima e na valorização da escola por parte dos adultos que frequentaram o Novas Oportunidades ([Carneiro, 2010](#)).

Esses efeitos positivos, apesar de muitas vezes desconsiderados pelo debate público, têm tremenda relevância: ajudam a prevenir comportamentos de risco, melhoram a qualidade de vida e de saúde, provocam um maior envolvimento na educação dos filhos, aumentam o acesso à informação, promovem uma cultura de cidadania, e podem até produzir ganhos indiretos no combate ao insucesso escolar dos filhos desses formandos. No entanto, não invalidam o fracasso dos objetivos estabelecidos no programa e, face ao seu elevado custo de investimento, obrigam à ponderação do seu custo de oportunidade – afinal de contas, sendo os recursos financeiros finitos, dar privilégio a um investimento avultado num determinado programa pressupõe menos recursos para investir noutros programas para outros públicos-alvo.

Naturalmente, esse fracasso não pode implicar uma desistência na formação da população adulta pouco qualificada e em idade ativa – o que, na prática, não esteve longe de acontecer durante a vigência do XIX Governo (2011-2015). O desafio está, antes, em procurar um equilíbrio entre as necessidades dessa população e uma boa utilização das verbas investidas – e, nesse aspeto, a Iniciativa Novas Oportunidades representa um exemplo a não seguir, com pouco aproveitamento por cada euro investido. Ou seja, a experiência nacional aconselha uma especial moderação, tanto na fixação das metas como nas verbas a investir.

Ora, analisado à luz da investigação e da experiência nacional, fica realçada a ausência de moderação no PNR quanto ao programa de educação para adultos. De facto, a proposta do

governo aparece desligada das evidências antes referidas: a aposta na educação para adultos é apresentada como meio para “promover ganhos de produtividade” na economia portuguesa ([anexo do PNR, p. 2](#)), algo que, como apontam experiências passadas, é extremamente improvável de ocorrer. No fundo, trata-se de uma questão de expectativas: as experiências passadas mostram, fundamentalmente, que a educação para adultos tem valor e é necessária mas, também, que não produz impactos significativos no mercado de trabalho português. Assim sendo, a aposta num programa deste tipo com o propósito de gerar aumentos significantes da competitividade da economia está, à partida, prometida ao insucesso. E o problema desse insucesso é que se arrisca a ser estrondoso, observando as metas do programa de educação para adultos.

Primeiro, porque as metas são megalómanas: o governo prevê como meta a participação de um milhão de adultos, o que implicaria uma adesão massificada às formações em causa, visto estar em causa apenas uma parte da população ativa portuguesa (aquela que não completou o 12.º ano), ou seja cerca de três milhões de pessoas, entre as quais muitas terão já frequentado o Novas Oportunidades. Note-se que, entre 2006 e 2010, o Novas Oportunidades teve cerca de um milhão de inscritos, pelo que existe uma forte probabilidade de haver “repetentes”.

Segundo, o insucesso arrisca-se a ser estrondoso porque estipula como meta a participação no programa em vez de a sua conclusão e respetiva obtenção de certificação ou diploma. Ou seja, uma real utilidade do programa de educação de adultos dependeria da participação e, sobretudo, da conclusão da formação por parte desses adultos, de modo a que as suas qualificações fossem reforçadas/certificadas.

Contudo, o governo avaliará o sucesso do seu programa por via da participação, medindo apenas o “maior *envolvimento* de adultos em atividades de educação e formação”, o que pouco nos informa realmente sobre a relevância real do programa. Veja-se, de resto, a experiência do *Novas Oportunidades*, que teve muita participação, com cerca de um milhão de inscritos, mas uma percentagem de conclusões dessas formações de menos de metade.

Ou seja, tudo indica que, neste caso, o governo optou por dar uma nova oportunidade às *Novas Oportunidades*, correndo o risco de repetir os seus erros: uma rede de implementação grande e participações elevadas, mas poucas certificações e a ausência de reconhecimento público das mesmas, resultando na ausência de efeitos significativos no mercado de trabalho.

## Investir no pré-escolar deve ser a primeira prioridade

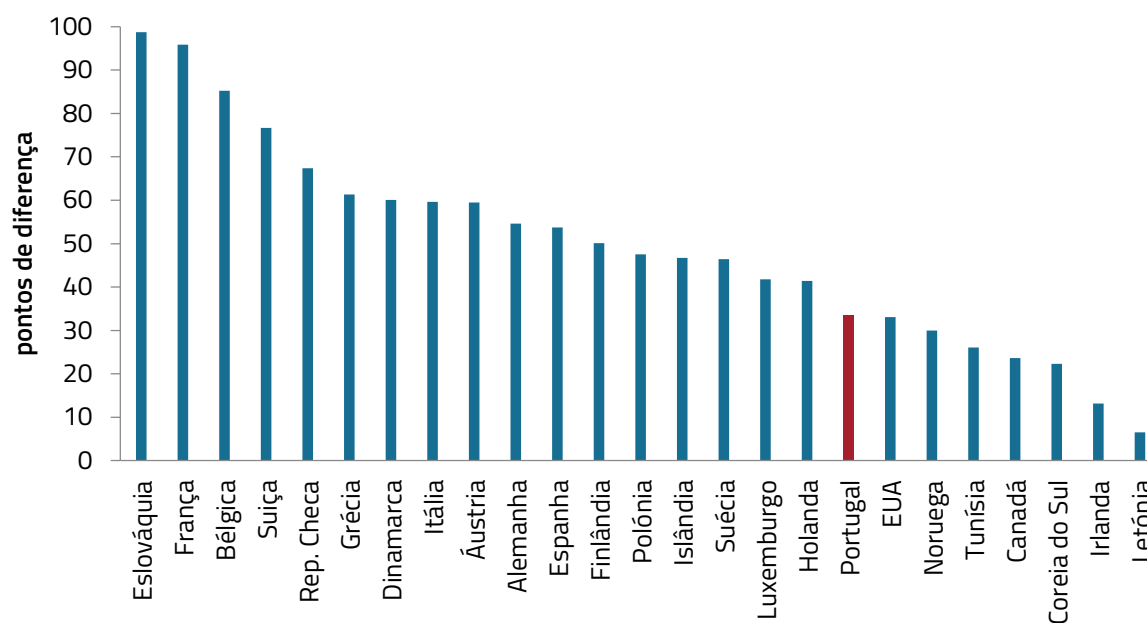
O abandono escolar precoce (18-24 anos de idade) tem sido, em Portugal, um dos marcos da ineficiência do sistema educativo e uma das prioridades políticas de sucessivos ministros da educação. Daí que, entre 2002 e 2015, a taxa de abandono escolar precoce tenha passado de 45% para 13,7%, valor que se mantém acima da média europeia (11%), mas que se aproxima da meta dos 10%, fixada para Portugal na Estratégia Europa 2020. No entanto, os desafios prevalecem: o combate ao insucesso escolar permanece um terreno onde, tendo havido batalhas vencidas, há ainda muito caminho por percorrer – nos desempenhos escolares tal como são medidos pelo PISA da OCDE, na equidade do acesso à educação, no apoio aos alunos e às escolas com maiores dificuldades, no

elevado nível de retenções, na formação (inicial e contínua) de professores.

Neste contexto, uma das políticas públicas que melhores resultados tem apresentado em termos de elevar desempenhos escolares e promover a equidade social tem sido a aposta no pré-escolar, concretamente a garantia de oferta pública de ensino pré-escolar a partir dos primeiros anos de idade para todas as crianças cujas famílias desejem inscrevê-las. Efetivamente, a correlação entre frequência do pré-escolar e melhores desempenhos escolares tem sido confirmada por inúmeros estudos internacionais, nomeadamente as avaliações PISA da OCDE – que associam a frequência do pré-escolar a melhores desempenhos (Figura 1), menos retenções e menores desigualdades internas nas escolas.

Nos EUA, a existência de *big data* permite a análise pormenorizada e aprofundada dos efeitos longitudinais da frequência do pré-escolar nos desempenhos escolares ao longo da vida e até nos níveis remuneratórios quando esses jovens penetram no mercado de trabalho. Com base no cruzamento dessa informação, tornou-se possível constatar que a frequência do ensino pré-escolar está relacionada com uma melhor aprendizagem nos primeiros anos de escolaridade (quando comparado com os alunos que não frequentaram o pré-escolar) e que, posteriormente, essa diferença se dilui nos anos do ensino básico, para se reafirmar finalmente no ensino secundário, universitário e ao longo da vida (por via da dimensão da aquisição de valores e não só de conhecimentos). Como tal, foi possível estabelecer uma relação entre a frequência do ensino pré-escolar e a obtenção de remunerações anuais mais elevadas (cerca de 14 mil dólares a mais) ([Friedman et al., 2011](#)).

Figura 1. O impacto do pré-escolar: pontos de diferença entre o desempenho a matemática no PISA 2012



Fonte: OCDE, PISA 2012

Nota: Pontos de diferença entre o desempenho a matemática no PISA 2012 dos alunos que frequentaram mais que um ano de ensino pré-escolar e o dos alunos que frequentaram um ano ou não frequentaram o ensino pré-escolar.

Em Portugal, as bases de dados para cruzamento de informação são menos completas e aprofundadas, mas os dados do PISA 2012, na Figura 1, permitem-nos concluir pela existência dessa mesma correlação entre a frequência do pré-escolar e melhores desempenhos escolares: quem frequentou o ensino pré-escolar tende a obter melhores resultados ao longo da sua escolaridade. De resto, um ponto de grande importância, poucas vezes mencionado, é que o alargamento da rede de pré-escolar em Portugal, nos últimos 10 anos, tem beneficiado sobretudo as famílias mais desfavorecidas (Figura 2), pelo que a aposta neste tipo de políticas parece ser determinante para derrotar as barreiras sociais na escola – i.e. a relação entre o perfil socioeconómico de um aluno e os seus desempenhos escolares.

Ora, a aposta do PNR no pré-escolar fica aquém da sua importância estratégica. Descon-

tando alguns excessos políticos, como a insistência na diminuição do número de alunos por turma enquanto medida estrutural de combate ao insucesso escolar – há centenas de artigos científicos que verificam a ausência de relação entre a diminuição do número de alunos por turma e os desempenhos escolares –, o PNR é certo nas medidas que aponta para combater o insucesso escolar: a generalização do pré-escolar a partir dos 3 anos de idade; a progressiva gratuitidade dos manuais escolares; reforço de mecanismos de ação social; e a promoção da literacia familiar.

Estas medidas são determinantes, de resto, por duas razões: primeiro, porque visam atuar nos primeiros anos de escolaridade, momento decisivo para combater o insucesso escolar pois são esses os anos nos quais os alunos assimilam os conhecimentos que servirão de pilar para as suas aprendizagens futuras; segundo, porque

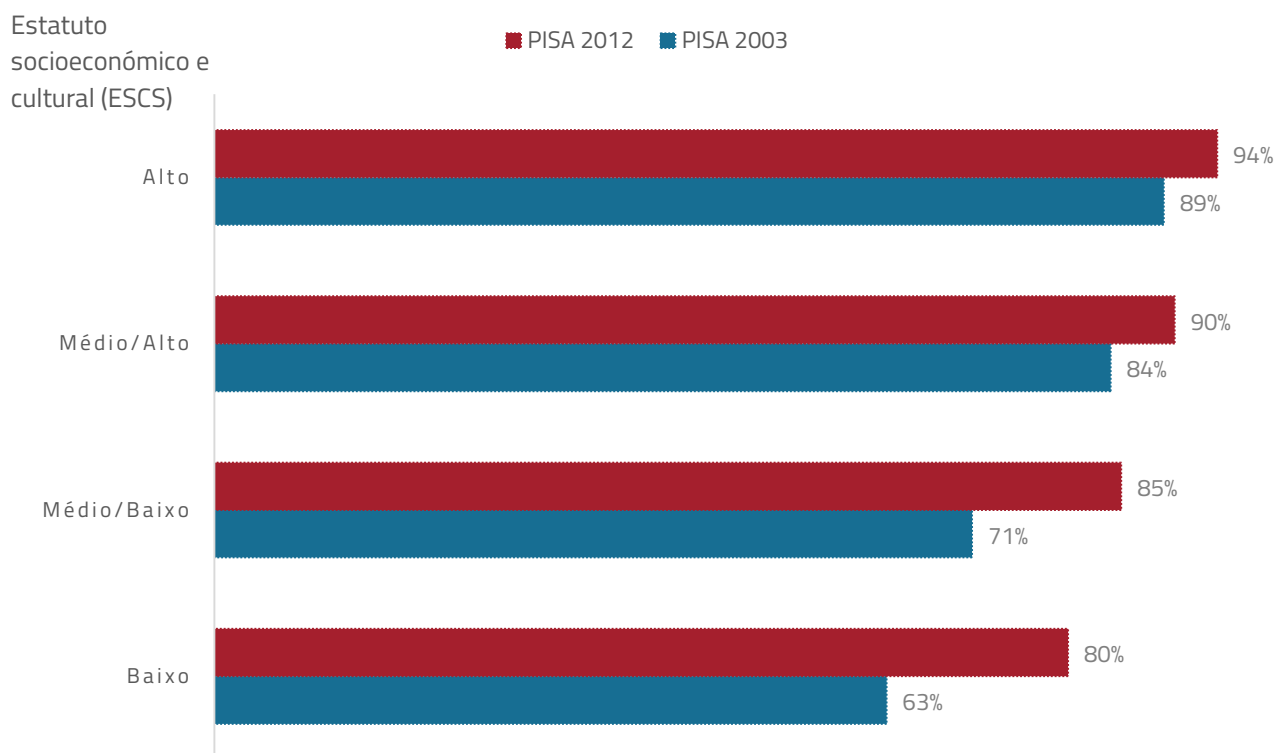
respondem a um grave problema de falta de equidade no sistema educativo português, assumindo então o Estado a responsabilidade de universalizar o acesso aos instrumentos (pré-escolar, ação social, manuais escolares) que garantem melhores condições para a aprendizagem entre os alunos de famílias carentes.

Onde está, então, a incoerência nesta proposta do governo? Ela está na verba orçamentada: 883 milhões de euros é pouco num quadro plurianual e demonstra que a esta medida estratégica o governo não atribuiu a devida importância. Isso, aliás, torna-se ainda mais evidente quando se comparam os valores orçamentados para os restantes programas. Por exemplo, à educação para adultos foi atribuída

uma verba de 1600 milhões de euros, cerca do dobro da verba do combate ao insucesso escolar, quando o impacto da educação para adultos é, por definição, duvidoso e muito menos estrutural para o futuro do país do que a aposta nos primeiros anos de escolaridade.

Esta incoerência e inversão de prioridades têm, forçosamente, consequências: nomeadamente, atrasar a implementação da universalização da oferta do pré-escolar até aos 3 anos de idade, arrastando-a em vez de avançar já, quando na educação de adultos o alargamento da rede e do funcionamento dos Centros de Qualificação e Ensino Profissional (CQEP) acontecerá a curto prazo. Do ponto de vista estratégico e olhando para as necessidades do sistema educativo, a opção constitui um erro.

Figura 2. Evolução da frequência no pré-escolar por ESCS da família, Portugal, PISA 2003 e 2012



Fonte: OCDE, PISA 2003 e 2012, e [aQeduto](#).

## Conclusão: a dependência nos fundos europeus

A incoerência estratégica que aqui se desenvolve encaixa, de certo modo, na opção *macro* que o Governo assumiu neste pilar “Qualificação dos Portugueses”: as verbas orçamentadas em nada representam investimentos estratégicos ou reformistas, mas sim uma aposta que, no geral, se resume em manter redes escolares (ensino profissional), aumentar infraestruturas (mais centros para a educação de adultos) e financiar bolsas de ação social no ensino superior (em número praticamente idêntico ao atual).

Em boa verdade, não é caso único: tendencialmente, os governos têm recorrido aos fundos de convergência não para convergir, mas para financiar sectores do sistema educativo e medidas às quais, muitas vezes, falta visão estratégica, somando oportunidades perdidas para melhorar e reformar o sistema educativo.

## Policy Briefs

A série de Policy Briefs do IPP pretende apoiar o debate público com trabalhos curtos, claros e acessíveis, em que se analisam e explicam conceitos, desafios, ou medidas concretas de políticas públicas de forma rigorosa.

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do IPP, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados. Nem o IPP nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores. Quaisquer citações são autorizadas desde que a fonte original seja adequadamente reconhecida.

## O autor

**Alexandre Homem Cristo** é doutorando no ICS-UL, colunista do Observador e autor do livro “Escolas para o século XXI”. Foi conselheiro do Conselho Nacional de Educação. [ahomemcristo@gmail.com](mailto:ahomemcristo@gmail.com)

## Sobre o Institute of Public Policy Thomas Jefferson – Correia da Serra (IPP)

O IPP é um “think tank” independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

Esta e outras publicações: junte-se ao debate em [ipp-jcs.org](http://ipp-jcs.org)

© Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra e os autores  
17 de maio de 2016 – Todos os direitos reservados