

EDUCAÇÃO

Grupo de Trabalho Desenvolvimento Económico_ 23/07/2021

Coordenador: Alexandre Homem Cristo

Introdução

Uma das grandes questões dos dias de hoje é saber como devemos educar e preparar os jovens para um futuro muito difícil de prever dado vivermos um processo de evolução em que as mudanças ocorrem com grande rapidez e se traduzem por modificações muito significativas em particular no mundo da economia, nas profissões, nas tecnologias, na estrutura das organizações e mesmo nos processos de produção, distribuição e consumo.

Não conhecemos o futuro, mas sabemos o suficiente para percebermos que os jovens de hoje ou dispõem de uma “Sólida Formação de Base” ou dificilmente terão condições para viver e vencer num mundo cada vez mais complexo e mais exigente em relação ao papel e à ação que cada um pode desempenhar, como cidadão e como profissional seja qual for a sua formação, as suas responsabilidades ou o seu sector de atividade.

Considera-se que uma sólida formação de base assenta em três componentes fundamentais – i) os conhecimentos que possuem uma base científica; ii) as atitudes e os comportamentos; e, iii) os valores.

Os conhecimentos

Esta componente integra os conhecimentos considerados como fundamentais, designadamente para i) o domínio da língua materna e o domínio de pelo menos duas línguas estrangeiras, ii) a compreensão e aplicação dos principais conceitos e regras da matemática, iii) o conhecimento do mundo em que vivemos, bem como da história nas suas múltiplas vertentes, iv) a explicação dos fenómenos que ocorrem nas ciências experimentais, como física, a química e a biologia, v) o adequado uso e aplicação das tecnologias de informação e comunicação, e ainda vi) a integração dos jovens no mundo das artes, nomeadamente as artes plásticas, a música, a dança, o teatro, ou o cinema

Trata-se de uma matéria que não merece certamente grande controvérsia quanto às disciplinas a incluir nos currículos dos ensinos básico e secundário.

O mesmo se não pode dizer dos conteúdos de cada uma destas áreas científicas nomeadamente das que se referem à Língua Portuguesa e à História.

Em relação às áreas científicas da Língua e da História importa que se expresse uma posição firme em relação às tendências radicais que procuram instrumentalizar a formação dos mais novos através de uma perspetiva marcada por uma leitura do passado baseada em ideologias que tendem a distorcer e deformar a realidade. Não se trata de esconder ou escamotear acontecimentos, mas tão somente de analisar a história com rigor embora recorrendo a interpretações diversas tendo em vista a aquisição dos conhecimentos e consequentemente o enriquecimento da formação de todos os que frequentam a escola.

Nesta perspetiva, a SEDES defende que os conteúdos de cada uma das disciplinas devem ser concebidos sem uma perspetiva ideológica dominante e sem quaisquer outros objetivos que não sejam os da evidência científica, da verdade histórica e da procura do equilíbrio de posições sem radicalismos e sem dogmatismos decorrentes de “certezas” impossíveis de defender ou de demonstrar.

Importante ainda referir a importância que se atribui à consolidação de uma “cultura científica” que permita a abordagem dos problemas sem voluntarismos, mas pelo contrário com método, com disciplina, com conhecimento, com rigor e com um espírito aberto e construtivo.

As atitudes e os comportamentos

Se os conhecimentos são essenciais para uma boa formação de base, não é menos verdade que as atitudes e os comportamentos que cada um tem perante a vida e perante os múltiplos problemas que vai enfrentar, são elementos que devem ser considerados como fundamentais e, portanto, fazer parte das preocupações e dos objetivos da escola e do processo de ensino aprendizagem.

É neste sentido que a educação e a formação devem atribuir uma especial relevância ao “currículo escondido”, onde cabem a preocupação com o desenvolvimento de um vasto conjunto de “capacidades habilitantes”, designadamente o interesse pelos livros e pela leitura, o rigor a iniciativa, a liderança, o gosto de aprender, o espírito crítico, a responsabilidade, a exigência, a inovação, a criatividade, o trabalho em equipa, e ainda a ideia central de que importa ser mais pró-ativo do que reativo e que o percurso de cada um depende menos da sorte e mais do trabalho, do esforço e do empenho que se colocam nas tarefas que cada um vai realizar ao longo da sua vida.

A forma como se encara o desempenho profissional e o modo como cada um intervém enquanto cidadão devem ser aspetos muito relevantes a ter em conta na formação inicial, que se adquire sobretudo no seio da família e da escola, desde o pré-escolar até à entrada na vida ativa quando

se se termina o período de formação numa escola profissional, num instituto politécnico ou numa universidade, seja em Portugal seja em qualquer outra parte do mundo.

Este segundo pilar da educação, na perspetiva descrita, deve ainda assentar no objetivo central de desenvolver, ao longo de todo o percurso escolar, uma autonomia e uma independência de pensamento que devem ser características marcantes do modo como se enfrentam os problemas e as questões mais complexas da vida que cada um vai percorrer.

Importa a este propósito fazer duas notas.

1 – Quando a família, e os pais em particular, se demitem de desempenhar as suas funções ou, por diferentes razões, não têm condições para conduzir e orientar a educação dos seus filhos então, as educadoras nas creches, nos jardins de infância bem como as escolas e os respetivos professores ganham uma responsabilidade acrescida para suprir e compensar essa importante lacuna na educação e na formação das crianças e dos adolescentes.

2 – Quanto à entrada na vida ativa deverá referir-se que nos tempos de hoje tal afirmação tem um significado diferente do que tinha há uns anos atrás.

Entrar na vida ativa corresponde a uma fase da vida em que as atividades desenvolvidas podem ter conteúdos e natureza diferenciados, sendo que nestas se incluem e alternam períodos de trabalho produtivo com períodos de estudo, de reciclagem ou de formação e adaptação a novas funções sejam estas desenvolvidas no contexto das empresas ou implicando um regresso a instituições de formação, escolas profissionais, institutos superiores, universidades ou instituições especializadas para efeito.

Os valores

O terceiro pilar não é menos relevante que os dois primeiros e relaciona-se com os valores em que devem basear-se os comportamentos no quadro de uma sociedade moderna num país que se integra na civilização ocidental sendo esta caracterizada pelo cumprimento das regras das democracias liberais e pela defesa da dignidade e dos direitos da pessoa humana.

De pouco servem os conhecimentos se a formação não for guiada e balizada por valores e por princípios de entre os quais se devem destacar o sentido ético, o respeito pelos outros, a solidariedade, a entreatajuda e a procura da verdade.

O sentido ético é talvez o valor a que se atribui maior relevância dada a dificuldade que por vezes se coloca na diferença entre o estrito cumprimento da lei e o respeito pelas normas de convivência e de distinção entre o que se pode fazer e o que não deve ser feito por violar o são convívio entre as pessoas.

Respeitar os outros em todas as suas dimensões culturais, étnicas, políticas ou religiosas é a única forma de uma sociedade poder ter um projeto comum de forma a assegurar um certo grau de coesão.

No que diz respeito à solidariedade como valor, deve referir-se que o combate às desigualdades tantas vezes apregoado, mas poucas vezes cumprido, assenta em políticas públicas devidamente concebidas e executadas, mas também passa por uma atitude dos cidadãos que

os compromete com o apoio aos outros de forma altruísta e desinteressada o que é a característica principal deste mesmo valor da solidariedade.

Em jeito de conclusão:

A – Os três pilares descritos – conhecimentos; atitudes e comportamentos; valores – constituem um todo e é como tal que devem ser considerados pelos educadores, desde os encarregados de educação aos educadores e professores, desde o jardim de infância até ao ensino superior;

B – Trata-se de um desafio muito exigente, que obriga a refletir sobre o trabalho que vem sendo feito tanto nas escolas como ao nível dos responsáveis pela gestão do sector educativo;

C – O país precisa de se mobilizar para as suas responsabilidades na área da educação e da formação da sua população mais jovem, em particular das crianças e dos jovens pertencentes às camadas sociais mais desfavorecidas economicamente;

D – Cabe aos responsáveis políticos ter a coragem de negociar e encontrar entre si as soluções que permitam pôr termo a estas políticas de “stop and go” que tão prejudiciais têm sido para o processo educativo no nosso país;

E – O desenvolvimento económico de um país não depende apenas das qualificações dos seus recursos humanos. Fatores como a estabilidade política, a simplificação burocrática, a robustez financeira, as políticas públicas de apoio à iniciativa privada e os sistemas de justiça constituem certamente elementos da maior relevância para a criação de condições favoráveis ao crescimento e para o desenvolvimento económico, social e cultural;

F – Refira-se, no entanto, que educação e a formação são cada vez mais reconhecidas como elementos estruturantes e relevantes para o processo de desenvolvimento económico, em especial por quem conhece a importância do conhecimento, da ciência e das tecnologias nos processos produtivos, na inovação, na criação de novos produtos e serviços bem como nos esquemas de organização e gestão das empresas.

TEMA 1: Os Professores – Acesso, Formação inicial & Recrutamento.

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

- a. Os professores portugueses não se sentem valorizados pela sociedade (apenas 9% se sente valorizado, de acordo com o TALIS 2018-II.2.1, onde nos classificamos na cauda). Não surpreende que, por isso, ser-se professor seja pouco atractivo para os mais jovens em geral. Em particular, os alunos de 15 anos que assumem ter essa ambição têm desempenhos significativamente inferiores aos colegas que ambicionam outras funções profissionais. Ou seja, os bons alunos não querem ser professores. A tendência é internacional (apesar de algumas excepções), mas acentuada em Portugal: somos um dos países europeus onde a diferença de desempenhos entre estes alunos é mais elevada. (figura 1)
- b. A oferta de professores é actualmente excedentária, na sua generalidade, mas a contratação de professores para certos grupos disciplinares e áreas geográficas (sobretudo para substituições) tem-se tornado crescentemente difícil, por falta de professores profissionalizados nesses grupos de recrutamento.
- c. Acresce que, até 2030, irão aposentar-se cerca de 50 mil professores dos quadros, o que equivale a cerca de metade dos docentes em quadro de escola/ agrupamento ou em quadro de Zona Pedagógica. A aposentação de professores não terá efeitos uniformes nas diferentes disciplinas (grupos de recrutamento), havendo algumas particularmente atingidas: Educação pré-escolar (-73%), Português e Estudos Sociais/ História (-80%), Matemática e Ciências Naturais (-62%), Filosofia (-71%). (figuras 2 e 3)
- d. No acesso ao ensino superior, a procura dos estudantes por cursos de Educação diminuiu fortemente nos últimos 10 anos. Actualmente, apenas 1,7% dos primeiros inscritos opta por licenciaturas em Educação. Consequentemente, e porque a oferta é elevada, muitas licenciaturas desta área ficam com vagas por preencher, tornando o acesso a estes cursos pouco competitivo. (figura 4)
- e. No acesso ao ensino superior, as classificações mínimas de entrada em cursos de Educação Básica, desde 2010, atingem, no máximo, os 15 valores e, no mínimo, rondam os 10 valores (ou menos) — consoante as instituições de ensino superior. Ou seja, são cursos de entrada relativamente “fácil”. (figura 5)

2. EFEITOS DO PROBLEMA

- a. Rede de oferta de cursos de Educação está desajustada das necessidades do sistema educativo. Por que razão não se ajustou a oferta mais agilmente? Em parte, porque, para

algumas instituições de ensino superior público, estes cursos constituem pilares de sustentabilidade financeira e operacional.

- b.** Entre as instituições que mais formaram docentes actualmente em exercício, há uma elevadíssima percentagem de entidades privadas. Essa percentagem é particularmente relevante se se atentar aos docentes formados desde 1999. O que o explica? Por um lado, candidaturas de acesso ao ensino superior com baixas classificações. Por outro lado, algumas entidades privadas de formação inicial inflacionam as classificações finais dos seus estudantes, sabendo que esse é um critério determinante para o futuro recrutamento dos docentes. Ou seja, desta forma aumentam a probabilidade de ultrapassar a concorrência de outros docentes com iguais anos de experiência e assim justificam o investimento financeiro dos estudantes em propinas. (figuras 6 e 7)
- c.** Face à iminente aposentação de quase metade dos docentes do quadro até 2030 (-50 mil), os professores que serão vinculados ao quadro nessa janela temporal correspondem ao perfil de formação acima descrito. Ou seja, o perfil dos professores portugueses será, maioritariamente, pouco competitivo quando comparado com outras áreas profissionais.
- d.** Esse perfil de qualificações pouco exigente é problemático porquê? De acordo com a literatura académica, e excluindo-se as variáveis socioeconómicas, o desempenho dos professores é factor determinante para o sucesso ou insucesso escolar dos alunos.

3. BENCHMARK INTERNACIONAL

- a.** Na maioria dos países europeus, o modelo de acesso ao ensino superior permite às próprias instituições definir critérios de selecção. Isso não impede, contudo, que nos cursos de Educação haja políticas nacionais que regulamentem especificamente o acesso a essas formações — como em parte acontece em Portugal. Na Finlândia, a formação inicial de professores está a cargo de instituições de ensino superior público, sendo a selecção efectuada em dois momentos: desempenho académico (nota de candidatura) e entrevista. Uma vez que a profissão é vista de forma prestigiada na Finlândia, o processo é competitivo por existirem muito mais candidatos do que vagas. Em Inglaterra, a selecção também inclui métodos de avaliação de atributos não-cognitivos (havendo alguma investigação sobre a eficácia de diferentes testes e abordagens).
- b.** Em alguns países europeus, houve uma aposta política em aumentar os padrões de exigência na formação inicial dos professores e rever o currículo da sua formação, de modo a alinhá-lo com uma visão moderna do exercício da profissão e os parâmetros de avaliação existentes. Na Estónia, em 2013, os standards foram revistos, de modo a orientar os programas curriculares das instituições de ensino superior (que ajustaram a sua oferta), informando sobre quais eram as necessidades-chave de formação que tinham de ser cobertas (por exemplo, revisão das áreas curriculares, mínimos de 50 dias de prática em sala-de-aula, inclusão de mentorias).

- c. Nos países da UE, é prática comum haver planeamento prospetivo, isto é, previsões sobre as necessidades do sistema educativo em termos de recrutamento de docentes e consequentes ajustes na oferta/ procura de formação. Em Portugal, não existe planeamento prospetivo. (figura 8)
- d. Para combater os problemas de escassez de professores, vários países implementaram incentivos à frequência dos cursos de Educação, definindo quais os grupos disciplinares prioritários. Em Inglaterra, o *Department of Education* oferece bolsas de estudo para essas formações. Na República Checa, desde 2015, abriu-se o recrutamento a profissionais com diferentes qualificações e, posteriormente, aumentou-se verbas para salários de professores. Na Suécia, também se aumentaram salários e aceleraram progressões na carreira, medidas que foram acompanhadas de uma campanha de sensibilização para incentivar os mais jovens a seguirem essa via profissional. Na Estónia, também se aplicou um aumento de salários, com enfoque na fase inicial da carreira, para atrair os mais novos. Além disso, introduziu-se um programa que recrutou jovens de outras áreas para trabalharem com alunos nas escolas durante dois anos, para dinamizar a profissão e diversificar o perfil dos jovens-professores nas escolas.

4. CAMINHOS PROPOSTOS PARA REFORMAS EM PORTUGAL

- a. Ajustar a rede de oferta dos cursos de Educação às necessidades, definidas através de planeamento prospetivo, concentrando a oferta pública num grupo restrito de instituições, para reunir os melhores especialistas (melhor formação inicial) e para tornar o acesso aos cursos mais competitivo. Definir linhas orientadoras para a formação dos professores, de modo que as instituições de ensino superior possam elevar os padrões de exigência e ajustar o currículo das suas ofertas de formação inicial aos requisitos da profissão no contexto actual e futuro.
- b. Regras de acesso aos cursos de Educação devem ser definidas pelas instituições nesse grupo, seguindo critérios mínimos e cumprindo a regulamentação da tutela. Para além da avaliação do desempenho académico dos candidatos, é crucial uma avaliação da sua vocação e das suas competências não-cognitivas.
- c. Tornar a profissão docente atractiva para os jovens com elevados desempenhos académicos, seja através de campanhas de sensibilização, seja através da revisão em alta dos salários em início de carreira.
- d. Permitir que o exercício de funções docentes seja acessível a profissionais formados noutras áreas, especialmente em grupos de recrutamento com grave escassez de docentes. Os profissionais de outras áreas devem começar pela coadjuvação docente e passar por um processo exigente de estágios profissionais e períodos experimentais em diferentes escolas, com duração significativamente superior aos diplomados em cursos de Educação. Só quem tenha ultrapassado este processo com bons resultados, conforme afiançado pelas escolas em que passou, poderá continuar a lecionar e integrar a carreira docente.

Figura 1
Diferença de desempenho entre os alunos que ambicionam ser professores e alunos que ambicionam outras funções profissionais, por área

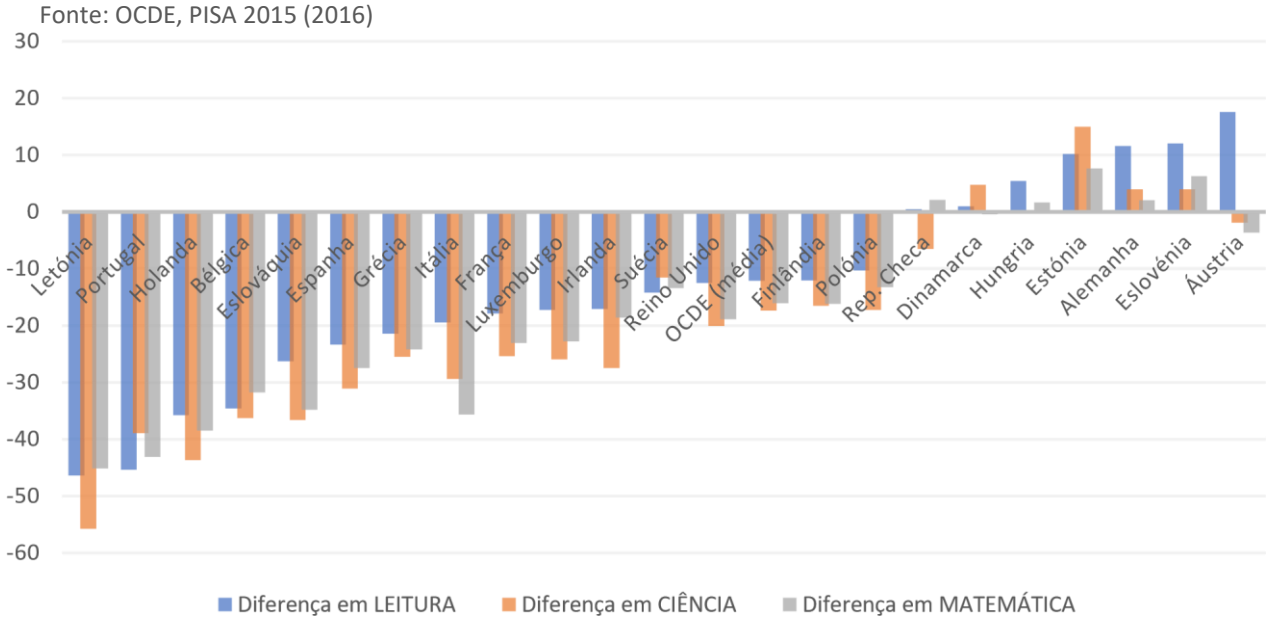


Figura 2
Previsão anual de aposentações de docentes do quadro (agrupamento/ escola ou QZP)

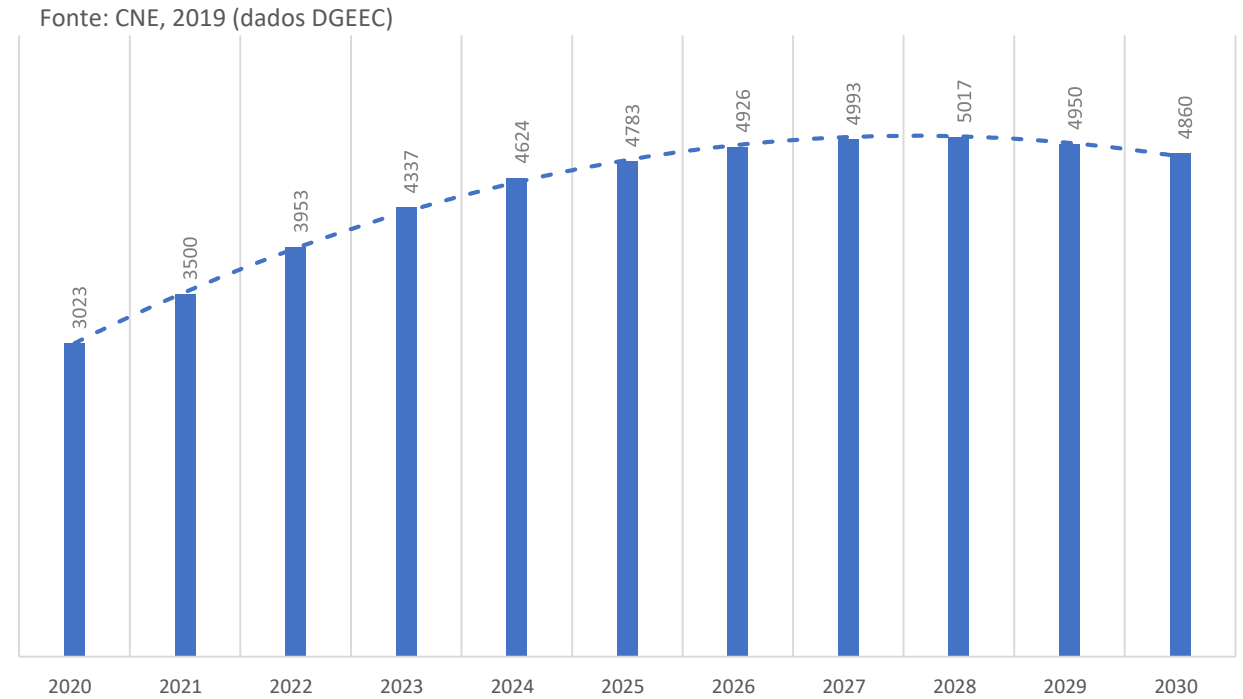
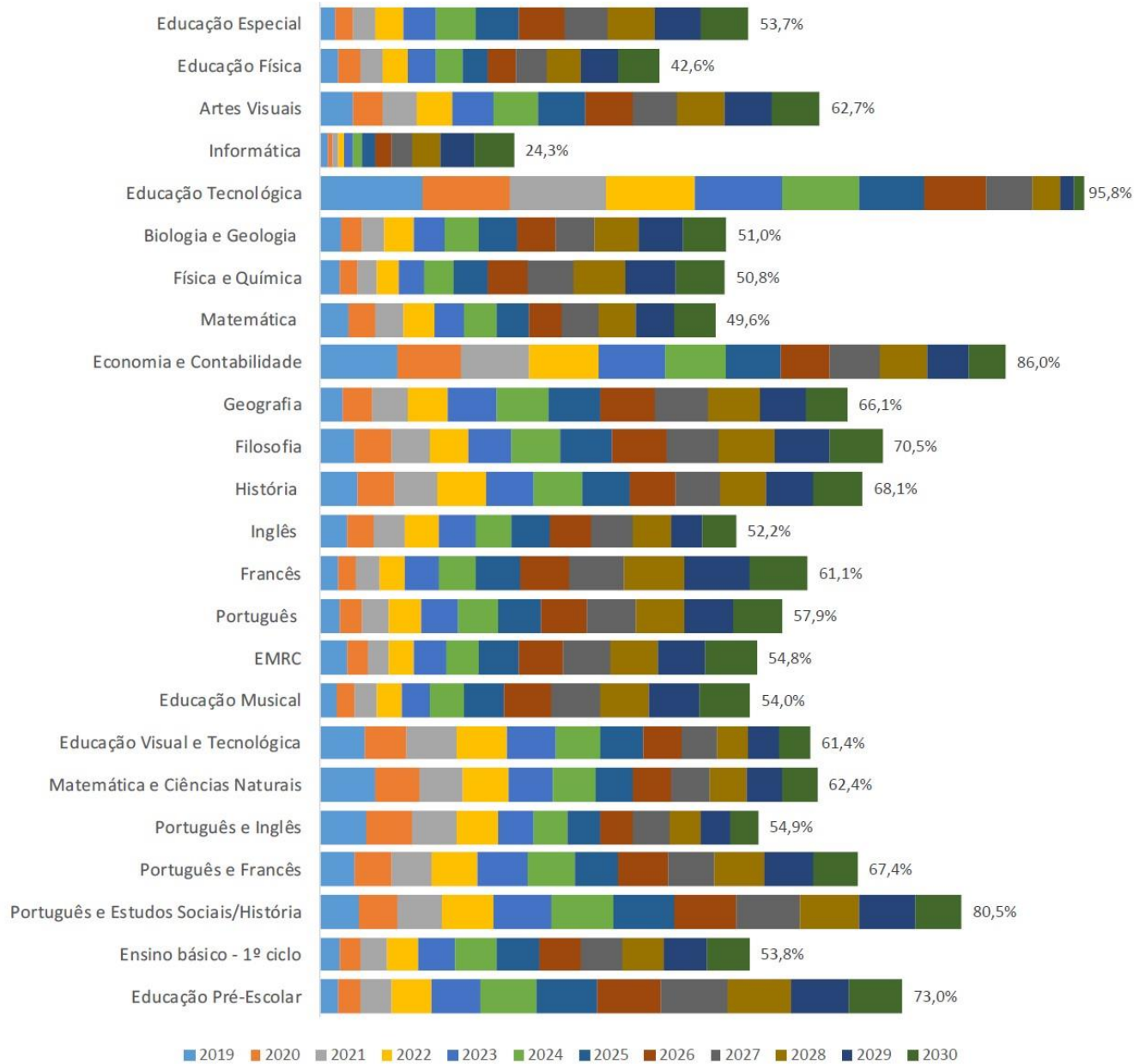


Figura 3



Previsão Anual de aposentações por grupo de recrutamento, por ano (2020-2030) Fonte: CNE (2019)

Figura 4

Distribuição dos estudantes em 1ª inscrição no ensino superior, por áreas de estudo, 2018/2019 Fonte: CNE (dados DGES)

Agricultura, pescas e

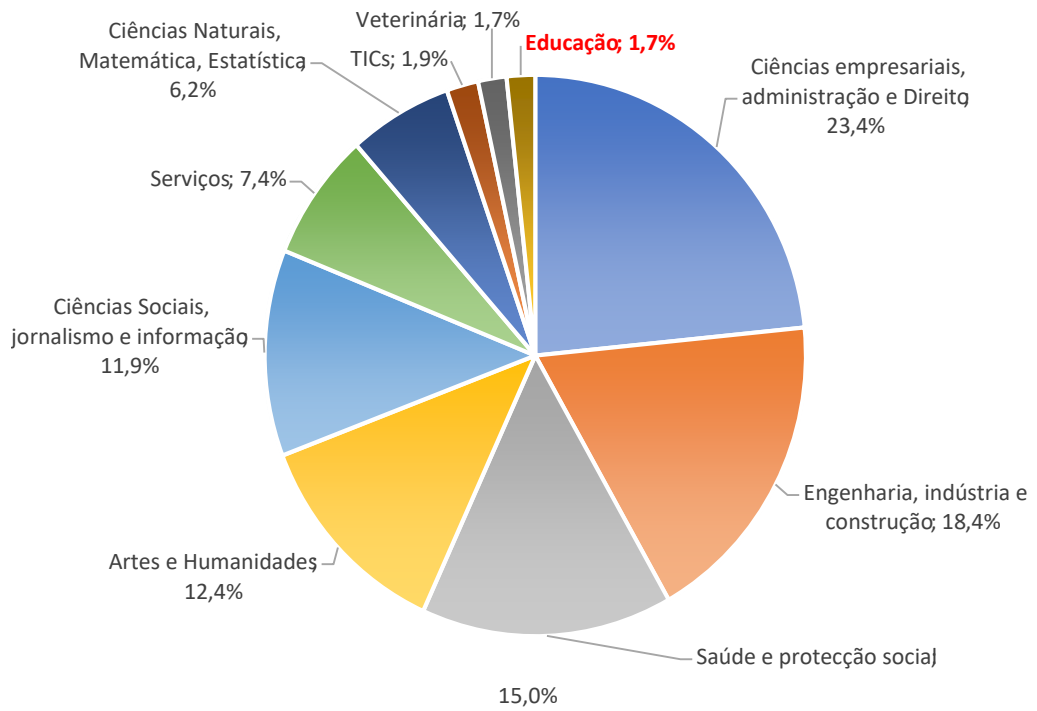


Figura 5
Licenciaturas em Educação Básica: classificações mínimas de entrada mais alta e mais baixa por ano, 2010-2019

Fonte: DGES

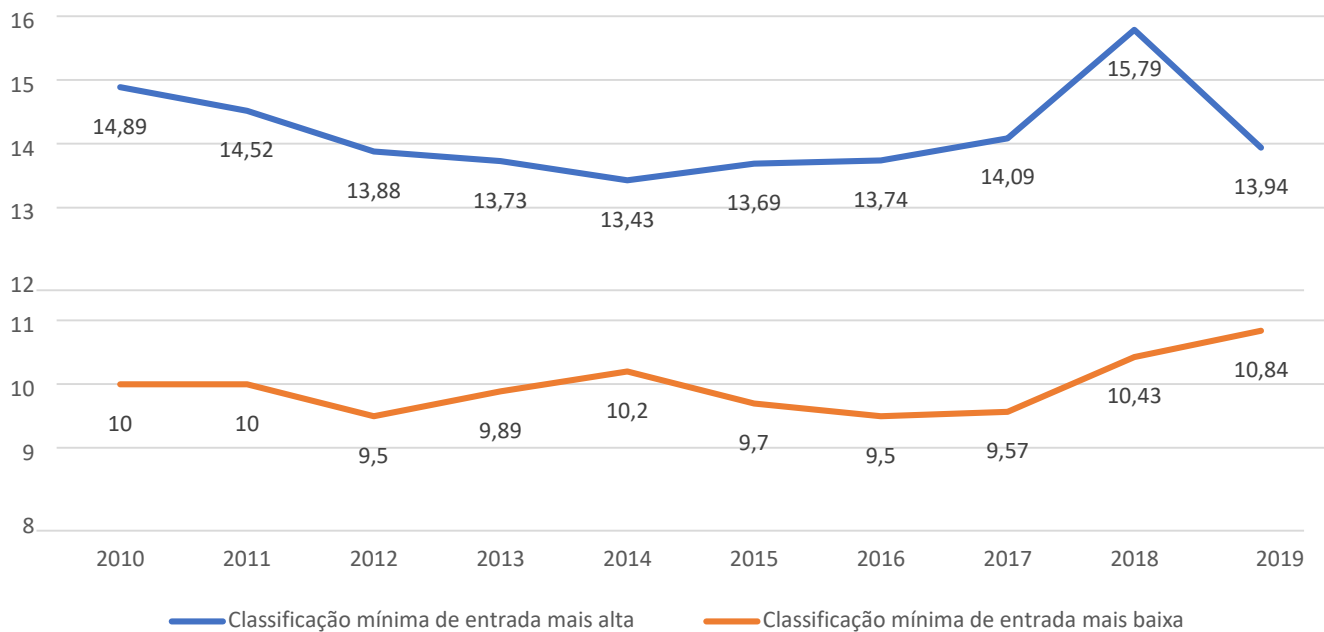


Figura 6
PRÉ-ESCOLAR: docentes em exercício por instituição de formação (formados entre 1999-2013), em % dos formados nesse período.

Instituições privadas a azul/ públicas a laranja.
Fonte: CNE (2015)

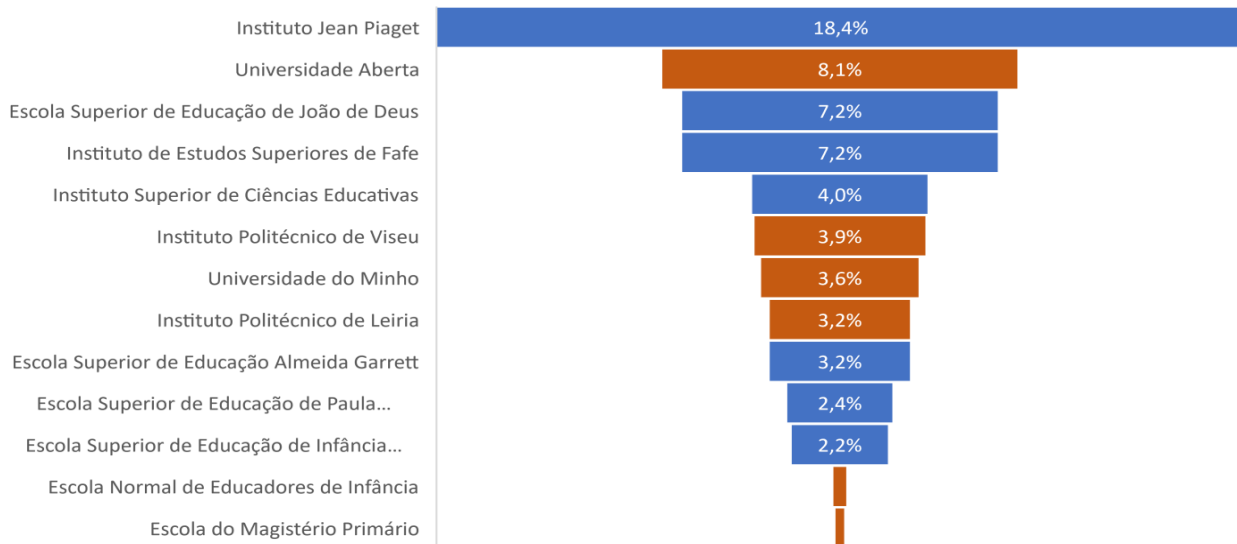
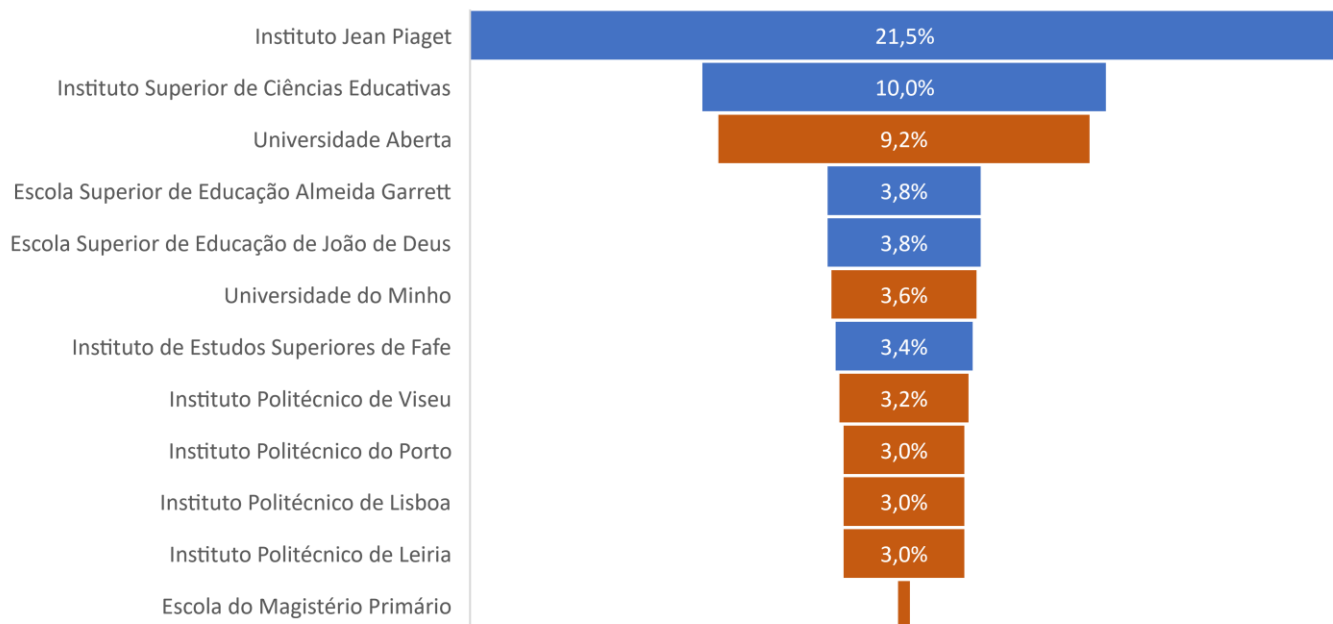
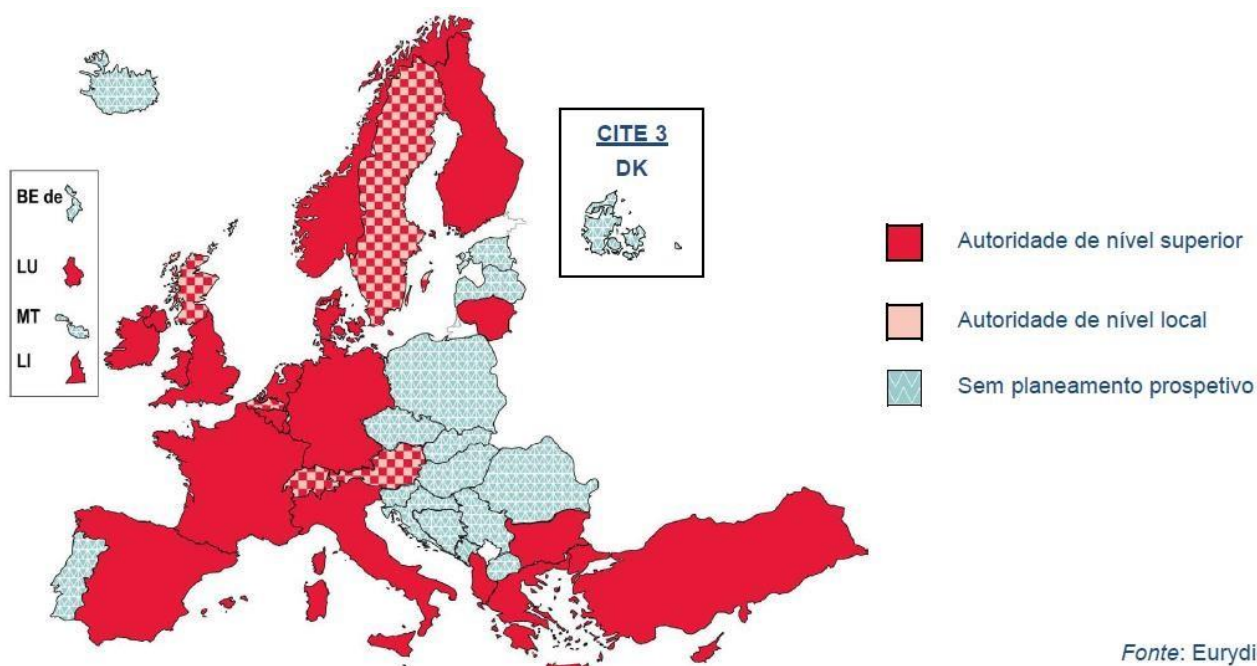


Figura 8

Figura 7
1º Ciclo do EB: docentes em exercício por instituição de formação (formados entre 1999-2013), em % dos formados nesse período

Instituições privadas a azul/ públicas a laranja.
Fonte: CNE (2015)





Fonte: Eurydice.

Planeamento prospetivo por autoridade responsável, na UE Fonte: Eurydice (2018)

TEMA 2: OS PROFESSORES — PROPOSTAS SOBRE CONCURSOS DE COLOCAÇÃO DE DOCENTES NAS ESCOLAS

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

As escolas públicas em Portugal constituem um universo amplo e heterogéneo. Temos escolas inseridas em regiões e contextos socioeconómicos muito distintos, apresentando ofertas e projetos educativos diversos. Dada a sua crescente autonomia, as escolas podem adotar estratégias pedagógicas próprias para responder aos desafios locais que enfrentam.

Contudo, quando falamos do recrutamento dos seus docentes, a autonomia das escolas é nula. Os concursos de colocação de professores nas escolas públicas são realizados através de um algoritmo central que ignora totalmente a heterogeneidade das escolas e a adequação do candidato às características específicas da escola que o receberá. Nos concursos para preenchimento de vagas, os critérios de seleção utilizam uma graduação única baseada sobretudo no número de anos de serviço docente e na classificação de final de curso, não

permitindo qualquer conhecimento aprofundado dos candidatos pela escola e não tendo em conta a maior ou menor adequação do candidato ao perfil qualitativo desejado pela escola. Por

exemplo, para o preenchimento de uma vaga de quadro aberta numa escola inserida num contexto socioeconómico particularmente difícil, o facto de o candidato ter ou não ter experiência em escolas de contexto semelhante é, atualmente, totalmente irrelevante para a sua candidatura.

Um segundo exemplo: se uma escola pública tem um projeto educativo apostado no desenvolvimento dos cursos profissionais e surge uma vaga de quadro com uma forte componente letiva dedicada a estes cursos, o facto de o candidato ter experiência anterior com alunos do ensino profissional ou já ter desenvolvido projetos de ligação entre escolas e empresas é também, atualmente, totalmente irrelevante para a sua candidatura.

Para seleccionar os candidatos mais ajustados à escola e às tarefas que terão pela frente, importa adotar métodos de colocação de professores que utilizem um conjunto abrangente e diversificado de critérios de seleção, equilibrando os atuais critérios quantitativos transversais, como o número de anos de experiência profissional, com critérios qualitativos e locais, como uma avaliação do desempenho anterior, a natureza da experiência profissional e a sua adequação às necessidades e projetos específicos da escola à qual se candidatam.

Internacionalmente, os sistemas de recrutamento dos professores podem ser classificados em 3 modelos: recrutamento aberto; procedimento concursal; e listas de candidatos. Portugal adotou o sistema mais rígido e com menor autonomia das escolas: as listas de candidatos. No contexto europeu, o método largamente maioritário é o recrutamento aberto — no qual são as escolas ou as autoridades locais a assumir a responsabilidade pela contratação, com vagas e regras definidas localmente, através de um processo altamente regulamentado a nível central, incluindo sistemas de auditoria e *accountability* para prevenir arbitrariedades.

2. CAMINHOS PROPOSTOS PARA REFORMAS

Modificar significativamente o funcionamento dos atuais concursos de colocação professores, transferindo para as escolas parte da responsabilidade de seleção dos candidatos. Os novos concursos deverão ser regulamentados e fortemente transparentes. As regras de funcionamento dos concursos deverão depender do tipo de concurso e de contrato em causa.

Concursos para o quadro da escola

Os concursos para contratos por tempo indeterminado no quadro da escola visam responder a necessidades permanentes do estabelecimento de ensino. Ao resultarem numa vinculação permanente do docente à escola, são mais consequentes para a escola e para o docente do que os concursos para contratos a termos certo, pelo que devem ser precedidos de uma avaliação aprofundada da adequação do candidato às necessidades específicas da escola. São também

menos numerosos do que os concursos para contratos a termo certo, o que permite que decorram com mais tempo após uma preparação antecipada pela escola.

Propõe-se que os concursos para os quadros da escola passem a ter duas fases: uma primeira etapa, centralizada, de seleção de candidatos para uma *shortlist*, baseando-se em análise

curricular segundo critérios objetivos e perfis transversais definidos pela escola, dentro de parâmetros regulamentados; uma segunda etapa, implementada pelo júri local da escola, baseada em análise documental ou de portfólios, entrevistas ou aulas ilustrativas, visando a ordenação final dos candidatos incluídos na *shortlist*.

O júri local deve ser nomeado pelo Conselho Geral da escola e conter elementos internos e externos à escola. Um dos elementos externos do júri deve ser indicado pelos serviços competentes do Ministério de Educação, mediante sorteio entre uma bolsa previamente constituída de docentes do grupo de recrutamento com experiência e competência reconhecidas, preferencialmente pertencente a uma escola localizada fora do concelho da escola em questão.

Para reforçar a transparência do processo, a gestão administrativa dos concursos e candidaturas deve decorrer numa plataforma eletrónica centralizada, mantida pelos serviços competentes do Ministério de Educação, ficando registados os respetivos procedimentos e avaliações. Esta plataforma deve anunciar publicamente todas vagas e concursos abertos a nível nacional, os respetivos critérios para seriação de candidatos, a composição nominativa do júri de seleção e, posteriormente, o resultado final do concurso.

O candidato vencedor do concurso poderá lecionar na escola em questão a partir do ano letivo subsequente ao concurso, sendo a confirmação do seu vínculo ao quadro permanente da escola efetivada, mediante mútuo acordo, após um período mínimo de um ano letivo. Após este período experimental de avaliação, caso a escola decida não efetivar no seu quadro o docente selecionado, deverá anunciar e abrir novo concurso para a vaga.

Todos os procedimentos concursais abertos pelas escolas estão sujeitos a posterior auditoria externa amostral a realizar pelos serviços competentes do Ministério de Educação. A qualidade dos processos de seleção e a adequação dos critérios definidos pela escola nos seus concursos são elementos relevantes que deverão ser tidos em conta no âmbito do processo regular de Avaliação Externa das Escolas, nomeadamente na avaliação do domínio relativo à liderança e gestão.

Contratações temporárias e substituições

Os concursos para contratações de docentes a termo certo procuram suprir necessidades temporárias das escolas, habitualmente identificadas no final do ano letivo após as decisões de transição/retenção dos alunos e após a receção das matrículas para o ano letivo seguinte. Estes concursos devem decorrer com rapidez durante o verão para estarem concluídos antes do início do novo ano letivo, pelo que neste caso é mais difícil implementar métodos aprofundados de avaliação dos candidatos, sobretudo quando as candidaturas são numerosas.

Contudo, mesmo métodos centralizados e semiautomáticos de seriação dos candidatos podem ser ajustados para que a escola possa definir o perfil desejado do docente. Este perfil deve ter em conta aspetos qualitativos do trabalho anterior do candidato, identificados pelas escolas em que trabalhou anteriormente, juntamente com aspetos quantitativos da sua experiência, como o número de anos de serviço.

Por exemplo, no final de cada contrato a termo certo, o coordenador da área disciplinar na escola poderá registar na plataforma eletrónica dos concursos um conjunto de menções qualitativas refletindo a sua perceção sobre as várias vertentes do trabalho, agora findo, do docente na escola. Estas vertentes podem incluir o trabalho pedagógico geral com os alunos, o trabalho colaborativo com os colegas, o rigor científico, a inovação pedagógica ou o trabalho específico com alunos com dificuldades. Regista ainda se gostaria de receber o docente na escola caso, no futuro, surja uma vaga para novo contrato. Poderão também existir menções qualitativas adicionais decorrentes da observação da prática letiva realizada por um professor externo à escola de reconhecida experiência, sorteado entre uma bolsa regional previamente constituída.

O historial das menções qualitativas obtidas pelo docente nos seus vários contratos a termo certo, obtidas nas várias escolas por onde passou, contribuirá para a definição de um perfil profissional qualitativo que deve ser tido em conta a cada novo concurso, após ponderação com outros critérios mais tradicionais como a duração da experiência profissional.

Desta forma, quando uma escola identificar a necessidade de receber um novo docente a termo certo, ao registar esta necessidade na plataforma dos concursos poderá traçar o perfil desejado dos candidatos, ajustando as ponderações das diferentes vertentes qualitativas a aplicar na futura seriação. Por exemplo, uma escola inserida num contexto socioeconómico particularmente difícil poderá indicar que, além da duração da experiência profissional, valoriza candidatos com um historial de menções qualitativas elevadas na vertente do trabalho com alunos com dificuldades. Esta preferência será então refletida nas pontuações de seriação dos candidatos para o concurso em questão.

Em todos os concursos, as vagas em aberto nas escolas públicas nacionais devem ser previamente anunciadas publicamente na plataforma eletrónica dos concursos, juntamente com os perfis desejados e respetivos critérios de seriação. Os candidatos deverão então selecionar a lista (possivelmente longa) de escolas e vagas às quais pretendem concorrer, ordenando-as pela sua preferência. O mecanismo de cálculo das pontuações e de colocação dos candidatos nas vagas poderá então seguir um algoritmo técnico de seriação semelhante ao existente no concurso nacional de acesso ao ensino superior.

A adequação dos perfis e critérios definidos pela escola nos seus concursos são elementos relevantes que deverão ser tidos em conta no âmbito do processo regular de Avaliação Externa das Escolas, nomeadamente na avaliação do domínio relativo à liderança e gestão. A liderança da escola deve prestar contas pela seleção realizada e pelos resultados obtidos.

TEMA 3: dos 0 aos 6 (creche, jardim de infância e pré-escolar). 4 problemas, 4 soluções.

PROBLEMA 1: Baixa acessibilidade aos serviços de educação e acolhimento na primeira infância

Apesar dos progressos, a oferta de serviços de educação e acolhimento na primeira infância (EAPI) em Portugal ainda é muito inferior às necessidades das famílias. No período dos 0 aos 3 anos de idade, a taxa de cobertura é de apenas 48% (figura 1), sendo que a taxa de pré-escolarização (período dos 3 aos 5 anos) é de 92% (figura 2). As zonas litorais do Norte, AML e Algarve são as que apresentam os maiores desajustamentos entre a oferta e a procura.

Para além da escassez de vagas, subsistem dificuldades nos transportes, horários, regimes de frequência e, sobretudo, nos custos associados à frequência destas respostas educativas.

EFEITOS:

- A evidência sugere que o acesso a educação de qualidade na infância pode resultar em melhores desempenhos ao longo da vida (académicos, sociais, económicos, na saúde, entre outros), na redução da pobreza e da desigualdade social.
- Os problemas na acessibilidade a EAPI também estão associados a taxas de fertilidade e de participação feminina no mercado de trabalho mais baixas, o que coloca sérios desafios económicos e sociais num país como Portugal.

BENCHMARKING:

- Em Portugal o direito legal à educação tem início aos 4 anos de idade. Em toda a Europa este direito tem vindo a alargar-se progressivamente e pode iniciar-se em idades muito mais precoces (figura 3).
- Muitos países tornaram a educação pré-escolar obrigatória, embora com durações distintas (a título de exemplo, na França e na Hungria a frequência de EPE é obrigatória a partir dos 3 anos de idade).
- Muitos países criaram incentivos para o envolvimento precoce das crianças mais vulneráveis em EAPI – universalismo progressivo - por via da comparticipação financeira, cheques EAPI, prioridade na matrícula, oferta de refeições e de transporte.

PROPOSTAS:

- Alargar a oferta de serviços de EAPI nas regiões mais deficitárias, por via da construção de novos equipamentos ou da contratualização com o sector privado, com base em critérios rigorosos de qualidade pedagógica.

- Rever o sistema de comparticipações pelo Estado, tornando-o mais progressivo e discriminante, de forma a abranger as famílias da classe média e a majorar o financiamento no caso de crianças vulneráveis.
- Rever o conceito da escolaridade obrigatória, tornando obrigatória a frequência da educação pré-escolar a partir dos 3 anos de idade.

PROBLEMA 2: Dupla tutela sobre a educação na infância

Historicamente fez-se uma distinção entre as dimensões do cuidado e da educação na infância. As respostas para as crianças mais pequenas focavam-se na sua proteção e no apoio às famílias, enquanto os serviços para as crianças com mais de 3 anos se assumiam como uma eminentemente educativa, alinhada com a transição para a escolaridade. Esta distinção é artificial e não tem qualquer suporte científico.

Em Portugal, as respostas educativas para as crianças até aos 6 anos ainda estão sob a responsabilidade de duas tutelas: o Ministério da Segurança Social encarrega-se das respostas desde o nascimento até aos 3 anos de vida e o Ministério da Educação tem a tutela pedagógica a partir dos 3 anos de idade.

EFEITOS:

- A evidência indica que os sistemas integrados, sob responsabilidade de uma única entidade, estão associados a maior qualidade, acessibilidade, têm pessoal mais qualificado e transições mais suaves entre contextos educativos. Em contraste, os sistemas divididos, como o português, são menos acessíveis, têm pessoal menos qualificado e têm piores condições de funcionamento.
- Em Portugal não existe uma abordagem pedagógica integrada e sequencial desde o nascimento até ao final da escolaridade. Existem referenciais de qualidade distintos (e conflitantes), carreiras profissionais e sistemas de financiamento desalinhados.

BENCHMARKING:

- Cerca de 70% dos países da OCDE têm um sistema unificado e tipicamente sob responsabilidade do Ministério com a tutela da Educação.
- Alguns países que tinham sistemas com dupla tutela, como o nosso, converteram-no recentemente em sistemas integrados, com tutela única (ex. Itália, Luxemburgo).
- Quase todos os países com sistema integrados atribuíram a responsabilidade pela EAPI ao ministério que tutela a Educação (sendo exceção a Alemanha que atribuiu ao Ministério dos Assuntos Sociais, Família e Juventude).

PROPOSTAS:

- Alargar a tutela do Ministério da Educação ao período 0-3 anos de vida.

PROBLEMA 3: Falta de incentivos e regulação da qualidade pedagógica

A simples criação de novas vagas em serviços de EAPI não garante os impactos desejados no desenvolvimento das crianças e do país. O investimento público deve ser associado a objetivos de elevada qualidade pedagógica, suportados pela evidência científica.

Não existem dados robustos sobre a qualidade pedagógica dos serviços de EAPI em Portugal. Os referenciais existentes centram-se em variáveis estruturais ou apriorísticas (instalações, recursos humanos, materiais, funcionamento) e os escassos estudos disponíveis sobre a qualidade dos processos educativos não são generalizáveis para a realidade nacional.

Apesar de todos os educadores de infância em Portugal deterem qualificações superiores (ISCED 7), essa vantagem pode ser anulada pelo facto de Portugal estar entre os países da UE com maior número de crianças por cada Educador (figura 4) e também pelos baixos índices de diferenciação e formação contínua dos Assistentes Operacionais.

Outro problema reside na inexistência de orientações pedagógicas para o período 0-3 anos, que resulta essencialmente da dupla tutela a que nos referimos anteriormente.

EFEITOS:

- Em Portugal não existem quaisquer orientações curriculares para o período dos 0-3 anos, apesar das neurociências já terem demonstrado que o pico da sensibilidade cerebral em áreas importantes do desenvolvimento, como o controlo emocional, competências sociais, linguagem e numeracia, ocorre antes dos 3 anos de idade.
- O valor potencial da EAPI pode ser limitado pela qualidade variável da oferta e pela inexistência de supervisão adequada.
- Portugal é apenas o 17º país da OCDE onde a ECEC mais contribui para o desempenho no PISA, ficando atrás de países como a Espanha, França e Alemanha (figura 5).

BENCHMARKING:

- Os principais referenciais de qualidade (OCDE e CE) sublinham a importância de dotar os Educadores com orientações curriculares de qualidade, equilibradas e compreensivas; de definir indicadores de qualidade, sistemas de supervisão e de avaliação robustos.

PROPOSTAS:

- Reduzir o nº de crianças por Educador, aproximando-o das melhores práticas europeias;
- Produzir orientações curriculares vinculativas, para o período 0-6 anos, de forma a assegurar transições suaves, a nível pedagógico, profissional e desenvolvimental;

- Reforçar os mecanismos de formação e recrutamento e contratação de Auxiliares de Ação Educativa;
- Reforçar a formação inicial e contínua de Educadores sobre o período 0-3 anos;
- Na contratualização com o setor privado incluir objetivos e financiamento em função da qualidade pedagógica;
- Reforçar os mecanismos de avaliação e supervisão da qualidade.
- Reforçar a dotação das instituições com materiais educativos de qualidade nas áreas das linguagens (oral, escrita, artísticas e digitais), da matemática, das ciências e da motricidade.

PROBLEMA 4: Rede de oferta desajustada

Apesar de ser bastante diversificada no que respeita à natureza dos prestadores (público, privado com e sem fins lucrativos), o que é positivo, a rede de respostas para a EAPI tem vindo a perder diversidade nas modalidades das respostas, que estão cada vez mais concentradas em instituições como Creches ou Jardins de Infância. Mas a evolução demográfica, as profundas transformações nas estruturas familiares e nas relações laborais trazem a necessidade de inovar no formato das ofertas, tornando-as mais flexíveis ao nível do acesso e condições de participação, horários e envolvimento dos cuidadores.

EFEITOS:

- Para além da escassez de vagas nos grandes centros urbanos do litoral (e do excesso de oferta no interior), o formato da oferta existente (horários, locais, condições de frequência) comprometem a acessibilidade, em particular das populações mais vulneráveis (famílias monoparentais, migrantes e minorias étnicas).

BENCHMARKING:

- Paralelamente com a oferta de EAPI de base institucional, em três quartos dos sistemas educativos europeus as crianças mais novas são acolhidas por amas;
- Em toda a Europa subsistem diferentes tipologias de EAPI que incluem Creches Familiares/ Amas, “Drop-off Centers” ou “Playgroups” que permitem às famílias complementar a educação das crianças em casa com pequenos períodos de interação com outras crianças e com profissionais qualificados.
- Em Portugal a metodologia “Playgroups” foi testada com bastante sucesso, particularmente junto das populações que menos procuram (e que mais podem beneficiar de) serviços de EAPI.

PROPOSTAS:

- Diversificar os formatos das ofertas para os 0-3 anos: durações diárias e custos variáveis; reforço da rede de Creche Familiar e de Playgroups; apoio a ofertas de base comunitária.

- Alargar o regime de competências das autarquias no domínio da EAPI, de forma a adequar as ofertas às necessidades locais.

Figura 1 – Taxas de utilização e de cobertura dos 0-3 anos

Figura 2 – Taxa de pré-escolarização



Nota: Quebra de série a partir de 2017.

Mede a capacidade existente de respostas sociais, face à população residente até aos 3 anos de idade.

Mede a capacidade instalada de respostas sociais, face ao número de crianças colocadas.

Fonte: CNE, a partir de *Carta Social 2019*. GEP-MTSSS, 2020; *Estimativas da População Residente*. INE, 2019.

Figura 3 -



Fonte: CNE, a partir de DGEEC, 2020

Figura B2: Horas semanais de EAPI, por tipo de garantia, 2018/19

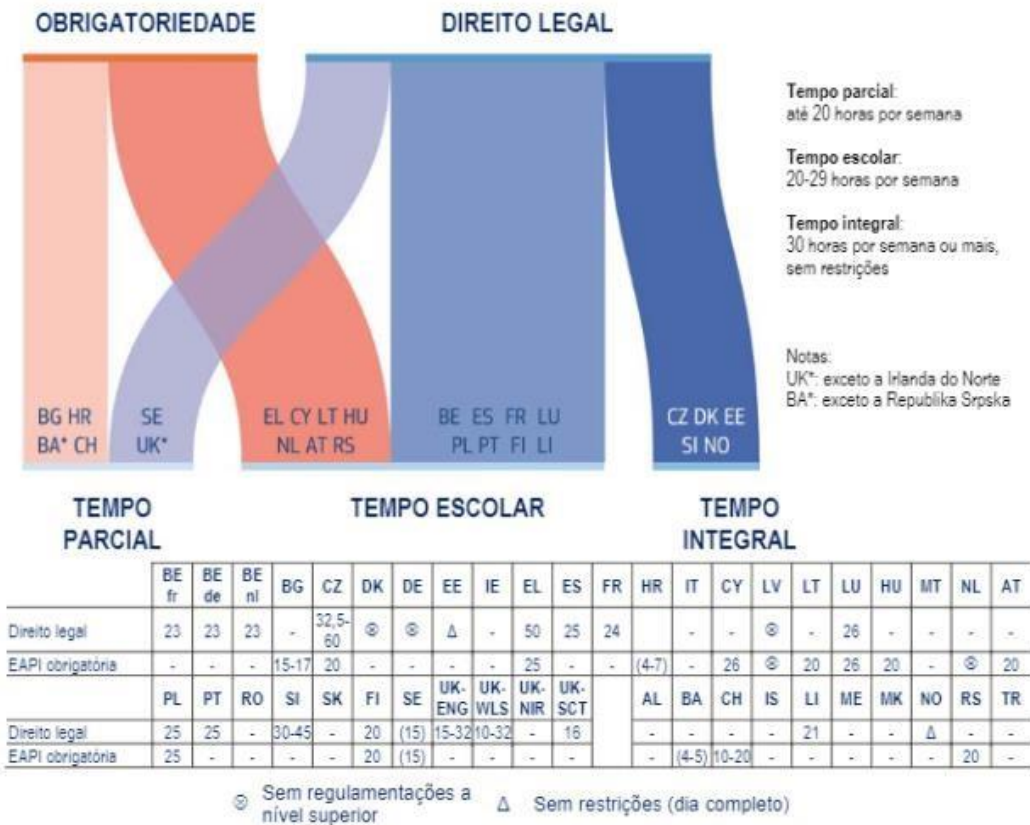


Figura 4 – Rácio criança-educador e criança-adulto

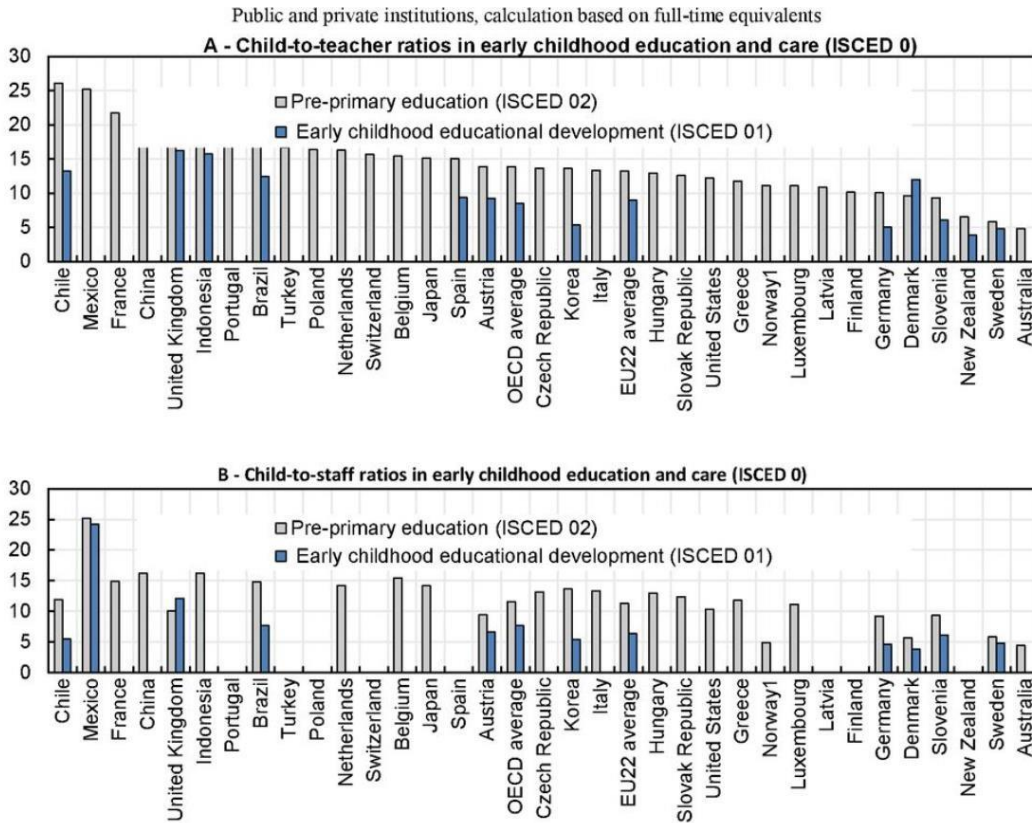
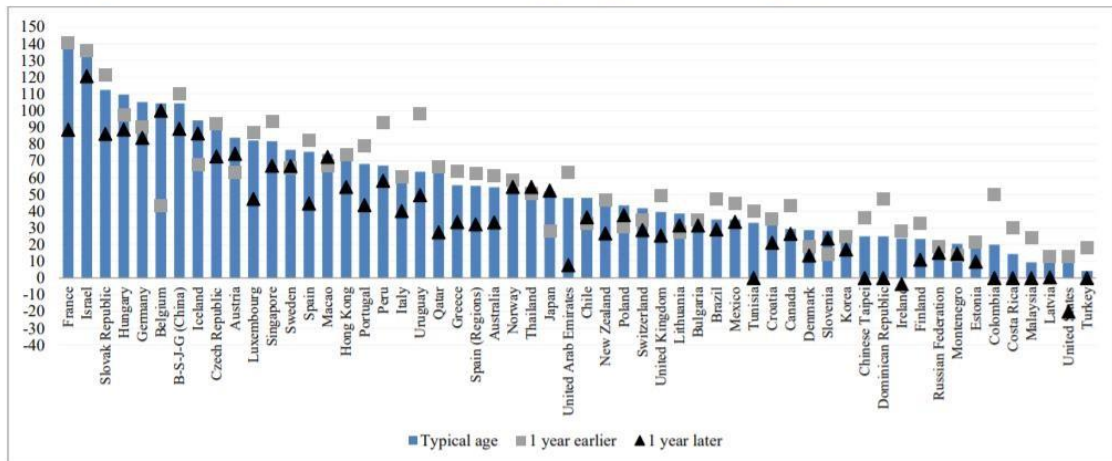


Figura 5

Figure 7. Score gains between low attendees and attendees at typical age (PISA Reading test)



Notes: 1. Grey colours represent no-significant differences between low attendees and attendees at typical age.
2. B-S-J-G (China) refers to the four PISA-participating Chinese provinces of Beijing, Shanghai, Jiangsu and Guangdong.
Source: (OECD, 2015[20]), PISA 2015 Database (accessed 15 November 2019).

Figura 6

Table 2.1. Main indicators of expenditure on pre-school and school education, 2014			
		Portugal	OECD average
Annual expenditure per student (in equivalent USD PPP)	Early childhood education (ISCED 0)	6 349	8 858
	Primary (ISCED 1)	6 474	8 733
	All secondary (ISCED 2-3)	8 634	10 235
	Tertiary (ISCED 5-8)	9 015	10 182
Expenditure on educational institutions (% of GDP)	ECEC (ISCED 0)	0.6	0.6
	Primary (ISCED 1)	1.8	1.5
	Lower secondary (ISCED 2)	1.3	1.0
	Upper secondary (ISCED 3)	1.4	1.2
	ECEC to secondary (ISCED 0-3)	5.1	4.2

Note: Annual expenditure per student is by educational institution and for all services.

PPP: Purchasing Power Parity.

Source: OECD (2017), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>, Tables B1.1, B2.1, C2.3.

TEMA 4: Autonomia e Liberdade nas escolas

DIAGNÓSTICO

1. A autonomia das escolas é um conceito introduzido na legislação portuguesa no início da década de 1980 e corresponde a um dos temas que, no abstrato, gera maior consenso partidário e na sociedade portuguesa. Contudo, os seus avanços foram modestos e lentos. Isto porque, na prática, a aplicação dessa autonomia gerou sucessivamente desentendimentos políticos e corporativos sobre as áreas e o grau em que as escolas devem exercer autonomia.
2. A evolução do sistema educativo em democracia foi definida pelas prioridades de cada momento histórico: primeiro, alargar e garantir o acesso à escola por parte de todos os jovens em idade escolar; segundo, elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem nas escolas portuguesas; terceiro, diversificar a oferta educativa, tornando-a o mais plural possível. As duas primeiras fases implicaram um forte controlo do Estado, como motor do sistema educativo, no

desenvolvimento do acesso e da qualidade do ensino — e com inquestionáveis bons resultados (seja na taxa de escolarização, no menor abandono escolar ou nos desempenhos competitivos dos alunos portugueses nas avaliações internacionais do PISA, PIRLS e TIMSS). A diversificação da oferta educativa requer, pelo contrário, um recuo dos poderes de decisão do Estado — o que não tem acontecido.

3. Os atuais documentos orientadores advogam a autonomia das escolas e promovem a inovação e a flexibilidade curricular. Mas, objetivamente, a sua concretização esbarra num obstáculo até agora intransponível: a autonomia das escolas permanece muito limitada nas suas várias vertentes e impede que as escolas se diferenciem livremente entre si.

4. As escolas não são todas iguais, embora durante anos tenha vigorado o mito de “escola pública” no singular. Ora, neste estágio do desenvolvimento do sistema educativo, o que é exigido é, precisamente, pluralização de ofertas educativas e dos projetos das próprias escolas, através do seu poder para flexibilizar o currículo e afirmar a sua identidade educativa — ou seja, “escolas públicas” no plural.

5. Essa aspiração de pluralismo no sistema educativo confronta-se com um outro obstáculo: a impossibilidade de as famílias escolherem a escola para os seus filhos na rede pública. Com as atuais regras de matrícula nas escolas da rede pública, o que se observa é uma elevada segregação social na composição estudantil das escolas que reflete a segregação residencial das moradas das respetivas famílias. Ou seja, os alunos mais pobres residem em bairros onde a habitação é mais barata e as escolas aí localizadas servem sobretudo alunos com esse perfil socioeconómico. E vice-versa: nos bairros onde a habitação é mais cara, as escolas aí localizadas servem os alunos oriundos de famílias de elevado perfil socioeconómico. Os dados da DGEEC mostram, para vários concelhos, como há disparidade entre a composição das escolas quando se mede pela percentagem de alunos com Ação Social Escolar (gráficos 1 & 2).

6. As alterações legislativas no despacho das matrículas (em 2018) visaram dois objetivos. Primeiro, vincular a residência dos alunos à sua morada fiscal, de modo a acabar com as fraudes das “moradas falsas”, através das quais as famílias conseguiam matricular os seus filhos em escolas fora da sua verdadeira área de residência. Segundo, dar prioridade aos alunos da Ação Social Escolar (residentes ou local de trabalho dos pais), que teriam acesso às vagas disponíveis antes de residentes não-ASE. Não há indicadores sobre a eficácia destas medidas na diminuição da segregação social na composição das escolas, mas a expectativa é que, no melhor dos casos, os seus efeitos tenham sido residuais.

7. Quando questionadas sobre quais os critérios que mais valorizam para decidir qual a escola a frequentar pelos seus filhos, as famílias portuguesas tendem a desvalorizar a abordagem pedagógica, em benefício de outros critérios que avaliam a reputação, a segurança, o desempenho académico e os custos. Não surpreende, visto que as escolas têm poucas possibilidades de se diferenciarem entre si no plano pedagógico. Assim, as famílias consideram que as escolas são indiferentes em termos de projeto educativo (gráfico 3).

8. A participação das escolas privadas na rede de oferta pública, através de financiamento público, é meramente pontual, por via dos contratos simples (que têm uma escala pequena) e dos contratos de associação ainda existentes. Desde 2016, o número de contratos de associação tem vindo a diminuir de forma acentuada, estando hoje esses contratos circunscritos às áreas

onde a oferta estatal não é suficiente para o número de alunos aí residentes. A rápida redução dos contratos de associação não veio acompanhada de um novo modelo de financiamento às escolas privadas, de modo a integrá-las na rede pública — pelo contrário, reforçou-se a dicotomia entre escolas públicas e escolas privadas e, por consequência, entre alunos que podem pagar a frequência do ensino privado e alunos que não podem fazê-lo (gráfico 4).

9. As escolas com contrato de associação não foram criadas para promover diversidade de oferta e proporcionar às famílias liberdade de escolha da escola, mas sim para substituir o Estado na oferta pública onde este não tinha estabelecimentos de ensino. Contudo, nos casos em que, com o passar dos anos, houve duplicação de oferta através das escolas com contrato de associação, estas tornaram-se uma forma indirecta de liberdade de escolha para várias famílias. Ou seja, estes contratos nunca foram nem poderiam ser um modelo de escolha.

BENCHMARK INTERNACIONAL

10. Na comparação internacional sobre a autonomia das escolas, Portugal é o país europeu com maior percentagem (77%) de decisões tomadas a nível central (à exceção do Luxemburgo, que é um pequeno Estado). A média UE23 é 33%. Consequentemente, Portugal está entre os países onde uma menor percentagem (14,6%) de decisões é tomada a nível da escola. Na Holanda (91,7%), Inglaterra (67,7%), Estónia (58,3%), Itália (30,2%), as escolas têm uma quota de decisão maioritária ou, no mínimo, muito importante. Em França e Espanha (ambos com 10,4%), a decisão a nível de escola é inferior à de Portugal, mas há cerca de 26% (França) a 21% (Espanha) das decisões que passam por uma autoridade regional (gráfico 5).

11. Se olharmos especificamente às subcategorias de autonomia (organização da instrução, gestão do pessoal, planeamento, gestão dos recursos materiais), Portugal surge entre os países europeus com maior percentagem de decisão tomada a nível central (75%) quanto aos recursos humanos, apenas superado por França (83%) e Luxemburgo (100%). A decisão está ainda mais centralizada na gestão dos recursos materiais, onde o Estado central controla 100% — Luxemburgo é igual, mas França apenas 38%. De resto, Portugal também tem 100% do seu planeamento definido a nível central. (TABELA OCDE, EDUCATION AT A GLANCE D6.2)

12. Ainda, olhando para as decisões tomadas pelas escolas portuguesas em autonomia, no total (14%), apenas 4 pontos percentuais correspondem a decisões tomadas em autonomia completa. Os restantes 10 pontos percentuais são uma autonomia enquadrada por regulamentação ou orientações do ministério da educação. (TABELA OCDE, EDUCATION AT A GLANCE D6.3)

13. Em relação à participação de escolas privadas na rede pública de educação, Portugal está entre os poucos países europeus onde as privadas estão praticamente excluídas da rede pública — sendo que o padrão europeu é o de integração das escolas privadas na oferta pública, tanto no básico (gráfico 6) como no secundário (gráfico 7). Consequentemente, Portugal é o país europeu onde mais alunos do ensino secundário pagam propinas para frequentar o ensino secundário (gráfico 8), evidenciando que a escolha é uma manifestação de poder económico (e não de liberdade).

PROPOSTAS

- a.** O papel do ministério da educação deve ser revisto: deve operar enquanto regulador e não como decisor sobre o funcionamento de todas as escolas. Ou seja, o ministro da educação não deve funcionar como o diretor de todas as escolas. Para esse efeito, as escolas devem usufruir de reforço da sua autonomia na gestão dos recursos humanos e materiais.
- b.** Adotar a diversidade como prioridade, incluindo nos documentos orientadores: “escolas públicas” no plural, em vez de a “escola pública” (singular).
- c.** O reforço da autonomia das escolas deve manifestar-se nas várias áreas de decisão, nomeadamente na gestão dos recursos humanos (autonomia para contratar professores) e na gestão financeira. Essa autonomia reforçada deve vir acompanhada de apoio à decisão e com reforço dos mecanismos de prestação de contas. Ou seja, melhorar recolha de indicadores de desempenho dos alunos, mas também de gestão e administração escolar.
- d.** Liberdade de escolha não é igual a poder de escolha. Hoje apenas existe o poder de escolha para as muitas famílias que optam pelo ensino privado. O que é necessário é mais liberdade de escolha, a começar por aqueles que, face ao seu perfil desfavorecido, não têm meios financeiros, seja no público como no privado. Para tal, três medidas:
- Introduzir, no despacho das matrículas, uma percentagem de vagas (p.ex. 20%) para o início dos ciclos de estudos (anos 1, 5, 7, 10) destinada exclusivamente a alunos com Ação Social Escolar, independentemente da sua área de residência.
 - Assegurar, por via das autarquias, transporte escolar eficaz para os alunos, de modo que a sua liberdade de escolha não fique restringida pela sua capacidade financeira.
 - Equilibrar o acesso de alunos com Ação Social Escolar ao ensino privado através de financiamento público, sobretudo nos concelhos onde os resultados escolares apontem para riscos elevados de insucesso escolar, através de um reforço e maior amplitude aos contratos simples.
- e.** Para o exercício de liberdade de escolha das famílias, deve o ministério da educação providenciar informação sobre a diversidade de oferta educativa existente, permitindo a comparação entre escolas e ofertas educativas num mesmo concelho. Essa informação deve ser o mais acessível possível, garantindo que todas as famílias a podem usar e dela tirar proveito, em particular as de contextos socioeconómicos mais desfavorecidos.

Gráficos 1 & 2

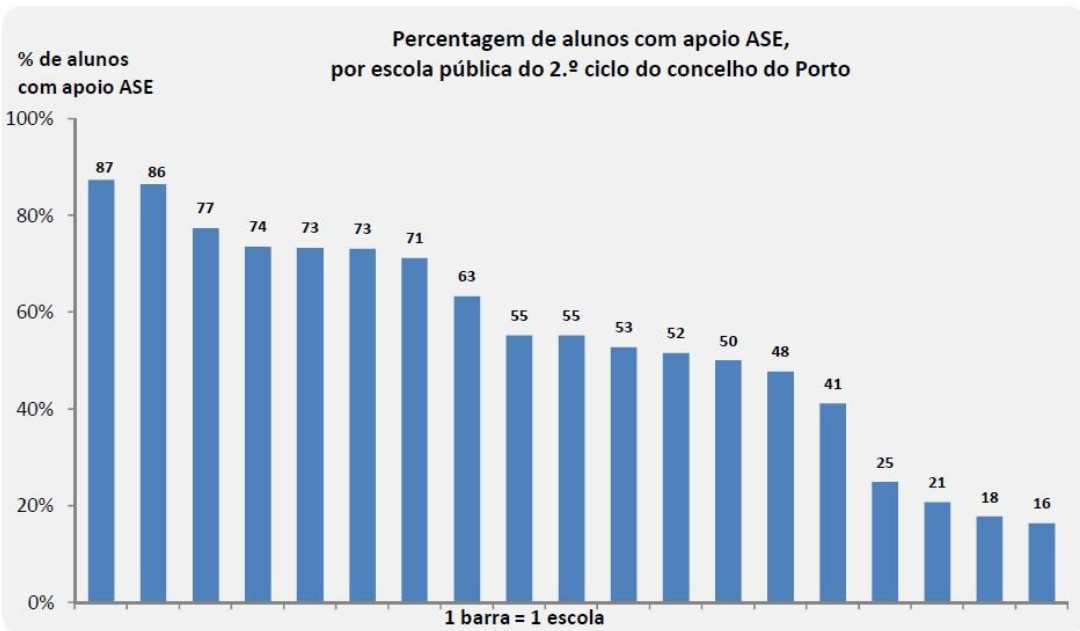
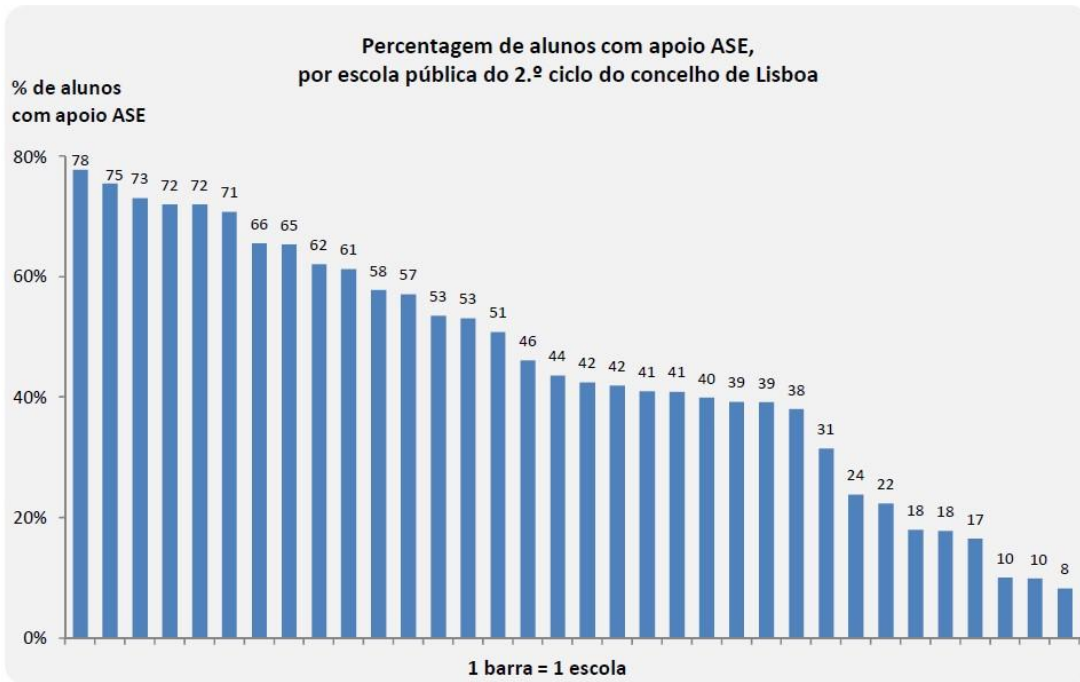


Gráfico 3

CrITÉRIOS mais valorizados pelos pais na escolha de uma escola, Portugal vs OCDE, PISA 2018

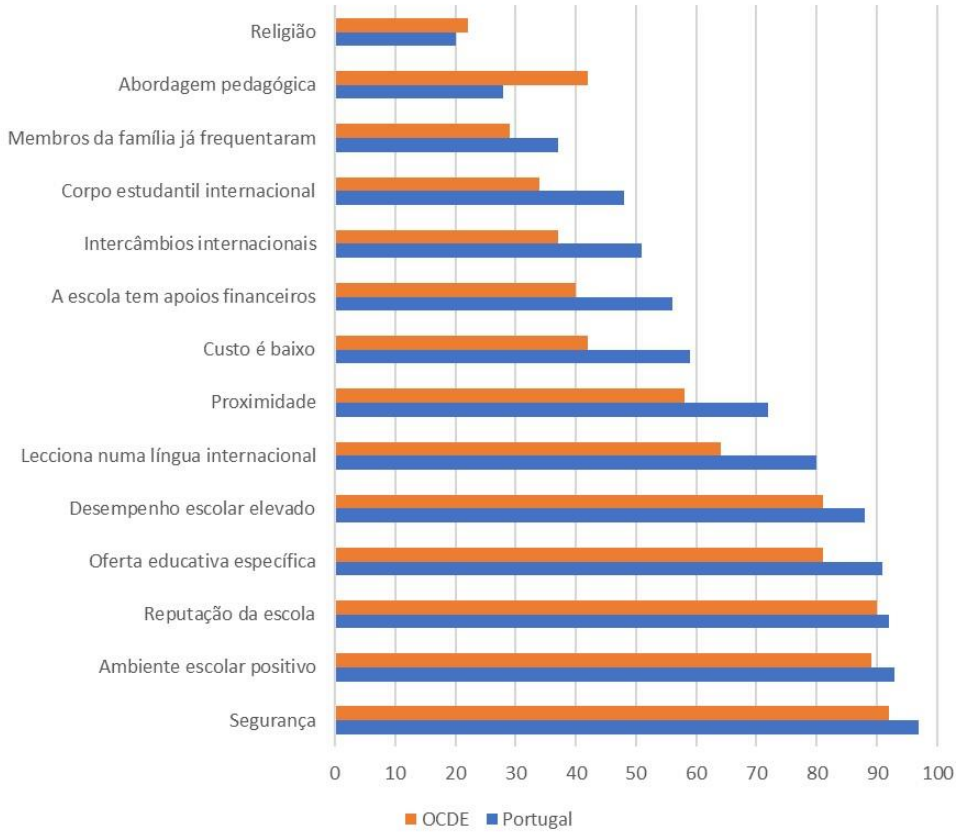


Gráfico 4

Contratos de Associação: Número de alunos matriculados em escolas com contrato de associação (2002-2019) — Min Edu, dados estimados a partir de 2013

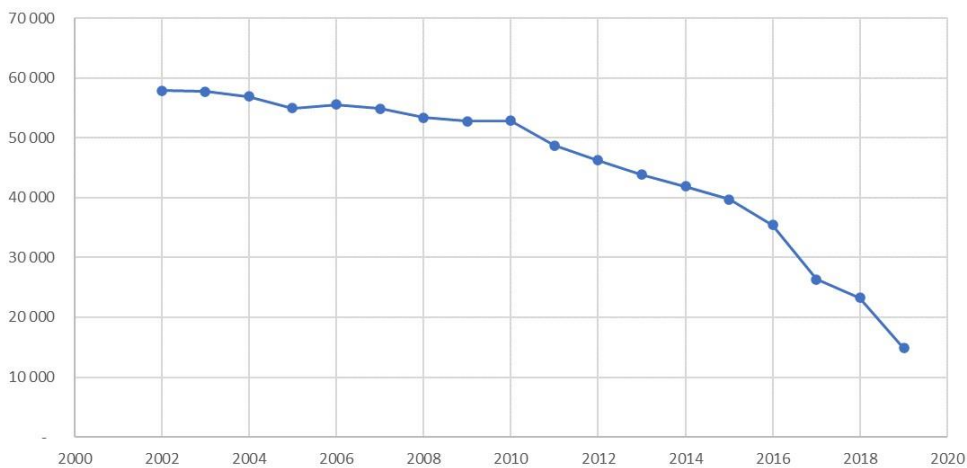
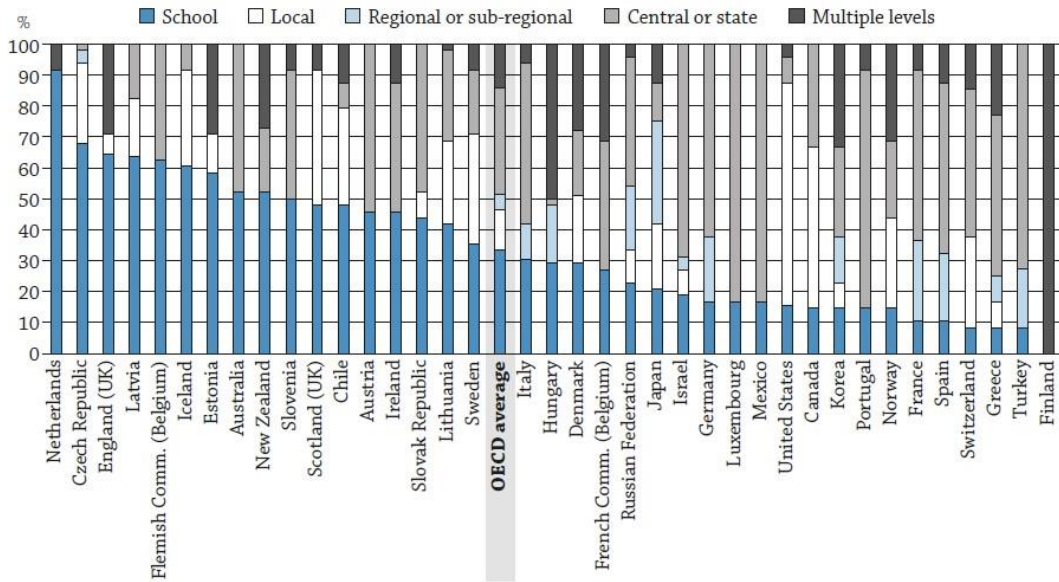


Gráfico 5

Figure D6.1. Percentage of decisions taken at each level of government in public lower secondary education (2017)



Countries are ranked in descending order of the percentage of decisions taken at the school level.

Source: OECD (2018), Table D6.1. See Source for more information and Annex 3 for notes (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-36-en>).


StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933805933>

Gráfico 6

UE: % de alunos do ensino básico (1º e 2º ciclos) a frequentar escolas privadas com financiamento público — OCDE, 2018

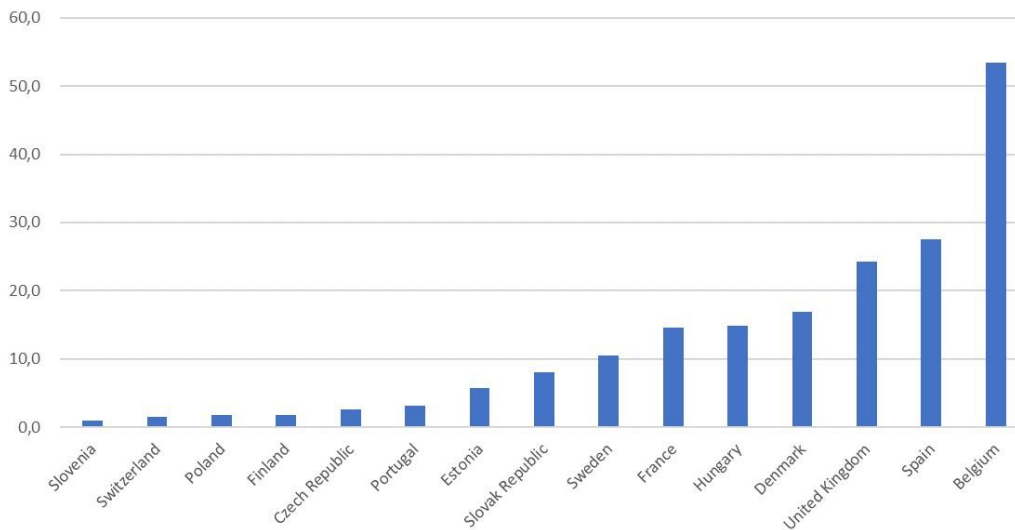


Gráfico 7

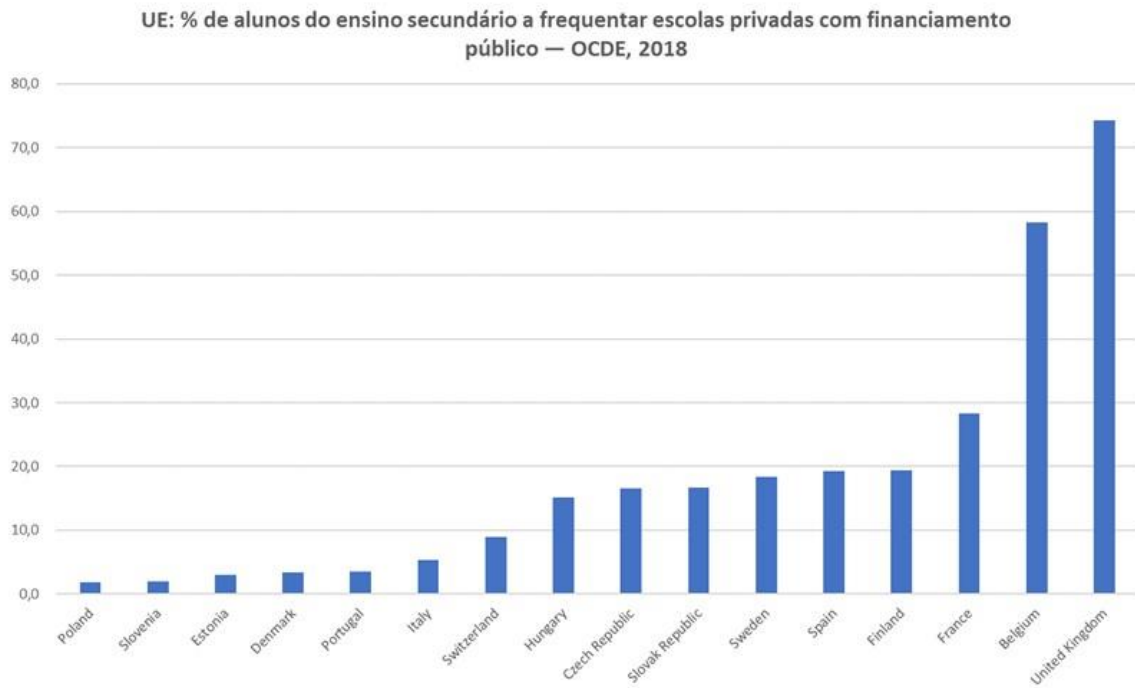
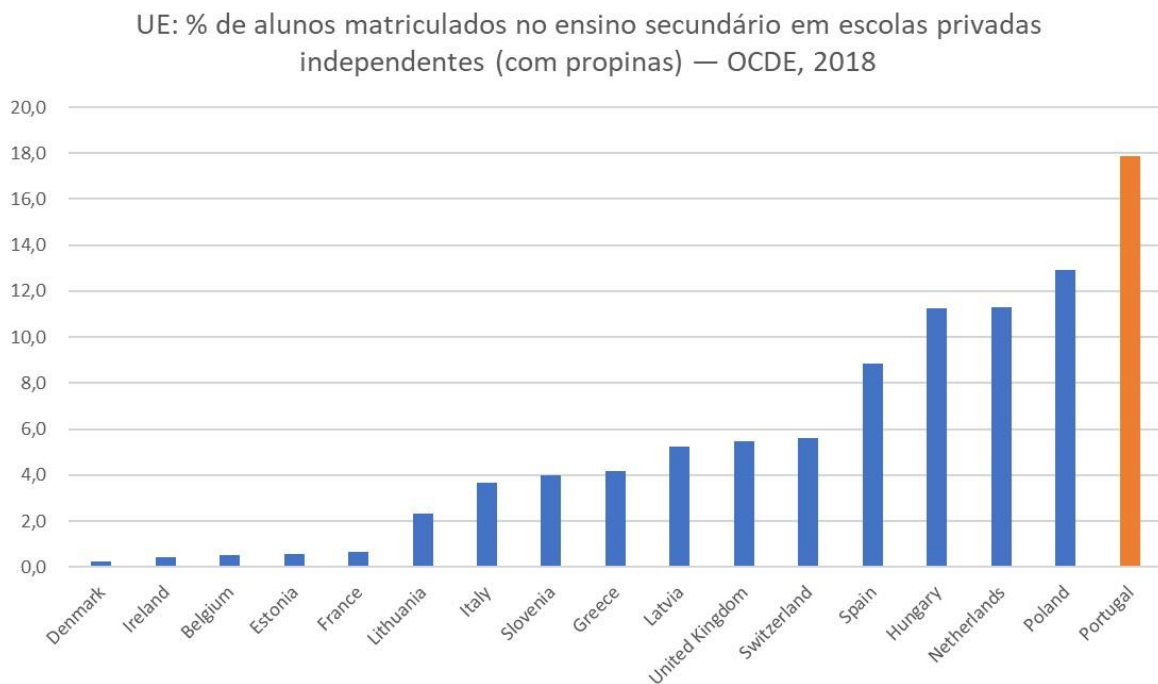


Gráfico 8



TEMA 5: ENSINO PROFISSIONAL

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

- a. O sistema de ensino profissional (conceito utilizado para referir todos os cursos de dupla-certificação) transporta, desde sempre, um estigma que o associa a alunos provenientes de classes sociais menos favorecidas. Durante o Estado Novo, era associado à educação dos filhos dos operários e visto como um elemento discriminatório que perpetuava desigualdades sociais e que impedia qualquer tipo de mobilidade social. Por este motivo, uma das primeiras medidas após a implementação da democracia em 1974 foi precisamente a abolição do ensino técnico e a unificação das vias de ensino, medida que era encarada como fundamental para o projeto de ‘democratização do ensino’.
- b. Apenas em 1989 – no seguimento da adesão de Portugal à CEE e da aprovação da LBSE em 1986 que reconhece uma dupla identidade ao ensino secundário como nível intermédio de estudos para aceder ao ensino superior e como forma de preparação para a vida profissional – se voltou a colocar o ensino profissional no centro do debate educativo com a criação das primeiras escolas profissionais, privadas e financiadas através de contratos-programa com o Estado, com forte envolvimento da comunidade de parceiros locais.
- c. A partir de 2004-2005, regista-se o período de maior expansão do ensino profissional em Portugal, quando as escolas secundárias são envolvidas nesta oferta formativa, com o objetivo de fazer face à procura elevada por este tipo de ensino para a qual as escolas profissionais não conseguiam dar resposta (**figura 1**).
- d. Atualmente, no ensino secundário, o número de alunos a frequentar o ensino profissional em Portugal é de aproximadamente 40% (**figura 2**), ainda que a oferta formativa de ensino profissional seja superior a 50% (**figura 3**). As taxas de conclusão deste tipo de cursos encontram-se atualmente perto dos 90%, com cerca de 50% dos graduados a trabalhar (**figuras 4 e 5**). Sobre a natureza institucional dos estabelecimentos de ensino associados à oferta de cursos de dupla-certificação, atualmente a maioria dos alunos frequenta estabelecimentos públicos (**figura 6**).
- e. Ainda assim, dos principais problemas do ensino em Portugal é a **falta de preparação dos alunos para o mercado de trabalho** (alunos “que não sabem fazer nada” e que se estimam em 290 mil jovens/ano) e que compreendem os seguintes segmentos:
 - a. Alunos que abandonam o ensino secundário sem completar (162 mil estimados para 2018/2019)

- b. Alunos que completam o secundário, mas não ingressam no ensino superior e seguiram o ramo científico-humanístico (10 mil)
- c. Alunos que ingressaram no ensino superior e abandonaram sem completar pelo menos o grau de licenciatura (119 mil alunos)

Aos quais se podem acrescentar os alunos cuja preparação para o mercado de trabalho é muito deficiente (alunos que “quase não sabem nada”), estimados em 45 mil diplomados, e que compreendem os seguintes segmentos:

- a. Alunos que frequentaram o ensino secundário profissional público, com muito baixo aproveitamento (7 mil alunos)
 - b. Alunos que frequentaram politécnicos de baixa qualidade de ensino e com fraco aproveitamento (12 mil)
 - c. Alunos que frequentaram universidades de baixa qualidade e obtiveram a licenciatura com baixo aproveitamento (26 mil)
- f. O acesso ao ensino superior dos alunos provenientes dos cursos de dupla-certificação tem sido alvo de várias críticas por parte das associações de ensino profissional, por ser exigido a estes alunos que façam provas sobre matérias que não fazem parte dos conteúdos dos seus *curricula*. Em 2017/18, apenas 6% dos diplomados de cursos profissionais em 2016/17 estavam matriculados numa Instituição de Ensino Superior para obtenção de grau superior (**figura 7**). O Decreto-Lei 11/2020 responde a este desafio e cria novo concurso especial para alunos provenientes de cursos de duplacertificação.

2. EFEITOS DO PROBLEMA

- a. Um estudo de opinião realizado pelo Cedefop em 2016 concluiu que, em Portugal, existe ainda um grau de desinformação preocupante relativamente ao ensino profissional. Destacam-se os seguintes dados:
 - quase 50% dos inquiridos acredita que o ensino profissional não permite o prosseguimento de estudos de nível superior;
 - mais de 50% dos alunos que frequentaram o ensino geral afirmaram nunca ter recebido qualquer informação sobre o ensino profissional;
 - a ideia de que o ensino profissional constitui uma forma mais fácil de concluir a escolaridade e que se destina a alunos com dificuldades de aprendizagem é partilhada por cerca de 75% do total de inquiridos.

- b. Portugal continua a ter uma percentagem significativa da sua população adulta em idade ativa com qualificações demasiado baixas – 50% concluiu apenas o ensino básico (**figuras 8 e 9**).
- c. As elevadas taxas de insucesso e abandono precoce de educação e formação são dois desafios que têm marcado, desde sempre, as políticas públicas educativas em Portugal. Ainda que nos últimos anos se tenham registado melhorias importantes, a persistência destes problemas estará associada, pelo menos em parte, à falta de diversidade de oferta educativa e terá relação com as qualificações da população adulta atual (**figura 10**).

- b. Excessiva concentração de oferta e de alunos em escolas secundárias públicas (65%) resulta em distorção do projeto e dos objetivos do ensino profissional, por falta de tradição entre os professores e por falta de adequação das infraestruturas:

- falta de ligação com comunidade local de empresas;
- componente prática pouco significativa;
- ‘licealização’ do ensino profissional pelos professores;
- utilização do ensino profissional como forma de ‘limpar’ turmas e resolver problemas de alunos com dificuldades de aprendizagem.

3. BENCHMARKING INTERNACIONAL

- a. Melhores práticas de políticas educativas em ensino profissional associadas com Alemanha, Áustria, Dinamarca, Holanda, Suíça.
- b. Existe uma tradição antiga no sistema, ensino profissional de alta qualidade, reconhecido pela sociedade e pelas famílias, com amplo apoio de todos os intervenientes (governo, sindicatos e associações de empregadores).
- c. O governo (estadual, regional, estatal) tem papel de regulador, supervisor e facilitador das estruturas onde sindicatos e associações de empregadores trabalham juntas para dar forma ao sistema de ensino profissional: identificam necessidades, desenvolvem planos de estudos, articulam condições de trabalho, etc.
- d. Verifica-se prevalência de *work-based training*: 70% de formação em local de trabalho, 30% de formação em escola profissional; alunos são formandos e colaboradores (com contrato assinado) das empresas.
- e. França, Itália, Espanha, Suécia, Reino Unido: prevalência de programas *school-based*, onde o período de formação prática corresponde a 25-30% do total apenas.

4. CAMINHOS PROPOSTOS PARA REFORMAS EM PORTUGAL

- a. **Especialização de escolas em Academias:** desenvolver a oferta de ensino profissional em **estabelecimentos de ensino com tradição e vocação própria**, em vez de utilizar as escolas secundárias onde a tradição é liceal e de cursos científico-humanísticos. As escolas profissionais surgem como o local mais adequado para que a prática do ensino profissional possa decorrer de acordo com o que são os seus objetivos e de forma a produzir os resultados esperados, porque dispõem das estruturas físicas apropriadas, dos equipamentos necessários e de professores e formadores que conhecem as

particularidades deste tipo de ensino e que estão capacitados para desempenhar as suas funções de acordo com essas especificidades.

- b. **Ensino em alternância:** recuperar **cursos de ensino dual** não como mecanismo de recuperação para alunos com dificuldades no percurso educativo, nem como mecanismo de formação de jovens adultos (como cursos de aprendizagem) mas como oferta educativa inspirada nas mais elogiadas práticas de outros sistemas de educação europeus e que promove uma maior participação do tecido empresarial, quando há desejo manifesto de formação.

- c. **Envolvimento comprometido:** promover um maior envolvimento dos parceiros sociais (sindicatos e associações de empregadores), mas um envolvimento real que permita que **influenciem a definição das estratégias e políticas adotadas** porque são estes atores, e não os órgãos governamentais ou administrativos, que melhor conhecem a realidade das atividades económicas e as exigências próprias do mercado de trabalho, principalmente do ponto de vista local.

- d. **Dinamização da estrutura institucional:** introduzir maior dinamismo e reduzir os obstáculos no processo de actualização do **Catálogo Nacional de Qualificações** por forma a garantir que existe uma correspondência entre o que são as competências promovidas pelos perfis profissionais/referenciais de qualificação e as que são exigidas pelo mercado de trabalho e que correspondem às necessidades reais das empresas.

- e. **Combate à discriminação:** eliminar qualquer prática que possa revelar indícios de discriminação contra o ensino profissional, de que são exemplo:

(i) a utilização de expressões como **‘ensino regular’** ou **‘via de prosseguimento de estudos’** para fazer referência aos cursos científico-humanísticos, o que dá a entender que o ensino profissional é, por oposição, **‘irregular’** ou que não permite prosseguir estudos;

(ii) a classificação do ensino profissional como **‘outras vias de ensino’** ou a sua representação gráfica em categoria secundária, o que faz

com que seja percecionado como opção inferior e de menor qualidade; ou seja, os cursos de ensino profissional e os cursos científico-humanísticos devem ser sempre apresentados e representados ao mesmo nível porque são vias de ensino alternativas de igual valor;

- (iii) ou ainda a **utilização quase exclusiva de fundos comunitários** para financiamento desta modalidade de ensino, o que reflete, por parte dos decisores políticos nacionais, a falta de compreensão da importância estratégica do ensino profissional.

d. Flexibilização no acesso ao ensino superior: aumentar os vasos comunicantes entre ensino científico-humanístico e profissional a nível do secundário e de transição/acesso ao superior:

- (i) introdução de **ensino modular** que esbata a fronteira entre aquelas áreas;
- (ii) **incremento da oferta** de cursos profissionais (níveis 5 e 7) e de especialização, em colaboração com as academias para melhorar o nível do ensino profissional;
- (iii) criação de **via de acesso directo** do ensino secundário profissional para o superior universitário.

f. Promoção e divulgação: apostar também em campanhas de valorização do ensino profissional, que podem incluir:

- (i) alargamento da **orientação vocacional** a todos os alunos do 9º ano e gradualmente a todos os anos seguintes até 12º ano;
- (ii) recurso a **ferramentas estatísticas** que mapeiam a correspondência entre cursos/competências e desempenho no mercado de trabalho, apontando perspectivas de empregabilidade e permitindo fazer escolhas de carreira mais informadas;
- (iii) introdução, desde o pré-escolar, de uma área curricular sobre '**o mundo das profissões**';
- (iv) organização de **mostras em feiras de ensino ou iniciativas de divulgação** junto dos alunos do ensino secundário e das suas famílias/comunidades locais, convidando profissionais de sucesso (ex-alunos) de várias áreas como *role models*;
- (v) criação de **campanhas publicitárias** em meios de comunicação, convidando profissionais de sucesso (ex-alunos) de várias áreas como *role models*.

Figura 1 Número de alunos inscritos em cursos profissionais de nível 3, segundo a natureza institucional, em Portugal (1995/96 a 2008/09) Fonte: CNE 2010 (dados ME/INE)

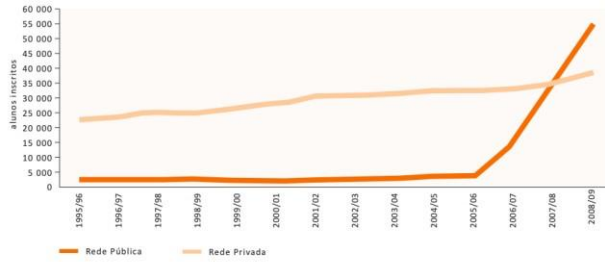


Figura 2 Evolução dos alunos matriculados no ensino secundário (Nº e %), por modalidade de ensino, em Portugal

Fonte: CNE 2020 (dados DGEEC)



Figura 3 Ofertas educativas e formativas no ensino secundário (Nº e %), em Portugal, 2018/2019 Fonte: CNE 2020 (dados DGEEC)

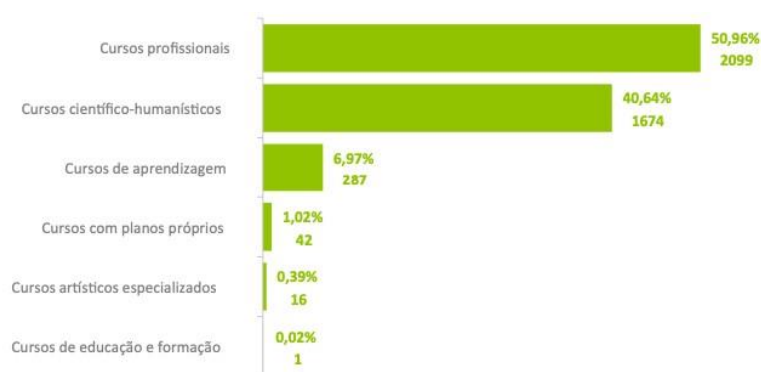


Figura 4 Evolução da taxa de conclusões (%), por oferta de educação e formação. Portugal
Fonte: CNE 2020 (dados DGEEC)



Figura 5 Jovens (%) que concluíram o ensino secundário via cursos profissionais, por atividade realizada no pós-secundário, em Portugal continental

Fonte: CNE 2020 (dados DGEEC)

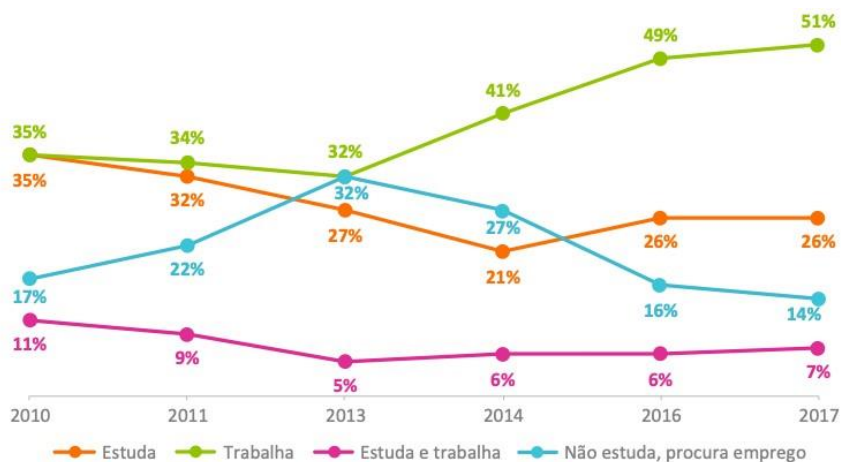


Figura 6 Alunos matriculados (%) por oferta de ensino e natureza institucional, em Portugal

Fonte: CNE 2020 (dados DGEEC)



Figura 7 Situação dos diplomados de (2016/17) após um ano, por oferta de educação e formação Fonte: DGEEC 2019

Ensino secundário/ oferta	Estuda numa IES para grau superior (%)	Estuda numa IES em cursos CET ou TeSP (%)	A estudar em IES (total) (%)
Cursos científico-s	79	1	80
Artístico especializado	56	0	56
Cursos profissionais	6	12	18

Figura 8 Adultos (%) entre os 25 e os 64 anos com, no máximo, o ensino básico (CITE 2)

Fonte: CNE 2020 (dados EU Labour Force Survey)



Figura 9 População (%) entre os 15 e os 64 anos por nível de escolaridade, 2019

Fonte: CNE 2020 (dados Eurostat)

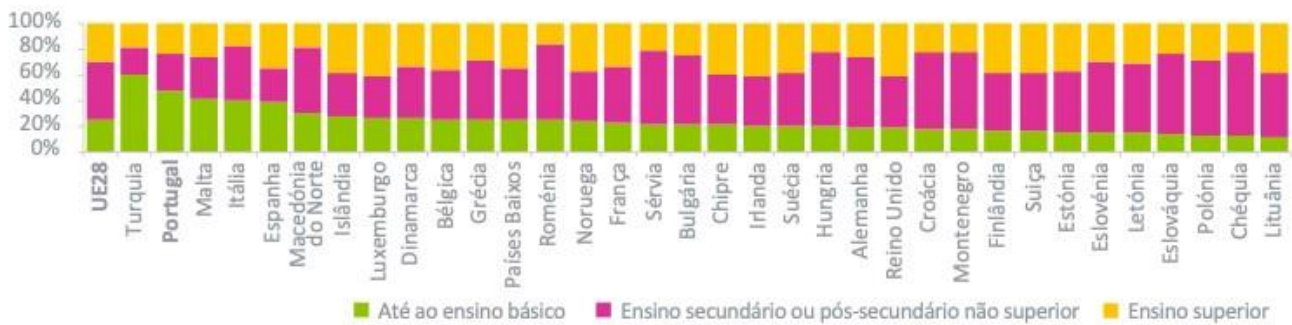
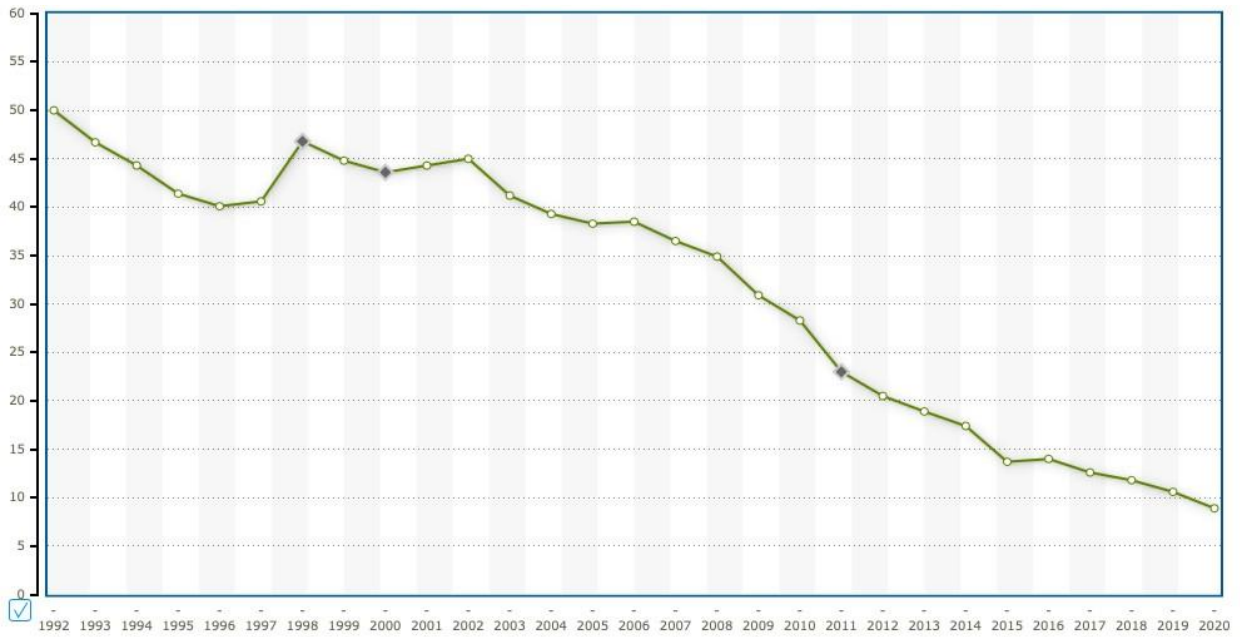


Figura 10

Taxa de abandono precoce de educação e formação

Fonte: Pordata 2021 (dados INE)



TEMA 6: ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Considerações iniciais

O acesso ao ensino superior foi consagrado, há quase 70 anos, na Declaração Universal dos Direitos Humanos. O artigo 26.º refere: “o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito”.

Um sistema de acesso ao ensino superior deve ser transparente, equitativo e eficiente. Um sistema transparente tem regras claras que são amplamente e atempadamente divulgadas para todos. Um sistema equitativo garante a igualdade no ingresso para candidatos com o mesmo mérito académico. Um sistema eficiente promove a seleção dos mais capazes, uma eficiente afetação de recursos financeiros e permite maximizar os retornos dos processos de ensino e de aprendizagem.

Regime de Acesso em Portugal

Qualquer indivíduo que tenha terminado o ensino secundário pode candidatar-se ao ensino superior público ou privado. Existem três vias de acesso (Figura 1):

1. Regime geral: as vagas do concurso nacional de acesso integram um contingente geral e, na 1ª fase, quatro contingentes especiais (para emigrantes portugueses e familiares,

portadores de deficiência física ou sensorial, indivíduos a prestar serviço militar efetivo, e provenientes das regiões autónomas). O regime geral inclui o concurso nacional de acesso ao ensino superior (CNAES), destinado ao ensino estatal, o concurso institucional, destinado ao ensino não estatal e também concursos locais organizados pelas próprias instituições de ensino destinado a cursos com determinadas especificidades.

2. Concursos especiais: consiste numa segunda via de acesso ao ensino superior que permite condições de acesso diferentes a certos grupos de candidatos (titulares de outros cursos superiores, de Técnico Superior Profissional, TeSP, e de Cursos de Especialização Tecnológica, CET, licenciados que pretendam candidatar-se ao curso de medicina, estudantes internacionais e maiores de 23 anos)
3. Regimes Especiais: aplicam-se a funcionários em missão diplomática e familiares, portugueses bolseiros no estrangeiros e funcionários públicos, oficiais das forças armadas, bolseiros dos PALOP, naturais de Timor-Leste e seus filhos, e praticantes desportivos de alto rendimento.

Seleção de candidatos no Concurso Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES):

Dependendo de cada universidade e curso, existe um determinado número de vagas. Por este motivo, o Concurso Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES), tem como objetivo ordenar os alunos da maior à menor nota de admissão. Será através desta ordenação que se saberá a nota do último colocado em cada curso.

Nota final de admissão, resulta da ponderação final da média final do ensino secundário mais a nota final das provas de ingresso e pré-requisitos se necessários.

- Média final do ensino secundário (10º e 11º anos contam 60% e o 12º ano conta 40%)
- Nota das provas nacionais de ingresso, para as quais é exigida uma classificação mínima de 95 em 200 em cada prova, têm uma valorização de pelo menos 35%.
- Pré-requisitos que pretendem atestar se o aluno tem capacidade física ou funcional para aceder a um determinado curso e pesam não mais de 15%. Exemplos: testes de comunicação interpessoal realizados para entrar em medicina e testes de natureza vocacional, como é exemplo a capacidade musical para a entrada em cursos relacionados com música.

1. IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS e EFEITOS

- a. O acesso ao ensino superior está condicionado pelo número de alunos que conclui o ensino secundário. Portugal continua a ser um dos países da OCDE com menor percentagem de jovens entre os 24 e 34 anos que concluiu o ensino secundário. Em 2019, a percentagem portuguesa de 25% de jovens que não concluiu o ensino

secundário contrasta com os 15% da média dos países da OCDE, colocando Portugal no 33º lugar de um ranking de 38 países. (figura 1).

- A ainda reduzida taxa de participação no ensino superior, quando comparada à média da OCDE, implica uma menor capacidade competitiva internacional.
 - As preferências e as escolhas dos estudantes, no que respeita ao ensino superior, estão correlacionadas com o estatuto socioeconómico e background cultural das famílias. (Tavares, 2013; Tavares e Cardoso, 2013). A probabilidade de aceder ao ensino superior aumenta com o rendimento e com a educação dos pais (Magalhães, Tavares e Amaral, 2009). Mesmo que os estudantes tenham acesso ao ensino superior, há desigualdades familiares no que respeita à informação que os estudantes têm sobre a qualidade das instituições e cursos.
- b.** Aumento dos diplomados com cursos de dupla certificação, prevendo-se que estes possam atingir 50% dos diplomados do ensino secundário (Quadro 2). Em geral, há a obrigatoriedade dos diplomados dos cursos de dupla certificação, no caso de pretenderem utilizar o CNA para acesso ao ensino superior, de se submeterem a provas que incidem sobre matérias dos cursos científico-humanísticos, desvalorizando os seus próprios percursos.
- c.** As vagas para os diplomados do ensino profissional são decididas pelas IES, pelo que se estas universidades já tiverem procura suficiente não têm incentivo para criar estas vagas.
- d.** Relativamente à condição socioeconómica e familiar dos alunos, dois inquéritos do Observatório dos Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário (Fernandes et al., 2018 , 2019) mostram que os estudantes que frequentavam os cursos de ciências e humanidades, de artes e espetáculos e cursos tecnológicos eram oriundos de famílias mais escolarizadas (ensino secundário e superior) quando comparados com os alunos de cursos profissionais, cujas famílias possuem habilitações inferiores ou iguais ao 3º ciclo básico.
- A transição dos diplomados de dupla certificação para o ensino superior tem sido um processo difícil. As taxas de transição para o ensino superior dos jovens que terminaram o cursos profissionais em 2016/2017 é baixa (Quadro 3)
- e.** O sistema de acesso ao ensino superior é um sistema seletivo, regulado por numerus clausus o que origina uma situação de competitividade para as vagas disponíveis dos cursos mais desejados.
- Distorções ou manipulação de notas por alguns estabelecimentos de ensino, favorecendo alunos que os frequentam, em geral de famílias com maior poder socioeconómico (Gil Nata e Tiago Neves, 2014). No entanto, a Inspeção-Geral da Educação e a Ciência (IGEC) mostra que a discrepância no valor atribuído pelas escolas e o conseguido nos exames pelos alunos tem vindo a diminuir. Em 2018 a classificação interna das escolas no país era de 1,4 valores e em 2019 este valor desceu para 1,07. A diminuição é mais acentuada nas escolas

auditadas. Nas 11 escolas auditadas, em 2018 a diferença era de 1,82 e em 2019 de 1,3.

- f. As Instituições de Ensino Superior têm um papel limitado na seleção dos alunos. A estas cabe apenas definir as provas nacionais de ingresso que pretendem usar na média de cálculo, a respetiva classificação mínima exigida, os pesos a usar no cálculo da média ponderada que constitui a nota de candidatura e eventuais pré-requisitos. Todas estas decisões são tomadas dentro de limites estabelecidos pela própria legislação.
- Das três condições enunciadas como desejáveis para qualquer sistema de seleção de candidatos ao ensino superior (transparência, equidade e eficiência), a mais difícil de verificar e garantir com o modelo atual é a eficiência. Quanto menos autonomia as IES tiverem na seleção de alunos, menos está assegurado que cada vaga disponível no ensino superior público seja ocupada pelo candidato com maior potencial académico para determinado curso/Instituição.

Debate eficiência e equidade: mais autonomia das IES e uso de outros elementos no processo de seleção, como entrevistas, cartas de recomendação, curriculum vitae, maior o perigo de fomentar desigualdades no acesso.

- g. O atual regime de acesso ao ensino superior foi concebido para uma situação de elevada procura e reduzida oferta e está desajustado à realidade atual que se caracteriza por um excesso de oferta sobretudo nas instituições localizadas fora dos grandes centros urbanos. Os desequilíbrios entre a oferta e procura no ensino superior resultam, em parte, da baixa predisposição dos alunos portugueses para a mobilidade geográfica, preferindo cursos oferecidos pelas Instituições de Ensino Superior com uma localização próxima da sua área de residência (Sá, 2017).
- h. Pouca flexibilidade das estruturas internas das instituições, com rigidez do corpo docente e do modelo de governação que impedem que ajustem a oferta através de transferências internas de vagas entre ciclos de estudos.
- Desajustamento entre a oferta e procura. De acordo com os dados da DGES, em 2018, houve 503 cursos com 20 e menos candidatos em 1ª opção, representando 15354 vagas e 4137 candidatos. A maioria na área das ciências empresariais (14,1%) e das engenharias e técnicas afins (18,1%). 2ª e 3ª fase preenchem estas vagas. Em 2019 foram 50 os ciclos de estudo que tiveram procura nula na primeira fase. São sobretudo ciclos de estudo oferecidos por Institutos Politécnicos localizados fora das áreas metropolitanas e dos distritos do litoral. (Quadro 4). (*É importante perceber o abandono escolar nos cursos com menor procura*).
- i. A procura de qualificações (cursos/Instituições) pelos alunos está, em geral dissociada das mudanças que ocorrem no mercado de trabalho. (Deverá a escolha ser livre ou direcionada?)
- Desemprego de licenciados. Dificuldade na procura do primeiro emprego.

- Falta de recursos qualificados em alguns setores. Menor competitividade da economia
- j. A qualidade da instituição não aparece como um fator determinante para explicar a mobilidade geográfica, ou seja, as diferenças de qualidade entre as instituições de ensino superior não parecem determinar as decisões dos estudantes. (Sá, 2017).
 - Maior procura por IES nos grandes centros urbanos.
- k. O ingresso no ensino superior está dependente da nota dos exames nacionais. Estes exames estão baseados na avaliação de conhecimentos e não de aptidões.
- l. Enormes disparidades entre as classificações da avaliação contínua e dos exames.
 - O ensino secundário está condicionado pelos conteúdos e questões prováveis de sair no exame. Efeitos perversos no sistema educativo porque orienta o ensino para o que sai no exame limitando a inovação pedagógica e o ensino de aptidões e soft skills que são determinantes para o sucesso universitário.
- m. Desconexão entre o ensino superior e secundário. Os docentes das IES não conhecem os conteúdos que os alunos aprenderam no secundário. Por sua vez, os professores do ensino secundário desconhecem o que se espera de um aluno ao nível do ensino superior. quais são as capacidades que se espera de um lado no ensino superior. No ensino secundário a informação é escassa no que diz respeito aos diferentes percursos académicos e profissionais.
 - Desmotivação e desistência de alguns alunos em se candidatarem ao ensino superior.
- n. Os alunos podem candidatar-se a 6 opções (curso/IES). O algoritmo utilizado para fazer o emparelhamento de estudantes a escolas tem 46 anos e gera ineficiências e comportamentos estratégicos à entrada que podem implicar o abandono escolar.

3. BENCHMARK INTERNACIONAL

- a. Na Europa, os critérios de acesso ao ensino superior não são homogéneos. Em alguns países, existe o acesso livre ao ensino superior. Neste caso, é suficiente que o estudante tenha sucesso no ensino secundário para que fique automaticamente elegível para frequentar um curso e/ou instituição à sua escolha. São exemplo disso, a Alemanha, Áustria, Bélgica. Na maioria dos países europeus existe um sistema de numerus clausus e os estudantes são selecionados. Há, ainda, países com sistemas simultaneamente livres e seletivos, com acesso garantido apenas a alguns cursos. No Chipre, os estudantes têm um direito garantido de admissão no ensino superior em todos os campos de estudo, com exceção de alguns domínios profissionais. No caso da França, o sistema de acesso ao ensino superior garante o acesso livre às universidades, exceto às

altamente seletivas ‘Grandes Écoles’, aos institutos universitários especializados em tecnologia e aos cursos de ensino superior para técnicos. Em Espanha, embora a legislação estabeleça o direito garantido de acesso ao ensino superior, na prática existe seleção. As Universidades selecionam os estudantes de acordo com uma nota de entrada que combina o desempenho no ensino secundário com o desempenho nos exames de ingresso das universidades (Figura 3).

- b.** Quanto aos percursos seguidos pelos estudantes para o acesso ao ensino superior, existem países com uma única via de acesso. Nos que têm diferentes vias de acesso, a maioria dos estudantes ingressa no ensino superior através de uma via de acesso principal. A via alternativa, em geral, não inclui mais do que 10% dos candidatos. Existem algumas exceções em países que diferenciam o ensino superior académico e profissional. Na Finlândia, 71 % dos estudantes ingressam através de uma via principal que utiliza o exame de conclusão do ensino secundário geral, e 18 % ingressam através do ensino/formação de nível secundário superior profissional. Na Eslovénia 55 % de estudantes ingressa através da via do ensino geral e 43 % através da via do ensino/formação profissional. Em Montenegro predomina a vertente profissionalizante que conta com 61 % dos ingressos, sendo 30 % através do ensino secundário escolar (Figura 4).
- c.** Na maioria dos países europeus (destaca-se o Reino Unido e os Países Nórdicos) as IES têm autonomia no processo de seleção independentemente da adoção do sistema de numerus clausus. Nestes casos, os estudantes podem ser admitidos através do reconhecimento da aprendizagem prévia, seja ela constituída por conhecimentos literários formais (resultados do ensino secundário e provas de ingresso) ou outras capacidades e habilitações não literárias definidas por cada uma das instituições. Apenas Portugal e Espanha (e parcialmente a Dinamarca) têm processos centralizados de escolha e distribuição dos candidatos, embora o sistema espanhol admita variantes estabelecidas pelas suas Comunidades Autónomas.
- d.** Quanto aos exames de admissão nacionais, há modelos de acesso baseados apenas em exames de admissão (China, Coreia do Sul, Grécia); modelos semelhantes ao português, onde estes exames são um dos critérios, podendo não ser o mais determinante (África do Sul, Estados Unidos, Inglaterra, Japão, Suécia, Turquia, Espanha); modelos de seleção com condições alternativas, e normalmente definidas a nível institucional (Austrália, Canadá ou México).
- e.** Nos países que usam exames de admissão, uns consideram a avaliação de conhecimentos, outros, como os EUA, a avaliação de aptidões.
- f.** Quanto ao impacto da qualidade da IES na escolha dos alunos, há estudos internacionais que apontam para diferenças entre países. Na Holanda, existe um padrão semelhante ao português, ou seja, uma certa dissociação da qualidade nas escolhas. Já em países como o Reino Unido e os EUA a qualidade surge normalmente como um motivo principal das escolhas dos estudantes (Sá, 2017).

- g. Alguns países nórdicos, onde a idade de início do ensino superior é relativamente elevada – Dinamarca, Finlândia e Noruega – encorajam a entrada direta no ensino superior após a conclusão do ensino secundário. Na Finlândia e na Noruega existem um número de vagas para estudantes abaixo de uma idade definida. Na Dinamarca, são impostas restrições financeiras às bolsas e empréstimos, de modo a encorajar os estudantes a iniciar os seus estudos diretamente e a terminá-los o mais cedo possível. Em Malta, o apoio financeiro aos estudantes é cortado após os 30 anos. A Itália adotou uma estratégia diferente, não baseada em incentivos financeiros. Os estudantes do ensino secundário podem fazer uma pré-inscrição nas IES aumentando o compromisso destes estudantes. Países com medidas indiretas que podem ter impacto na entrada imediata no ensino superior têm impacto: Na Bélgica, República Checa, Alemanha, França, Lituânia, Áustria e Portugal, os abonos familiares são concedidos a famílias com estudantes com idades inferiores a 24-25 anos. Na Alemanha a visão é diferente e encorajam-se os alunos a adiar o momento de iniciar os seus estudos superiores para que estes alarguem os seus horizontes e façam escolhas mais informadas.
- h. Na Irlanda e no Reino Unido, as IES com maior percentagem de estudantes subrepresentados recebem mais financiamento. Nos Estados Unidos, pode haver penalizações em termos de financiamento das faculdades nas universidades públicas se estas não admitirem certo número de estudantes sub-representados.

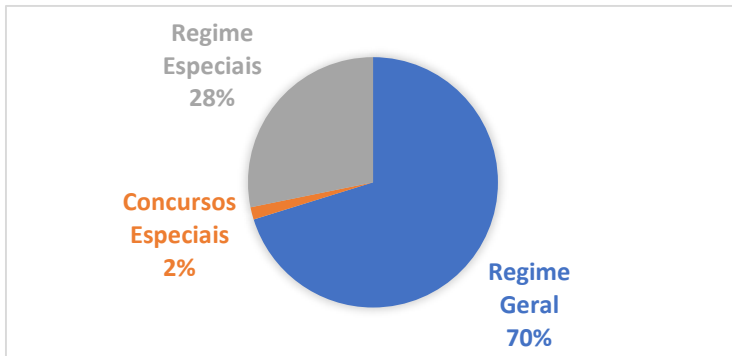
4. CAMINHOS PROPOSTOS PARA REFORMAS EM PORTUGAL

- a. Para atrair mais estudantes para o ensino superior:
- é importante garantir aos estudantes do ensino secundário convencional e profissional o acesso a melhor informação sobre as IES e sobre as vantagens de prosseguir os estudos, mesmo que mais tarde, e as possibilidades de financiamento, público e privado, para tal. O uso de “role models” e outras iniciativas deveriam ser implementadas e testadas nas escolas de uma forma experimental.
 - é preciso maior interação entre o ensino secundário e universitário, com projetos de colaboração entre docentes e estudantes dos dois níveis de ensino. Esta colaboração não só enriqueceria cientificamente os estudantes, como lhes proporcionaria mais informação institucional e um melhor encaminhamento para o ensino superior.
 - Garantir apoios financeiros e melhor literacia sobre estes apoios a alunos que tem habilitações para prosseguir os estudos superiores e que não o façam por razões económicas.
 - Maior esforço das IES para atrair estudantes estrangeiros, por exemplo mantendo um sistema de aulas online

- Atrair alunos mais velhos através de incentivos formais e informais, que nunca frequentaram o ensino superior, ou que apesar de o terem frequentado, não o concluíram. Incentivos às entidades empregadoras.
- b. Dar mais autonomia às instituições de ensino superior para selecionarem alunos garantindo a igualdade de oportunidades entre alunos. Debate: trade-off eficiência vs. Equidade.
- c. Promover a mobilidade geográfica: Aumentar apoios financeiros (como as bolsas do Programa +Superior) com o objetivo de incentivar e apoiar financeiramente a frequência do ensino superior em regiões do país onde a procura é menor e a pressão demográfica é menos forte. Estas bolsas devem ser majoradas pela escolha de cursos com maiores saídas profissionais. Outros incentivos para estudar fora dos grandes centros urbanos poderiam passar por “cheques alojamento”.
- d. Combate à manipulação de notas no ensino secundário com incentivos negativos com consequências e não apenas recomendações.
- e. Separar exames nacionais de conclusão do ensino secundário do processo de admissão.
- f. Utilizar mais testes de aptidão em vez de (só) testes de avaliação de conhecimentos formais. Os testes de aptidão permitem uma melhor identificação de talento, democratização o acesso e diversificam o corpo estudantil.
- g. Acabar com os numerus clausus? Teoricamente, permitiria maior competitividade entre as IES e uma oferta tendencialmente de maior qualidade. No entanto, a curto prazo, deixaria os politécnicos públicos e o setor privado com problemas de atratividade; o interior ainda mais desertificado e algumas áreas de estudo sobrelotadas.
- h. A escolha do curso/IES deve ser livre e satisfazer aspirações profissionais e pessoais do aluno, mas havendo financiamento público, o Estado deve assegurar mecanismos de divulgação da empregabilidade dos cursos, transparentes, fiáveis e sobretudo comparáveis, para que os candidatos ao ensino superior possam fazer a sua livre escolha mais informados.

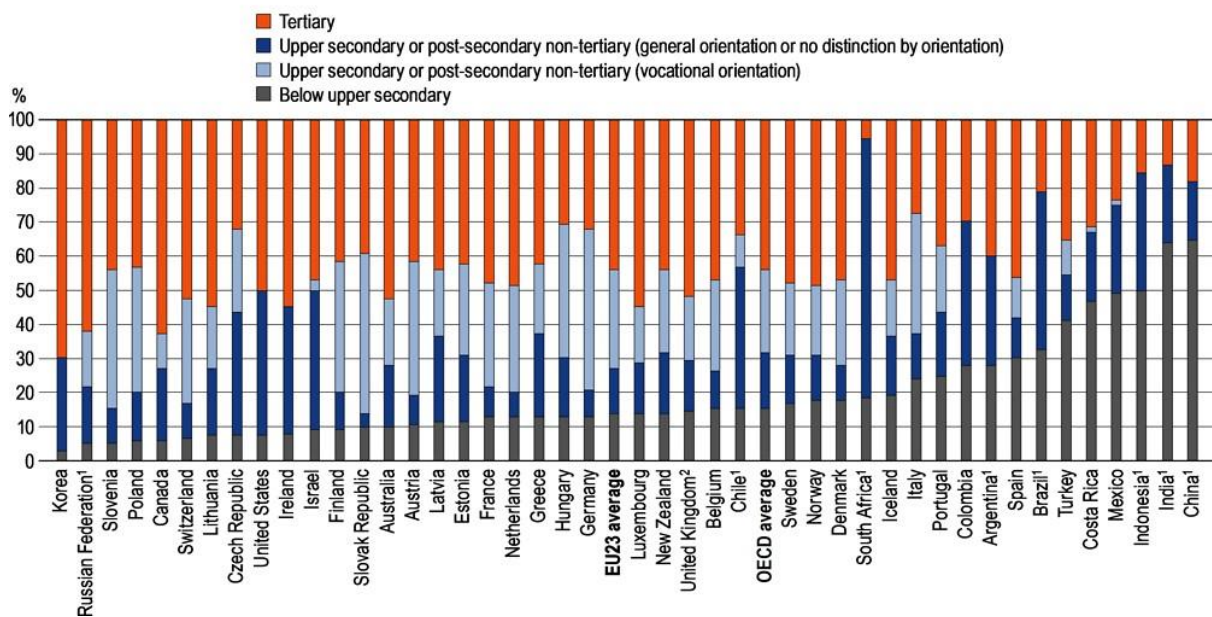
Quadros e Figuras

Figure 1. Vias de acesso ao ensino superior público (%) - 2018/19



Fonte: DGES, 2019

Figure 2. Nível de educação concluído dos jovens entre 25-34 anos (2019)



Fonte: OECD (2020), Education at a Glance Database

Quadro 1. CICLOS DE ESTUDO COM PROCURA BAIXA (IP>0 e IP<30) NA 1ª FASE DE COLOCAÇÃO DO CNA OFERECIDOS NOS DIVERSOS DISTRITOS (2019)

CICLOS DE ESTUDO (nº)

RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR (Despacho 1307/2020) maio 2020

DISTRITOS	Politécnicos	Universitários	Total
Lisboa e Porto	14	10	24
Aveiro, Braga, Coimbra, Leiria e Setúbal	42	4	47
Outros distritos	112	26	138

Quadro 2. ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO SECUNDÁRIO, POR OFERTA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO (2017/18)

	Total	%
Ensino secundário/ oferta	350 958	100
Cursos científico-s (CCH)	204 713	58,3
Artístico especializado ¹⁴ (CAE)	2 736	0,8
Cursos profissionais (CP)	116 722	33,3
Cursos de aprendizagem (CA) - IEFP	21 869	6,2
Outros cursos do ensino secundário ¹⁵	4 918	1,3

Fonte: dados DGEEC, 2017/18.

Quadro 3 - SITUAÇÃO DOS DIPLOMADOS DE (2016/17) APÓS UM ANO, POR OFERTA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO (Portugal Continental)

Ensino secundário/ oferta	Estuda numa IES para grau superior (%)	Estuda numa IES em cursos CET ou TeSP (%)	emA estudar em IES (total) (%)
Cursos científicos	79	1	80
Artístico especializado	56	0	56
Cursos profissionais	6	12	18

Fonte: DGEEC, maio 2019.

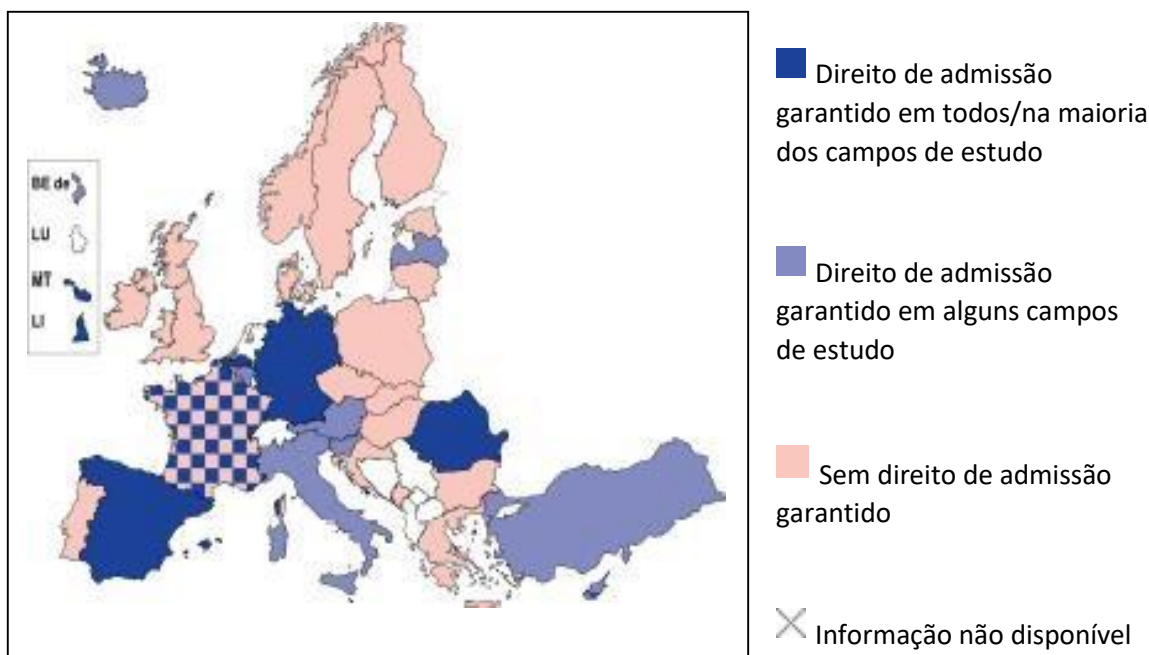
Quadro 4 - CICLOS DE ESTUDO COM PROCURA BAIXA (IP>0 e IP<30) NA 1ª FASE DE COLOCAÇÃO DO CNA OFERECIDOS NOS DIVERSOS DISTRITOS (2019)

CICLOS DE ESTUDO (nº)

DISTRITOS	Politécnicos	Universitários	Total
Lisboa e Porto	14	10	24
Aveiro, Braga, Coimbra, Leiria e Setúbal	42	4	47
Outros distritos	112	26	138

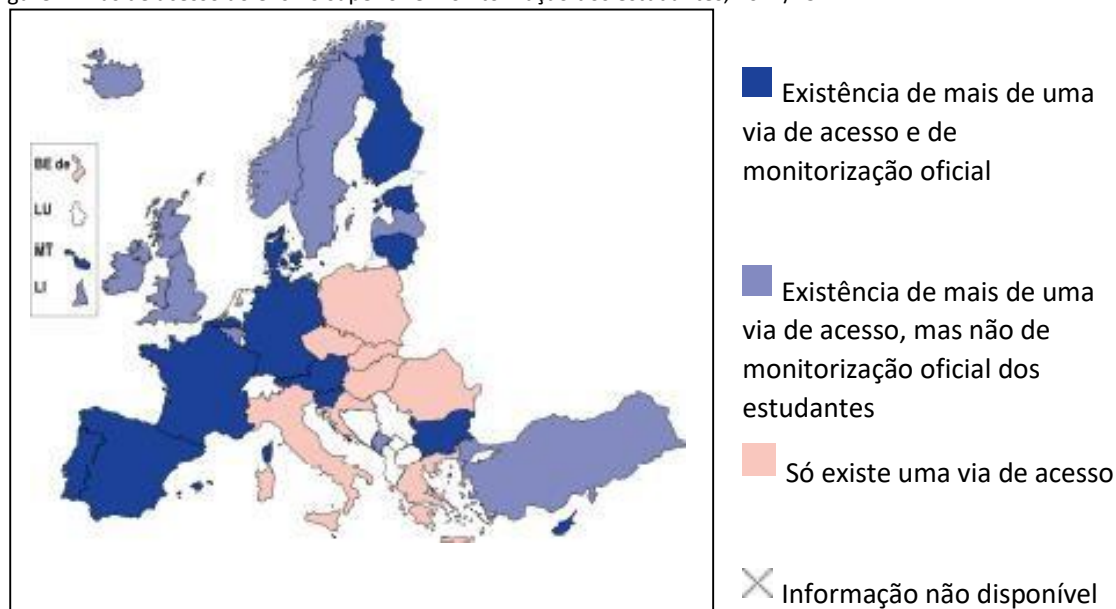
RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR (Despacho 1307/2020) maio 2020

Figure 3. Direito de admissão ao ensino superior para detentores de um diploma de conclusão do ensino secundário, 2012/13



Fonte: Eurydice, 2014.

Figure 4. Vias de acesso ao ensino superior e monitorização dos estudantes, 2012/13



Fonte: Eurydice, 2014.

TEMA 7: Endogamia Académica

DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

O conceito de endogamia académica (*academic inbreeding*) usualmente refere-se a situações de imobilidade profissional em que um docente do ensino superior desenvolve a sua atividade profissional na mesma universidade ou faculdade em que recebeu a sua formação académica original, sem nunca ter tido, na sua carreira, qualquer experiência profissional significativa em entidades externas, por exemplo noutras instituições de ensino ou investigação, em empresas ou em entidades governamentais.

De acordo com o relatório³ publicado em 2017 pela Direção-Geral de Estatística de Educação e Ciência (DGEEC), o problema de uma instituição de ensino superior ter uma proporção excessiva de docentes nestas condições é o risco de isso gerar "... uma comunidade académica menos diversa, mais fechada sobre si mesma, com menor abertura a ideias externas e com maior dificuldade de integração em redes de investigação nacionais e internacionais. Significa ainda

que, nos concursos institucionais para posições académicas, os candidatos internos à instituição prevalecem sistematicamente."

A endogamia académica é um fenómeno antigo e presente em muitos sistemas de ensino superior, embora em graus diferentes. Os seus efeitos negativos na cultura de inovação, na integração internacional e na qualidade da produção científica de um departamento ou faculdade são descritos em numerosos estudos académicos da especialidade^{2, 4, 5, 6, 7, 8}.

Além disso, quando os candidatos internos à instituição prevalecem sistematicamente nos concursos para as posições de carreira, os quais devem ser concursos "abertos e internacionais", nas palavras da legislação nacional do estatuto da carreira docente universitária, levantam-se preocupações públicas legítimas sobre o verdadeiro grau de isenção e seleção meritocrática prevalecente nestes concursos².

Uma cultura de endogamia académica distorce as dinâmicas internas da instituição, acentuando as relações hierárquicas e aumentando dependência dos docentes jovens face aos docentes em categorias seniores, pois são estes últimos quem tipicamente gere os procedimentos concursais da casa².

Os indicadores estatísticos nacionais apresentados pela DGEEC, baseados em dados reportados pelas próprias instituições, informam-nos que, no ano letivo de 2015/16, entre os docentes doutorados que ocupavam posições de carreira em universidades públicas portuguesas, cerca de 70% trabalhavam na mesma instituição em que se haviam doutorado; cerca de 19% tinham obtido o doutoramento no estrangeiro; e apenas 10% se haviam doutorado numa instituição portuguesa diferente daquela em que agora trabalhavam. A mobilidade académica em Portugal é, portanto, bastante reduzida.

Estes números globais escondem uma grande heterogeneidade entre diferentes instituições de ensino superior e, sobretudo, entre faculdades e escolas das diversas áreas disciplinares.

Os dados referenciam três unidades orgânicas em que a maioria dos docentes de carreira se doutorou no estrangeiro, entre as quais a maior é a faculdade de economia da Universidade Nova de Lisboa, em que 75% dos docentes se doutoraram no estrangeiro, 17% noutra instituição portuguesa e apenas 8% se doutoraram na própria Universidade Nova. Ao mesmo tempo, existem pelo menos 13 faculdades em que mais de 90% dos docentes de carreira se doutoraram na própria instituição. Os casos mais extremos são talvez os das faculdades de direito da Universidades de Coimbra e de Lisboa, em que praticamente a totalidade dos seus docentes de carreira (100% e 99%, respetivamente) são doutorados da casa. Por outras palavras, até ao ano de 2015/16, nenhum doutorado na Universidade de Lisboa tinha sido aceite num concurso organizado pela faculdade de direito da Universidade de Coimbra, e viceversa.

Com registos desta natureza, muitos doutorados de certas áreas já não se dão ao trabalho de apresentar candidaturas a outras instituições que não seja aquela onde se formaram. Sabem que "não têm hipóteses" contra os candidatos internos da casa. Se um jovem pretende ser docente numa faculdade e esta tem uma cultura endogâmica, então tentar obter formação

doutoral noutra faculdade nacional ou internacional será um passo contraproducente para o jovem, por mais prestigiada que seja essoutra formação ou por mais avançada que seja a investigação aí desenvolvida. Na prática, a mobilidade académica dos jovens é fortemente desincentivada.

Esta leitura é confirmada pelos dados relativos a Portugal apresentados pela DGEEC em 2017, mostrando que os indicadores de endogamia académica entre os docentes jovens são semelhantes aos observados entre os seus colegas mais velhos, cuja contratação aconteceu há várias décadas. Ou seja, a nível nacional a situação parece não estar a melhorar.

BOAS PRÁTICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

Infelizmente, não existem dados internacionais comparáveis sobre os níveis de endogamia académica nos vários países da OCDE¹. Estimativas apresentadas em artigos científicos⁸ apontam para uma incidência significativamente maior nos países do sul da Europa, como Portugal, Espanha e Itália, por comparação com os países do norte da Europa.

Em vários países existem normas legais ou informais que impedem, ou pelo menos dificultam fortemente, as práticas de endogamia académica⁹. Por exemplo, na Alemanha, os docentes nas posições iniciais carreira que queiram progredir para posições permanentes mais elevadas devem candidatar-se a instituições diferentes daquela em que atualmente trabalham, o que elimina de forma muito transversal as práticas de favorecimento dos candidatos internos nos concursos. Em França, os concursos para a carreira docente universitária têm tradicionalmente uma primeira fase organizada a nível nacional, na qual as faculdades não controlam diretamente os júris de seleção e a ordenação dos candidatos. Nos Estados Unidos são frequentes as normas a nível institucional que dificultam fortemente a contratação pelas universidades dos seus próprios diplomados.

Em Portugal as normas vigorosas são tradicionalmente inexistentes, tanto a nível nacional como institucional. No plano das instituições, uma exceção histórica assinalável é a política interna da faculdade de economia da Universidade Nova de Lisboa, que, desde os anos 80 do século passado, desencoraja a contratação dos seus próprios diplomados. No plano dos normativos legais a nível nacional, o atual estatuto da carreira docente prevê que as posições de carreira sejam atribuídas através de concursos abertos e internacionais, decididos por um júri composto por elementos maioritariamente externos à instituição. Contudo, a escolha dos elementos externos do júri é deixada inteiramente a cargo da instituição, pelo que, na ausência de normas institucionais fortes, as recomendações do estatuto da carreira docente se têm revelado ineficazes no combate às práticas de endogamia.

Por um lado, é compreensível que seja mais difícil aplicar em Portugal normas transversais de mobilidade semelhantes às alemãs, uma vez que, num sistema científico de reduzida dimensão, um docente poderá não conseguir encontrar um outro departamento universitário em Portugal suficientemente competitivo ou interessado na sua especialidade, além daquele em que agora trabalha. Por outro lado, estas situações minoritárias dificilmente poderão ser utilizadas para justificar os numerosos casos em que 80, 90 ou 100% dos docentes de carreira de uma faculdade

são diplomados da casa, ou a inexistência de políticas institucionais eficazes para prevenir a endogamia.

PROPOSTAS

Para combater às tendências de endogamia académica existentes em muitas faculdades portuguesas, aumentar a mobilidade de docentes, a transparência dos concursos e a diversidade académica nos departamentos, apresentam-se as seguintes propostas:

Proposta 1. Divulgação pública regular, por parte do Ministério, de indicadores estatísticos de endogamia académica relativos às contratações realizadas pelas diversas instituições de ensino superior e respetivas unidades orgânicas, à semelhança do relatório pontual de 2017.

Proposta 2. Aquando da publicação dos resultados dos concursos, solicitar às instituições de ensino superior que indiquem também o número total de candidaturas recebidas e o número de candidatos admitidos a concurso, após aplicação dos critérios de elegibilidade. Estes dados permitirão compilar indicadores estatísticos sobre a atratividade e abertura dos concursos organizados pela instituição. Por exemplo, se uma faculdade organiza concursos que sistematicamente atraem poucos candidatos face ao normal na área disciplinar, ou se tem muitos concursos em que só um candidato foi considerado elegível, isso pode ser uma indicação de perfis demasiado restritivos nos editais de anúncio dos seus concursos.

Proposta 3. Na constituição dos júris de seleção dos concursos, tornar verdadeiramente externos os elementos do júri externos à instituição. Para isso, os elementos externos não devem ser escolhidos por indicação direta da própria instituição, como atualmente acontece, mas mediante sorteio entre uma bolsa nacional previamente constituída, formada por docentes e investigadores de reconhecido mérito na área disciplinar, portugueses ou estrangeiros. Os elementos internos do júri continuam a ser escolhidos diretamente pela instituição que organiza o concurso.

A formação das bolsas nacionais pode ser feita anualmente através da indicação, por cada instituição, de um número fixo de representantes seus em cada área disciplinar. Desta forma, as instituições contribuem para a formação das bolsas nacionais de onde sairão os elementos externos dos júris de todos os concursos. Porém, devido ao sorteio, não indicam diretamente os elementos externos do júri de qualquer concurso em particular.

Proposta 4. Nos concursos para acesso à carreira docente abertos pelas universidades públicas, nomeadamente nos concursos para a categoria de Professor Auxiliar, introduzir como requisito a existência de alguns anos de experiência externa à instituição, por exemplo através da satisfação de uma das seguintes condições:

- 1) Ser titular de um diploma de doutor atribuído por instituição de ensino superior, nacional ou estrangeira, diferente da instituição de ensino superior em que se enquadra o concurso.

- 2) Ter experiência profissional em entidades públicas ou privadas fora do âmbito da instituição de ensino superior em que se enquadra o concurso. A experiência profissional externa deve ter duração agregada de pelo menos três anos sem vínculo laboral à instituição do concurso (nem a entidades dependentes desta).

Proposta 5. No âmbito da avaliação geral das instituições de ensino superior, realizada regularmente pela A3ES, aprofundar o domínio dedicado à qualidade dos processos de recrutamento e promoção de docentes por parte das instituições públicas. Neste domínio devem ser avaliadas as políticas de recrutamento implementadas pela instituição, incluindo uma componente sobre as medidas de combate à endogamia e a monitorização da sua eficácia através de indicadores estatísticos sobre as contratações e promoções nas diversas unidades orgânicas da instituição.

Proposta 6. Mesmo implementando medidas para aumentar a abertura externa dos concursos e novas contratações, os elevados níveis de endogamia da atual população docente garantem que, ainda durante muitos anos ou décadas, muitas faculdades continuarão a ser maioritariamente compostas por diplomados da casa, alguns dos quais com reduzida experiência profissional externa à instituição. Para mitigar esta situação, propõe-se a promoção de programas de intercâmbio temporário de docentes entre instituições de ensino superior nacionais, ou entre instituições de ensino superior e empresas.

REFERÊNCIAS

1. *Higher Education, Benchmarking Higher Education System Performance*, Section 4.3.6, OECD, 2019.

(<https://www.oecd.org/education/benchmarking-higher-education-system-performancebe5514d7-en.htm>)

2. P. Altbach, M. Yudkevich, L. Rumbley (2015): *“Academic Inbreeding: Local Challenge, Global Problem”*, in *Academic Inbreeding and Mobility in Higher Education: Global Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

3. A. Domingos, J. Baptista (2017): *“Indicadores de endogamia académica nas instituições públicas de ensino universitário”*, Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência.

(<https://www.dgeec.mec.pt/np4/385/>)

4. H. Horta, F. Veloso, R. Grediaga (2010): *“Navel Gazing: Academic Inbreeding and Scientific Productivity”*, *Management Science*, 56.

5. H. Horta (2013): *“Deepening our understanding of academic inbreeding effects on research information exchange and scientific output: new insights for academic based research”*, *Higher Education*, 65.

6. O. Tavares, V. Lança, A. Amaral (2017): *“Academic Inbreeding in Portugal: Does Insularity Play a Role?”*, Higher Education Policy, 30.
7. O. Tavares, C. Sin, C. Sá, S. Bugla, A. Amaral (2021): *“Inbreeding and research collaborations in Portuguese higher education”*, Higher Education Quarterly.
8. M. Seeber, B. Lepori (2014): *“The Internationalization of Higher Education Institutions”*, in Knowledge, Diversity and Performance in European Higher Education: A Changing Landscape, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
9. M. Seeber, J. Mampaey (2021): *“How do university systems' features affect academic inbreeding? Career rules and language requirements in France, Germany, Italy and Spain”*, Higher Education Quarterly.

TEMAS A EXPLORAR NO ENSINO SUPERIOR

INTERNACIONALIZAÇÃO

DIGITALIZAÇÃO COMPETITIVIDADE