



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Comissão de Educação, Ciência e Cultura**

**RELATÓRIO**

sobre a Comunicação da Comissão sobre a eficiência e equidade nos sistemas de  
educação e formação  
COM (2006) 481 - SEC(2006) 1096

dirigido à Comissão dos Assuntos Europeus

**Relatora: Deputada Paula Barros (PS)**

**22 de Novembro de 2006**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Educação, Ciência e Cultura

#### Comunicação da Comissão sobre os Sistemas de Educação e Formação

COM (2006) 481

#### RELATÓRIO

##### **I – Procedimento**

Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, a Comunicação da Comissão sobre “Eficiência e Equidade nos Sistemas de Educação e Formação” dirigida ao Conselho e ao Parlamento Europeu (doravante abreviadamente designada por “Comunicação”), foi distribuída à Comissão Parlamentar de Educação, Ciência e Cultura, no dia 26 de Outubro de 2006, para seu conhecimento, em razão da **matéria em causa**.

##### **II – Da proposta**

Na sequência das conclusões do Conselho Europeu da Primavera de 2006, a presente Comunicação, reconhecendo a relevância da equidade e da eficiência para a qualidade dos sistemas de educação e formação, visa informar sobre as tendências registadas nos Estados-Membros, bem como do teor de trabalhos de investigação efectuados, que facilitem os processos de reforma em curso, com incidência nestas áreas.

Assim, esta Comunicação, versando sobre diferentes vertentes desta temática, apresenta o seguinte elenco de questões:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Educação, Ciência e Cultura

#### 1. **“Dar resposta aos desafios económicos e sociais”**

A Comunicação assume como desafios socioeconómicos interrelacionados: (i) a Globalização e a emergência de países recém-industrializados e altamente competitivos; (ii) a Demografia, considerando uma população europeia em envelhecimento e os fluxos migratórios; (iii) a rápida mudança na natureza do mercado de trabalho e (iv) a revolução das TIC decorrente do progresso tecnológico.

Associando a exclusão social e o risco de desemprego às baixas qualificações, a Comunicação sublinha ainda os efeitos positivos nos resultados económicos e sociais que as políticas de educação e formação podem fomentar.

No mesmo sentido, refere-se ainda que as desigualdades ao nível da educação e formação acarretam enormes custos ocultos nos sistemas de contabilidade pública, como comprova a apresentação dos seguintes exemplos:

- Nos Estados Unidos da América o abandono do ensino secundário por parte de um jovem de 18 anos implica, ao longo da sua vida, custos médios globais estimados em 350 000 euros, incluindo-se perdas de imposto sobre o rendimento, maior procura de cuidados de saúde e assistência pública, bem como os custos decorrentes de taxas mais elevadas de criminalidade e delinquência; e

- No Reino Unido, se mais 1% da população activa tivesse completado o ensino secundário, os benefícios para este país traduzir-se-iam, anualmente, em cerca de 665 milhões de libras esterlinas, resultantes de uma diminuição da criminalidade e de um crescimento dos rendimentos potenciais.

Conclui-se pois que os Estados-Membros podem maximizar os rendimentos reais, a longo prazo, dos seus sistemas de educação e formação, se fizerem relevar os



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Educação, Ciência e Cultura

critérios de equidade e eficiência na definição dos contornos das reformas a implementar.

#### **2. “Integrar a Eficiência e a Equidade na planificação das estratégias de aprendizagem ao longo da vida”**

Admitindo que os investimentos em educação e formação não produzem resultados imediatos, a Comunicação preconiza a planificação de longo prazo relativamente à despesa nestas áreas.

A Comunicação realça que, de acordo com os dados disponibilizados, se considerada a aprendizagem ao longo da vida, o ensino pré-escolar apresenta as taxas de retorno mais elevadas, com especial incidência nas pessoas mais desfavorecidas.

Com efeito, a aprendizagem ao longo da vida é reconhecida como instrumento de promoção de equidade, na medida em que permite a indivíduos menos favorecidos o acesso a competências e aptidões essenciais no quadro da educação não formal e informal.

Por outro lado, é valorizada uma cultura de avaliação nos sistemas de educação e formação que confira eficácia, a longo prazo, das políticas adoptadas. Tal propósito, está presente na sugestão feita aos Estados-Membros para que disponham de instrumentos de produção e consulta de trabalhos de investigação, designadamente, de uma infra-estrutura estatística que recolha dados e implemente mecanismos de avaliação.

Reconhecendo que as políticas educativas não podem corrigir as desigualdades em termos de educação, a Comunicação recomenda ainda a existência de abordagens intersectoriais capazes de associar aquelas políticas às relacionadas com o emprego, economia, inclusão social, juventude, saúde, justiça, habitação e serviços sociais.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Educação, Ciência e Cultura

### **3. “Assegurar Eficiência e Equidade nas Políticas de Educação e Formação”**

#### 3.1 Ensino Pré-Escolar

Em função dos dados disponíveis, constata-se que a participação num ensino pré-escolar de qualidade acarreta benefícios duradouros em termos de resultados obtidos e de socialização, nomeadamente, durante a escolaridade e a carreira dos indivíduos, facilitando, simultaneamente, um processo de aprendizagem posterior.

A este propósito, a Comunicação enuncia como vantagens concretas: a melhoria de resultados escolares, dos níveis de emprego, das remunerações, da prevenção da criminalidade, das relações familiares e da saúde.

Ao invés, segundo o teor da Comunicação, a inexistência de investimento em aprendizagem precoce pode implicar medidas correctoras “substancialmente” mais onerosas em etapas posteriores da vida, com inerentes custos de eficácia na despesa.

Relativamente a esta matéria, importa referir que a Comunicação ao citar exemplos de países europeus que optaram por políticas de despesas destinadas a reforçar a educação pré-escolar, ignora, incompreensivelmente, o caso Português, o que justifica o correspondente reparo<sup>1</sup>.

Merece igualmente destaque a menção da Comunicação ao envolvimento dos pais que é considerado como essencial para o êxito do ensino pré-escolar, referindo-se que no caso das crianças desfavorecidas, pode o mesmo ser incentivado por programas especiais de educação parental e sensibilização.

#### 3.2 Ensino Básico e Secundário

---

<sup>1</sup> O alargamento significativo da rede do Pré-Escolar promovida pelo XIII Governo Constitucional, justificaria uma referência a Portugal.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Em relação a este nível de ensino, a Comunicação analisa a questão dos efeitos do "*tracking*"<sup>2</sup> nos sistemas educativos, concluindo que os países europeus que agrupam os alunos em função das suas aptidões numa idade precoce apresentam "disparidades mais acentuadas" em termos de instrução, em comparação com outros sistemas mais integrados.

Na Comunicação defende-se que o retardamento do "*tracking*" até ao ensino secundário, permitindo-se, nesse nível, a mudança de tipo escola, pode diminuir a segregação e promover a equidade, sem custos de eficiência.

A Comunicação destaca também os esforços envidados por diversos Estados-Membros (entre os quais Portugal) na melhoria da eficiência por via da descentralização, conferindo aos estabelecimentos de ensino mais autonomia.

Porém, a Comunicação ressalva que estes sistemas devem ser concebidos garantindo-se o respeito pelo princípio da equidade e evitando-se as consequências variáveis, a nível local, de decisões descentralizadas.

Tendo em atenção a agenda de reformas em curso no nosso país, importa ainda reter a ideia presente na Comunicação segundo a qual, "*a eficiência e a equidade podem ser melhoradas se as atenções forem concentradas no aperfeiçoamento da qualidade dos professores e dos processo de recrutamento em zonas desfavorecidas, bem como na concepção de sistemas de autonomia e responsabilização que previnam desigualdades*".

### 3.3 Ensino Superior

---

<sup>2</sup> De acordo com a Comunicação, o termo significa: "Repartição de crianças em escolas distintas, em função das aptidões que revelam antes dos 13 anos de idade".



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Retratando-se o Ensino Superior como um sector fundamental das economias e das sociedades assentes no conhecimento, a Comunicação realça a necessidade da sua modernização, tendo em vista a melhoria da sua competitividade e a promoção da excelência.

Relembra a Comunicação que a Comissão, visando tal desiderato, propôs que a União Europeia, com o prazo de uma década, viesse a dedicar pelo menos 2 % do seu PIB às actividades inerentes à modernização do Ensino Superior, contribuindo, por essa via, para a consolidação de uma sociedade de conhecimento.

Abordando a relevante matéria do financiamento do Ensino Superior, a Comunicação expõe um entendimento segundo o qual o acesso gratuito a este nível de ensino não garante, necessariamente, a equidade. Com efeito, a Comunicação sugere que os Estados-Membros devem criar as condições e os incentivos adequados para gerar maiores investimentos de fontes públicas e privadas, instituindo regimes de propinas combinados com medidas de apoio financeiros aos mais desfavorecidos.

#### 3.4 Ensino e Formação Profissionais

De acordo com a Comunicação, apenas 10,8 % dos adultos europeus participam em acções de aprendizagem ao longo da vida em contextos formais, não formais ou informais.

Com efeito, apesar dos empregadores ministrarem formação, em situação de trabalho, aos trabalhadores mais especializados, continua a registar-se relutância relativamente à formação dos trabalhadores desfavorecidos e menos instruídos.

Admite-se pois que as repercussões dos regimes públicos de formação de adultos na melhoria das perspectivas de emprego de adultos desfavorecidos têm sido reduzidas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Deste modo, atendendo à insuficiência de resultados, a Comunicação recomenda as seguintes abordagens:

- (i) Parcerias entre empresas, sector público, parceiros sociais e organizações locais do terceiro sector, centrando-se em grupos de alvo específicos e nas suas necessidades; e
- (ii) Ligação às necessidades de competências dos empregadores, apostando-se na componente de “formação em actividade”.

A este respeito, a Comunicação refere ainda um aspecto de crucial impacto, designadamente, a difusão, por parte dos Governos, de mais informações sobre as necessidades de competências do mercado laboral, garantido mais eficácia na correspondência entre a oferta e a procura, facilitando as opções de ensino e carreira.

#### **4. A acção da União Europeia**

Mediante a presente Comunicação, sublinhando o papel dos Estados-Membros na prossecução das políticas sugeridas e dos programas comunitários em curso, a Comissão Europeia assume o compromisso de avançar com trabalhos no domínio da aprendizagem de adultos e de promover o desenvolvimento do quadro europeu de qualificações e de um quadro de estatísticas e indicadores, com financiamento garantido pelo 7.º programa-quadro comunitário de I&D.

#### **III – Análise da proposta**

A Comunicação, da responsabilidade da Comissão Europeia, surge devidamente contextualizada nos objectivos fixados relativamente às políticas de Educação e Formação Profissional, no âmbito da União Europeia, presentes no artigo 149.º n.º 1 e n.º 2, e no artigo 150.º n.º 1 e n.º 2 do Tratado da Comunidade Europeia (TCE).

Nos termos destas disposições normativas, é objectivo de acção da Comunidade, para estas áreas, o desenvolvimento do intercâmbio de informações e experiências sobre questões comuns aos Estados-membros, de acordo com uma lógica





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Educação, Ciência e Cultura

de apoio à educação e formação de qualidade e de incentivo à cooperação entre os Estados-membros.

#### **IV – Conclusões**

Em jeito de conclusão, não podemos deixar de aqui registar algumas referências ao que caracteriza o actual panorama das políticas educativas em Portugal e da sua correspondência face às recomendações implícitas na presente Comunicação.

**1.** Parece-nos muito pouco compreensível, como já dito ao longo do Relatório, a falta de referência ao esforço de Portugal, particularmente, do seu XIII Governo Constitucional, no alargamento da rede do pré-escolar, dada a reconhecida relevância deste investimento a médio/longo prazo.

**2.** Reforçamos a importância da continuação da implementação do programa "Novas Oportunidades" pelo que ele significa no contexto das políticas de Educação/Formação para diferentes públicos alvo, bem como do alargamento da oferta de cursos de vertente profissionalizante, ao nível das Escolas Secundárias.

Reconhecemos a amplitude do que está a ser feito neste domínio, bem patenteado na evolução dos números de frequência de cursos de Educação/Formação por jovens e adultos (EFA).

**3.** Consideramos que devem ser continuadas as políticas de estimulação de parceiros privados, nomeadamente, as empresas empregadoras, à participação neste esforço, que deve ser colectivo, de elevação da qualificação dos cidadãos.

**4.** Ainda nos parece pertinente referir a necessidade cada vez mais sentida de definição clara dos patamares de autonomia da gestão dos estabelecimentos de ensino, sendo certo que já estão no terreno os primeiros contratos de autonomia, consequentes de processos de avaliação interna e externa.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Educação, Ciência e Cultura

No entanto, parece-nos importante avançarmos, com passos seguros e determinados, neste caminho de alargamento da autonomia ao nível da gestão dos estabelecimentos de ensino, por forma a aproximar, progressivamente, o nível de decisão à realidade, na expectativa de melhoria de eficácia.

5. Sabemos bem que Portugal ainda tem um longo percurso a percorrer dado estar longe dos resultados que consideramos fundamentais à sustentação, pelas suas gentes, de um país desenvolvido; sentimos que deve continuar a orientar-se no sentido de alcançar as metas europeias, constituindo-se como um verdadeiro parceiro que receba mas, também, se orgulhe de dar exemplos de boas práticas reflectidas em resultados.

6. Em termos globais e face ao exposto, fica demonstrada a inequívoca relevância da articulação dos critérios de equidade e eficiência, na ponderação das políticas públicas de educação e formação, considerando as consequências incontornáveis em diferentes áreas de intervenção social e na própria definição do modelo social europeu.

#### **V – Parecer**

Cumprindo o disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, no que concerne ao processo de apreciação de documentos de orientação, no âmbito do processo de construção da União Europeia, deve o presente relatório ser remetido, para apreciação, à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus.

Palácio de São Bento, 17 de Novembro de 2006

A Deputada Relatora,

Paula Barros

O Presidente da Comissão,

António José Seguro



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Comissão de Educação, Ciência e Cultura**