

Carta de Política Educativa de Cabo Verde para o período 2015-2025

NOTA PRÉVIA

Esta carta de política educativa assenta-se nas medidas de política propostas no estudo diagnóstico sobre a situação da educação em Cabo Verde, intitulada “Elementos de Análise Sectorial da Educação em Cabo Verde – serviços mais eficazes e mais justos ao serviço do crescimento e do emprego”, concluída em Outubro de 2015. Esta análise foi desenvolvida pela equipa constituída pelos 3 Ministérios do sector da educação (Ministério da Educação e Desporto, Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação e Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento de Recursos Humanos), numa ótica transversal, e na prossecução do objetivo de construção do capital humano do país .

Foram utilizados os dados disponíveis até então, muitos deles de 2014, momento em que a generalização da extensão do ensino básico para oitos anos de escolaridade não tinha sido concluída. Por esta razão o presente texto de carta de política adoptou a formulação por anos de escolaridade e ciclos tornando mais compreensível a sua leitura. No que se refere aos ciclos convém ter em consideração a Lei de Bases do Sistema Educativo de 2010, que organiza o ensino básico de 8 anos em 3 três ciclos e o ensino secundário em 2.

As medidas de política encontram-se projetadas no modelo de simulação financeira construída no horizonte de 10 anos (2015-2025) para os três sectores ministeriais, definindo os pressupostos para os planos de ação a serem elaborados na sequência da aprovação da atual carta de política educativa.

1. Contexto

Com uma população de cerca de 500.000 habitantes distribuídos por 9 ilhas, o país dispõe de poucos recursos naturais mas tem boas potencialidades na área turística. À semelhança de outros arquipélagos, os movimentos das populações para o exterior e o apego das mesmas ao seu país de origem têm sido uma constante, ao longo da história e tem sido um país caracterizado, ao mesmo tempo, pelo vínculo profundo com a sua cultura e pela sua abertura ao exterior.

Neste contexto, o país sempre atribuiu uma grande prioridade à educação e à formação, estando, por exemplo, muito avançado em relação ao conjunto dos países da região, desde os trabalhos comparativos efetuados pelo Banco Mundial, para a preparação da conferência de Jomtien, em 1990.

Neste sentido têm sido feitas reformas com regularidade a fim de melhorar, gradualmente, o funcionamento do sistema de educação e formação e a qualidade dos serviços educativos prestados aos jovens do país. Globalmente, as reformas deram bons resultados, uma vez que há cerca de dez anos que a comunidade internacional identificou o país como tendo praticamente atingido o Objetivo do Desenvolvimento do Milénio referente ao ensino básico universal (6 anos). De forma complementar, foram reconhecidos resultados positivos para o nível de

desigualdades sociais em geral e segundo o género, em particular, na medida em que o contexto económico e social foi globalmente positivo para o desenvolvimento da escola:

- Em primeiro lugar, é assim a nível do crescimento moderado da população do país, e nomeadamente da sua população jovem. Considera-se que o país se encontra, há pelo menos 20 anos, numa fase de transição demográfica que o coloca em circunstâncias globalmente positivas para o desenvolvimento do seu sistema educativo, e sobretudo, muito mais favoráveis que o constatado em muitos países da região;
- Constata-se o mesmo com o crescimento económico que em Cabo Verde foi durante muito tempo sustentável. Isto foi um facto até 2008, altura em que o país foi significativamente afetado pela crise financeira mundial que se desencadeou neste período. Desde então, o crescimento económico tem sido muito mais fraco. O governo do país fez esforços conjunturais para mitigar o impacto na população e esforços estruturais na perspetiva de tornar a trazer um regime de crescimento mais favorável.

Para além de medidas técnicas, evidentemente necessárias, esta vontade traduziu-se na realização em 2014 do "Fórum de Transformação". Este evento visava, por um lado, juntar todas as forças económicas e sociais do país numa reflexão coletiva e, por outro, definir as direções a seguir a médio prazo para garantir as perspetivas de futuro do país. Neste quadro, além das orientações estratégicas de ordem económica, baseadas na identificação das vantagens comparativas de Cabo Verde, a formação do capital humano foi identificada como um pilar fundamental em si mesma, em benefício da população, e também para tornar possíveis as perspetivas económicas consideradas.

Neste quadro geral, a vontade de assumir o controlo do seu futuro e, neste caso, de fortalecer a produção de capital humano no país, pareceu indispensável fazer em primeiro lugar um diagnóstico aprofundado do sistema de educação e formação do país, desde a pequena infância à universidade, o que inclui os três ministérios implicados no setor, a saber: Ministério da Educação e Desporto, Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação e Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento de Recursos Humanos.

2. Realização do diagnóstico sectorial e principais resultados

Foi efetuado um diagnóstico aprofundado do sistema educativo durante um período de cerca de dezoito meses (maio de 2014 a outubro de 2015) num esforço conjunto de uma equipa nacional de especialistas dos três ministérios do setor [i) Educação e Desporto, ii) Juventude, Emprego e Desenvolvimento de Recursos Humanos e iii) Ensino Superior, Ciências e Inovação] e da UNICEF com o apoio técnico de dois consultores internacionais e o apoio financeiro da Parceria Mundial para a Educação.

O trabalho realizado procurou obter uma documentação factual e analítica sobre o setor na perspetiva de fornecer ao mesmo tempo i) uma descrição pertinente e detalhada, tanto quanto possível, do seu funcionamento e ii) elementos para interpretação e explicação das dificuldades

eventualmente constatadas, num ou noutro aspeto deste funcionamento. Em segundo lugar, as análises procuraram articular a dimensão nacional das políticas educativas implementadas e uma avaliação local a nível de cada estabelecimento de ensino lá onde essas políticas são implementadas e são obtidos resultados tangíveis nos alunos. Isto permite introduzir avaliações da gestão do sistema, tanto em termos de atribuição de meios, como da sua transformação em aprendizagens a nível local. Além disso, a nível dos resultados se a dimensão das aprendizagens é, sem dúvida, fundamental quer a nível da base do sistema (ensino básico) e a nível intermédio (ensino secundário) do sistema, a dimensão do acesso à vida ativa e ao emprego tornam-se preponderantes, quando a esses níveis terminais se acrescenta a formação profissional e o ensino superior.

Ao mobilizar estas perspetivas gerais da análise, o diagnóstico permitiu fazer um certo número de constatações (descritivas e interpretativas), que passam a ser enunciadas.

2.1 Bons desempenhos numa visão global do sistema

No que concerne ao sistema educativo do país considerado de um modo global, a imagem é muito positiva. Com efeito, constata-se em primeiro lugar uma duração média da escolarização de 13,2 anos, o que situa o país no período recente ao nível de países com um PIB per capita um pouco mais elevado que o de Cabo Verde, aproximadamente 6.000 USD. A cobertura de todo o sistema parece não sofrer qualquer atraso. Aliás, as análises em termos de equidade e de diferenças segundo os diversos grupos populacionais considerados classicamente (género, rural/ urbano e quintil de nível de vida) destacam-se disparidades muito moderadas até ao fim do 10º anos de escolaridade. Finalmente, pode-se constatar que com um nível de despesas públicas que representam mais ou menos 5% do PIB do país, Cabo Verde consegue este desempenho com um nível de recursos públicos muito próximo do que é constatado em países que se situam em média num nível comparável de desenvolvimento económico.

2.2 Aparente estabilidade no ensino básico e alguma perturbação no ensino secundário

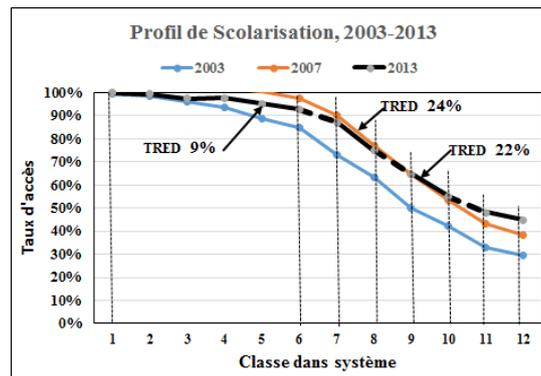
2.2.1 Grande mudança no fluxo de alunos entre o ensino básico e o secundário

Quando se examina, de forma mais atenta, a escolarização por nível de ensino, identificam-se números quantitativos muito favoráveis a nível do ensino básico. Com efeito, verifica-se que a taxa de acesso se encontra entre 99% e 100% e que a taxa estimada de alunos que chegam ao 6º ano de escolaridade se situam entre 95% e 96%, portanto muito próxima do acesso universal. Além disso, a taxa de reprovação é de cerca de 9% no conjunto dos 6 anos de escolaridade.

Dificuldades significativas aparecem no fluxo de alunos, quando se aborda o ensino secundário, embora a transição entre o básico e o secundário seja particularmente boa.

O gráfico, a seguir, apresenta o perfil de escolarização desde o primeiro ano do ensino básico (1º ano) até ao último ano do ensino secundário (12º ano) para os anos 2003, 2007 e 2013.

Gráfico1. Perfil de escolarização 2003-2013



- Em primeiro lugar, pode-se observar i) que a forma geral do perfil é muito semelhante nas três datas consideradas e ii) que, embora tenham sido realizados progressos muito claros entre 2003 e 2007 (mas sobretudo quanto à conclusão do 6º de escolaridade), os perfis dos anos de 2007 e 2013 estão, em contrapartida, muito próximos, indicando pouca evolução entre estas duas últimas datas.
- Em segundo lugar, identifica-se um padrão de fluxo de alunos que é fundamentalmente diferente no ensino básico e no ensino secundário. Enquanto que a retenção é muito boa nos primeiros seis anos de escolaridade básico, regista-se uma forte degradação a partir do acesso ao 7º ano de escolaridade, com uma retenção que diminui muito, por um lado, (inúmeros abandonos principalmente do 7º ao 10º anos de escolaridade, com apenas cerca de metade dos que ingressaram no 7º ano a chegarem ao fim) e, por outro, taxas de reprovação que explodem (9% nos primeiros 6 anos, 24% no 7º e 8º anos e ainda 22% no 9º e 10º anos).

Para completar a avaliação, notou-se (o que é em si considerado como um ponto muito positivo) que as disparidades sociais mantêm-se fracas desde a entrada no ensino básico até ao fim do 10º ano. Isto significa que entre a dimensão social e a dimensão pedagógica dos insucessos constatados nos 7.º e 8.º e 9.º e 10.º anos é claramente a dimensão pedagógica que tem a maior parte da responsabilidade.

Como se acaba de mencionar, este padrão que identifica um desempenho insuficiente nos fluxos de alunos a nível do secundário, não é novo. Foram adotadas políticas educativas nos últimos anos para melhorar o funcionamento deste nível de ensino, embora ainda não se tenham atingido os resultados inicialmente previstos.

2.2.2 Uma nova necessidade de análise numa perspetiva mais esclarecedora

Estas constatações levaram-nos a considerar duas causas possíveis para explicar as dificuldades encontradas do 7º ao 10º ano de escolaridade: uma possibilidade é, sem dúvida, que o funcionamento dos serviços do secundário não seja bem apropriado e outra é i) que o nível das aprendizagens feitas no ensino básico seja de facto inferior ao que, em princípio, se espera, ou

ainda ii) que o nível de exigência dos programas ensinados no ensino secundário seja baseado na ideia de que os conteúdos do ensino básico foram bem assimilados. Assim, é possível que o que é exigido aos alunos do ensino secundário não seja propriamente "compatível" com o nível real dos alunos que acedem a este nível de ensino. As análises empíricas efetuadas mostram que, embora cada um dos dois argumentos apresentados tenha um certo peso, o segundo, na realidade, tem um peso muito maior do que o primeiro.

O trabalho empírico consistiu em mobilizar e relacionar os dados i) de uma avaliação em larga escala das aquisições dos alunos em matemática e português, no 6º ano de escolaridade, em 2010, ii) os dados dos percursos escolares constatados nos 7º e 8º anos¹ em 2011 e 2012, bem como iii) os que dizem respeito às características do contexto escolar nestes dois anos

As características sociais dos alunos também são documentadas foram tidas em conta. Constatou-se, em primeiro lugar, a existência de uma grande variabilidade em cada um destes termos, tanto a nível individual, como a nível dos estabelecimentos de ensino² (básico e secundário).

Não foi surpreendente constatar, tendo em contas as observações gerais prévias, que os resultados obtidos não mostram qualquer incidência social sobre os riscos de abandono escolar. Os aspetos escolares parecem muito mais significativos. Por outro lado, verifica-se que os riscos de abandono durante o 7º e 8º anos de escolaridade estão mais ligados ao nível escolar dos alunos quando atingem este nível de ensino (as aquisições do ensino básico) do que às modalidades de organização dos próprios estabelecimentos do ensino secundário. Estes dois resultados importantes numa perspetiva de política educativa devem ser qualificados:

- Os conhecimentos adquiridos ao longo dos 6 anos de escolaridade foram avaliados nas disciplinas de português e matemática, mas verifica-se que apenas os de matemática são cruciais para prever os riscos de abandono no 7º ano de escolaridade; os resultados em português, mais ou menos bons, não parecem desempenhar qualquer papel do ponto de vista estatístico;
- Nas condições de ensino, observa-se i) que há 37% de docentes do 7º e 8º anos não licenciados e que isto tem um impacto bastante negativo nos riscos de abandono; ii) que a dimensão das turmas, que é bastante variável de um estabelecimento para outro, não tem verdadeiramente uma incidência; iii) que os grandes estabelecimentos de ensino secundário constituem um contexto menos favorável à retenção dos alunos do que os estabelecimentos de menor dimensão.

Em suma, embora se possa efetivamente considerar ações pertinentes do 7º ao 10º ano de escolaridade, convém contudo não esquecer que a maior parte dos problemas identificados nos abandonos neste nível de ensino tem as suas raízes nas aprendizagens insuficientes no ensino básico, em particular, na aprendizagem de matemática.

¹ Note-se que não há medida das aquisições dos alunos razoavelmente comparativas no ensino secundário.

² Isto constitui um quadro favorável para fazer a análise embora a amplitude das diferenças entre estabelecimentos quanto ao nível dos alunos do básico ou ao percurso escolar no secundário, suscitem dúvidas.

2.3 Utilização dos meios mobilizados que poderia ser mais eficiente

Ao examinar, por um lado, os recursos mobilizados nos vários níveis de ensino e, por outro lado, os elementos factuais sobre as relações entre recursos mobilizados e resultados obtidos (bem como comparações internacionais), nota-se que o sistema educativo cabo-verdiano, em certos aspetos, consome demasiados recursos (mais do que o necessário) enquanto que, noutros aspetos se considera que não consome, sem qualquer dúvida, o suficiente.

2.3.1 Sobre os recursos para os quais seria pertinente fazer economias

A este nível encontramos: muito pessoal contratado (docente e não docente); o nível de remuneração dos professores e a importância das despesas sociais. Todos os níveis de ensino podem ser abrangidos, mas verifica-se que é no ensino básico que é mais evidente que potenciais economias poderiam ser feitas.

2.3.1.1 Em primeiro lugar, parece existir uma **utilização excessiva de pessoal docente no ensino básico**. Com efeito, com um rácio aluno-professor estimado em 21,7 em 2014, o número de professores parece demasiado elevado:

- i) há uma explicação para esta avaliação ("demasiado elevado"); por um lado, deve-se ao facto de esta estatística ser em média 28 em países de desenvolvimento comparável ao de Cabo Verde e, por outro, a uma estimativa feita, segundo a qual não há na realidade uma verdadeira diferença entre o número constatado (21,7) e a referência internacional (28) quanto ao nível de aprendizagem dos alunos.
- ii) há também uma explicação "histórica" para esta situação. Tem a ver com a redução no número de alunos no básico nos últimos 15 anos devido à transição demográfica (68.000 alunos em 2013 em comparação com 95.000 alunos em 1999). Mas, embora o número de alunos tenha diminuído muito, os recrutamentos mantiveram-se, tendo como consequência uma ligeira redução no número de professores. O rácio aluno professor passou assim de 28,7 em 2000 para 21,7 em 2014.

Em resumo, estas constatações sugerem a possibilidade de economias a este nível, permitindo um certo aumento do valor do rácio aluno-professor no básico, durante os próximos anos, tendo no entanto em devida conta os constrangimentos que ocorrem devido à insularidade e à distribuição populacional.

2.3.1.2 Isto diz também respeito a **uma utilização muito intensa de não docentes, nomeadamente no ensino básico**. Em todos os sistemas educativos há pessoal (docentes e não docentes) nos estabelecimentos e nos serviços (centrais e desconcentrados) que não ensina mas que desempenha funções de apoio no plano administrativo e pedagógico³. Em Cabo Verde, a massa salarial do pessoal não docente representa 44% da dos professores (que é grande tendo em conta o ponto precedente). Em termos de comparações internacionais, este rácio é extremamente elevado, indicando um número "excessivo" de não docentes (nomeadamente nas delegações locais da educação) no país. Estima-se que, com base na referência internacional

³ Este pessoal, não docente por função, é com efeito composto por docentes segundo o seu estatuto do pessoal.

(média do que é observado em países comparáveis), a economia potencial seria da ordem de 470 milhões de CVE.

2.3.1.3 Esta **utilização "intensa" de pessoal** existe também **no ensino superior**. Com efeito, contamos que há em média cerca de 11 a 12 professores a tempo inteiro por aluno nas escolas públicas do país, ao passo que a média estimada em países comparáveis a Cabo Verde do ponto de vista do desenvolvimento económico é um pouco superior a 20. Convém, sem dúvida, sublinhar que os serviços de ensino abrangem várias ilhas e que isso implica mais pessoal. Todavia, é sem dúvida desejável uma certa racionalização quantitativa. Em contrapartida, é preferível que os professores do ensino superior possuam qualificações académicas elevadas (doutoramento e trabalhos de investigação) e são necessários progressos a este nível. Estes poderiam ser financiados nomeadamente com a redistribuição das economias feitas a nível da quantidade.

2.3.1.4 Uma outra área em que é possível economizar é a do **nível de remuneração dos professores**, mais uma vez, **no ensino básico**. Com efeito, uma análise do mercado de trabalho nacional mostra que a remuneração dos professores deste nível de ensino se encontra cerca de 15% acima do salário de equilíbrio (o das pessoas com níveis de formação comparáveis às dos professores, mas exercendo uma outra profissão no setor "moderno" da economia). Haveria potencialmente economias a fazer. No entanto esta perspetiva deve ser ponderada na medida em que as exigências da Lei de Bases do Sistema Educativo e do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente determinam que para o ingresso no sistema, os professores devem ter a licenciatura como habilitação mínima, independentemente do nível de ensino em que lecionam. Esta medida terá um impacto no sentido de aumentar os custos salariais dos professores e, em particular, no ensino básico.

2.1.3.5 Uma outra área na qual se poderia prever fazer uma economia considerável refere-se aos **subsídios para as cantinas escolares no ensino básico**. De um modo geral, calcula-se que as despesas sociais representavam mais de 600 milhões de CVE em 2014. Só as despesas das cantinas representam cerca de 500 milhões de CVE. Apesar de cerca de 50% dos alunos beneficiarem de kits e de cobertura médica (financiados com fundos do Luxemburgo), todos os alunos, sem distinção social, beneficiam gratuitamente da cantina. O apoio do Estado a este nível é totalmente justificado, mas se justifica menos que isto abrange todos os alunos, qualquer que seja o seu meio social. Poder-se-ia considerar a possibilidade de se definir um público alvo em função dos perfis de necessidades, o que resultaria em economias significativas neste capítulo⁴.

2.3.2 Sobre os recursos que seria pertinente aumentar

O diagnóstico identifica, em primeiro lugar, que seria essencial aumentar muito significativamente as **despesas pedagógicas** para o funcionamento corrente dos estabelecimentos de ensino, tanto a nível do básico como do secundário. A este respeito foi constatada uma fragilidade particular tanto em termos absolutos (o nível destas despesas é

⁴ Um alinhamento quanto ao enfoque dos kits e da cobertura de saúde levaria a uma poupança de 250 milhões de CVE.

insuficiente para construir um contexto de aprendizagem favorável), como em termos relativos (num contexto de comparações internacionais).

Em segundo lugar, pudemos observar a existência de uma percentagem de 37% de professores do 7.º e 8.º anos de escolaridade que não têm uma licenciatura. Ora, como foi sublinhado anteriormente, estes professores mostram ter um desempenho inferior ao dos seus colegas licenciados. Seria sem dúvida pertinente gastar mais, recrutando indivíduos mais qualificados.

Em terceiro lugar, sendo a gestão pedagógica algumas lacunas como se destaca no ponto seguinte, importa mobilizar recursos suficientes, mas não consideráveis, nomeadamente porque algum pessoal não docente considerado excedentário no ponto anterior poderá ser utilizado utilmente nesta perspetiva para permitir a **introdução e implementação das novas medidas de gestão** a serem determinadas.

2.4 Meios que exigem ser melhor utilizados para produzirem melhores resultados

Os recursos são, sem dúvida, muito importantes mas a forma como são geridos também o é. O desempenho a este nível pode ser avaliado em termos administrativos e pedagógicos. Em termos administrativos e nomeadamente no da afetação de pessoal aos estabelecimentos de ensino, as análises mostraram que os estabelecimentos do ensino básico e do secundário tendem geralmente a ter um número de professores de acordo com o número de alunos. Mas estão bem identificadas diferenças quantitativas no ensino secundário. Por exemplo, apesar de haver em média 37% de professores que lecionam no 7.º e 8.º anos de escolaridade e que não têm uma licenciatura, este número varia entre 11% e 75% conforme os estabelecimentos. Além disso, o diagnóstico destaca uma tendência «desconfortável» para que as dotações de um estabelecimento, em meios de funcionamento, sejam melhores quando o público de alunos que o frequenta é mais favorecido socialmente.

Mas é em matéria de gestão pedagógica que o desempenho da gestão do sistema é particularmente fraco:

- Com efeito, o diagnóstico identifica, em primeiro lugar, a existência de uma grande variabilidade entre estabelecimentos de ensino em termos de i) resultados e de fluxos escolares (reprovação e abandonos, ou aprendizagens) e de ii) contexto escolar, independentemente das características sociais do seu público de alunos, ou de meios humanos e materiais colocados à sua disposição pela administração.
- Em segundo lugar, também se estima i) que esta variável entre estabelecimentos de ensino na esfera dos resultados é válida quando olhamos para os estabelecimentos de com características contextuais comparáveis e que, em última análise, ii) há uma ausência de relação entre os resultados obtidos, em média, por um estabelecimento e o volume global de recursos postos à sua disposição para os obter.
Em suma, a ideia que prevalece é que a existencia «boas escolas» ou «más escolas», independe de possuírem muitos, ou poucos recursos.

Estas observações factuais denotam uma fragilidade notável do desempenho do sistema quanto à gestão pedagógica.

2.5 Um sistema de formação profissional que exige ser reforçado

Na situação atual, identifica-se ao mesmo tempo i) que um número bastante elevado de jovens do país deixa os estudos no nível secundário (muitas vezes antes de concluir o 10º ano de escolaridade) com a única bagagem (limitada) do ensino geral e ii) que estes jovens sem formação enfrentam dificuldades significativas no mercado de trabalho; este último ponto é prejudicial tanto para os indivíduos em causa como para a valorização da sua escolaridade geral e para o país. Considerando esta situação e dos investimentos a nível da estruturação do setor da formação profissional nomeadamente com a expansão dos centros de emprego e formação profissional, a introdução do CNQP, QNQ, da elaboração dos perfis profissionais e estruturação dos níveis de qualificação, sistema de acreditação de entidades formadoras e criação do Fundo de Promoção do Emprego e Formação, a formação profissional necessita ser fortemente estruturado como um sistema, como alternativa eficaz para saídas profissionais dos jovens. Dois aspetos podem, sem dúvida, serem salientados:

- O primeiro é que a formação profissional é, no período atual, relativamente pouco desenvolvida quantitativamente com alguma dispersão na sua organização. Essa dispersão perturba a sua afirmação como um verdadeiro sistema de formação profissional que seria bem articulado, por um lado, com as saídas do sistema educativo e, por outro, com a procura do mercado de trabalho nacional para garantir o seu papel importante no seio do setor global da educação e da formação do capital humano do país.
- O segundo aspeto a salientar é que as formações propostas (sem dúvida com exceção notável do que se faz no setor do turismo) muitas vezes não permitem dotar os jovens das competências profissionais requeridas pelo mercado e que lhes facilitariam o acesso ao emprego.

Tudo isto realça, ao mesmo tempo, as dificuldades atuais e as potenciais perspetivas positivas para este setor, no quadro da formação em capital humano do país nos níveis intermédios para os próximos anos.

2.6 Sistema de ensino superior: pontos fortes e fracos

O sistema de ensino superior de Cabo Verde caracteriza-se, em primeiro lugar, pela sua relativa juventude. Com efeito, vem-se desenvolvendo há menos de 15 anos (primeiro através de iniciativas privadas), tendo conseguido, num curto lapso de tempo, constituir uma oferta de serviços globalmente bem organizada.

O diagnóstico mostrou, em primeiro lugar, que a estrutura de montagem institucional e de financiamento do setor apresentava aspetos muito positivos, nomeadamente na articulação i) do público com o privado e ii) financiamentos diretos às instituições públicas e bolsas (e ajudas

diversas) aos estudantes, independentemente da sua matrícula numa estrutura pública ou privada de formação.

Este tipo de montagem (comparável ao que se observa em certos países do sudeste asiático, em que estes últimos concedam muitas vezes subsídios públicos a estruturas privadas) é favorável numa perspetiva de partilha do financiamento (na situação atual estima-se que 69%, um número relativamente elevado, dos custos de funcionamento, são pagos pelos utilizadores no ensino superior em geral, com um valor de 48% no público e 85% no privado), de eficácia e de equidade. Posto isto, é possível discutir os equilíbrios implicados pelos parâmetros que estruturam estas articulações (para mais equidade, mais/menos partilha de custos, mais/menos orientação disciplinar, mais/ menos integração do privado na política nacional para o ensino superior).

A nível global e em relação à situação macroeconómica do país, que tem sido difícil nos últimos anos, as estimativas feitas com base em dados de inquéritos às despesas familiares mostram as dificuldades de emprego dos que terminam o ensino superior com um número na ordem de 25% em 2013 para os desempregados que tinham terminado os estudos dois anos antes. Este número é incontestavelmente um sinal de alerta, uma vez que a conjuntura macroeconómica não tem sido favorável ao emprego nos últimos cinco anos.

Poderíamos sublinhar que o acesso dos licenciados ao emprego não foi facilitado pela estrutura atual das formações, com, por um lado, cerca de 70% dos efetivos em letras/ ciências humanas e sociais e, por outro, apenas 5% na área científica (em comparação com 16% em países de desenvolvimento económico comparável). Este argumento tem sem dúvida elementos válidos, mas considera-se que o número de estudantes em si é excedentário atualmente (independentemente de questões de distribuição por disciplinas ou por áreas) em relação às capacidades de absorção do mercado de trabalho. Notamos que isso também acontece porque poucos licenciados têm capacidade para criar o seu próprio emprego depois de terem saído das estruturas de formação.

3. Decisão de uma política educativa forte para os próximos anos

O diagnóstico permitiu destacar, ao mesmo tempo, aspetos positivos da situação atual do setor da educação e da formação, bem como outros menos positivos. Com base nos resultados do diagnóstico e nas perspetivas autónomas do governo, uma ideia básica para estruturar as orientações da política educativa, nos próximos dez anos é, por um lado, procurar responder às deficiências identificadas e, por outro, prever progressos no plano quantitativo e qualitativo em função de objetivos socioeconómicos fundamentais do país, nomeadamente tal como foram expressos no «Fórum de Transformação».

Mas como um certo número de problemas identificados é de carácter estrutural, será necessário situar-se numa perspetiva a médio prazo. É por esta razão que o país decidiu inscrever a sua política educativa num horizonte decenal, definindo a visão no horizonte 2025. Posto isto, a realização dos objetivos decenais não tem evidentemente possibilidades de se concretizar a não ser que já tenham sido implementadas ações firmes desde os primeiros anos do plano.

Neste documento, a apresentação da política educativa escolhida pelo governo está articulada em três etapas complementares.

* A primeira define as principais orientações que mostram o centro das direções que o país pretende seguir para estimular a produção de capital humano de qualidade que é necessária para acompanhar as decisões estruturais mais macroeconómicas para o crescimento e o emprego;

* A segunda completa a etapa precedente através de uma definição mais exata e mais concreta dos objetivos visados até 2025 e, em particular, situando-se agora num quadro de sustentabilidade financeira a médio prazo;

* A terceira etapa, por seu lado, definirá as ações que serão priorizadas e implementadas nos primeiros três anos do plano. Um documento específico detalhará estas ações identificando claramente as despesas envolvidas e assegurando que sejam tidas em conta na preparação do orçamento nacional.

4. Orientações que constituem os pilares da nova política educativa

Com base nos resultados do diagnóstico, vários elementos são considerados centrais para orientar a visão do país em matéria de produção do capital humano pertinente, em quantidade e qualidade, para acompanhar as perspetivas macroeconómicas nacionais para o crescimento e o emprego. De forma genérica, o alvo principal da nova política educativa é obter um padrão de fluxo dos alunos no sistema que seja ao mesmo tempo melhor i) no plano interno, nomeadamente assegurando condições que garantam que os alunos que entram no secundário tenham sucesso e ii) no plano externo, assegurando uma diversificação de conteúdos para que os que saem do sistema estejam dotados de competências que vão favorecer o seu acesso ao emprego individualmente e contribuir para o crescimento e o emprego a nível coletivo.

- Em torno deste objetivo central e para facilitar a sua realização, a melhoria da qualidade e da pertinência dos serviços de educação e formação oferecidos aos jovens do país, a todos os níveis, é considerada como um desafio importante da nova política educativa do país para os próximos anos.
- Com efeito, importa assegurar ao mesmo tempo i) a direção das atividades correntes relativas ao funcionamento do sistema e ii) o seguimento e a avaliação com base nos diferentes tipos de resultados obtidos. Estes aspetos não são considerados como instrumentos técnicos ao serviço do sistema (apesar de estes aspetos existirem, incontestavelmente). Trata-se de um objetivo estrutural fundamental que mostra a visão de uma cultura nova do sistema nacional de educação e formação.

Tendo definido estes eixos centrais, agora é útil detalhar as perspetivas gerais que foram consideradas para cada um deles.

4.1 Melhorar a qualidade e a pertinência dos serviços de educação e formação oferecidos

Os aspetos relativos à qualidade e à pertinência são fundamentais para o sucesso da política educativa global; podem assumir formas mais ou menos específicas segundo os níveis de ensino, mas são fundamentalmente articulados porque perseguem um fim comum, por um lado, e por outro, devido ao carácter cumulativo e ligado sequencialmente à construção da população jovem do país, desde muito nova até à entrada na vida ativa.

É devido a este aspeto cumulativo dos processos de aprendizagem que, para melhorar de forma estrutural o funcionamento do ensino secundário, é preciso fazer com que os jovens que entram no secundário disponham efetivamente de competências que lhes deem todas as possibilidades de serem bem sucedidos. Este não é bem o caso atualmente e é um alvo muito importante da nova política educativa, ou seja, o de melhorar, significativamente, o nível das aprendizagens dos alunos no ensino básico, pois a ideia de reduzir as ambições de aprendizagem no secundário para se adaptar ao nível atual dos que saem do ensino básico, não foi acolhida como uma opção aceitável.

4.1.1 Melhorar as aprendizagens e as competências dos alunos no ensino básico

Para isso, as perspetivas consideradas não são as de continuar a fazer a mesma coisa, mas retomar fundamentalmente as abordagens implementadas. Para isso haverá cinco direções:

a) A primeira consiste em reforçar e aplicar as disposições previstas para reforçar o grau de preparação dos que ingressam no ensino básico pela primeira vez. Nesta perspetiva serão tomadas medidas:

- i) para a constituição de um sistema real de ensino pré-escolar que esteja mais unificado e coordenado no quadro das disposições institucionais gerais que dão aos municípios a responsabilidade de implementar estes serviços para as crianças. Neste contexto, o papel a nível central será reforçado nomeadamente para assegurar apoios pedagógicos e técnicos apropriados aos municípios e às escolas, sabendo que apoios financeiros limitados e direcionados poderão também ser necessários tendo em conta as diferenças que existem nas capacidades financeiras dos vários municípios do país;
- ii) este papel do nível central será também afirmado para o melhoramento dos conteúdos e dos métodos em todas as estruturas pré-escolares de forma a assegurar melhores aprendizagens pelas crianças, principalmente nas áreas cognitivas e em conhecimento da língua portuguesa.

Conjuntamente com estas perspetivas de carácter institucional e qualitativo, o objetivo é o de garantir tão rapidamente quanto possível a cobertura universal dos serviços pré-escolares com dois anos de escolaridade (duração do pré-escolar validada por um trabalho empírico realizado recentemente com o apoio da UNICEF).

b) O segundo aspeto das grandes orientações consiste em rever, no ensino básico, os conteúdos do programa e os horários das disciplinas nas formações ministradas. Isto assumirá duas formas complementares, a saber i) fazer uma certa recentragem em torno das disciplinas fundamentais, nomeadamente proporcionando mais tempo de aprendizagem efetiva para

matemática e português e ii) focalizar as abordagens de aprendizagem na articulação entre os aspetos formais e os aspetos funcionais (reforçar o sentido da escrita tanto em compreensão como de expressão, de formatação e resolução de problemas...).

c) O terceiro aspeto consiste em intensificar a formação específica e os apoios pedagógicos aos docentes. Tratar-se-á sobretudo de dar apoios materiais e pequenas formações em conteúdos novos de programas e em abordagens preconizadas para a sua aplicação. Também serão intensificadas atividades de apoio focalizadas, no local.

d) Mobilizar recursos significativos a nível dos estabelecimentos de modo a oferecer às escolas os meios de que precisam para facilitar o trabalho dos professores, por um lado, e adotar uma flexibilidade para responder às necessidades específicas a nível local, por outro. Além do mais, isso irá reforçar a responsabilização das equipas pedagógicas dos vários estabelecimentos de ensino. Esta dotação que não será de um montante significativo, será estabelecida com base no número de alunos na escola e serão definidas medidas práticas e de governação neste quadro. Finalmente, será também estudada a possibilidade de um certo grau de modulação destas atribuições de apoios diretos às escolas, para além da base por aluno e segundo as dificuldades sociais das populações.

e) Por fim, o quinto aspeto das orientações de política educativa consideradas muito importantes, porque abrangem o sentido dado aos primeiros quatro pontos que acabam de ser definidos, consiste em estruturar a ideia simples de que as atividades educativas devem produzir os resultados de aprendizagem previstos em todos os alunos. Para isso, serão tomadas disposições para incentivar e dar ferramentas aos professores para atividades de avaliação formativa sistemática e de correção. Um dispositivo externo de avaliação de natureza sumativa será, aliás, introduzido e aplicado de forma regular para avaliar os resultados alcançados. Nesta fase, não se trata de observar apenas sucessos ou deficiências a nível das escolas, mas de identificar e de pôr em prática as medidas a tomar para resolver as dificuldades que tenham sido constatadas. Isto no quadro das novas medidas de gestão (administrativa e pedagógica) e de supervisão já mencionadas.

4.1.2 Melhorar as aprendizagens e as competências dos alunos do 7º ao 10º ano de escolaridade para garantir uma redução significativa das reprovações e dos abandonos

As disposições tomadas a nível do ensino básico são essenciais para melhorar estruturalmente este ciclo de estudos e com efeitos positivos ulteriores em todo o sistema. Mas, não é possível conseguir resultados concretos num período curto; os efeitos só são esperados gradualmente. Para os próximos anos, foi decidido que era necessário tomar medidas do ***7º ao 10º ano de escolaridade*** (em particular ***no 7º e 8º anos de escolaridade***) para que as insuficiências constatadas em inúmeros alunos vindos do básico sejam também corrigidas tão rapidamente quanto possível ***no ensino secundário***.

Para isso, como se identificou que os conhecimentos insuficientes em matemática no básico i) eram especialmente penalizadores para a aprendizagem de matemática e em ciências mas sobretudo ii) estavam na origem de inúmeros abandonos escolares no 7º ano de escolaridade e

foi neste plano é que foram tomadas medidas mais fortes. Estas são em certa medida comparáveis às identificadas para os 6 primeiros anos de escolaridade.

a) A primeira disposição consiste em organizar, desde o acesso ao 7.º ano de escolaridade a uma avaliação de largo espectro de todos os recém-chegados tanto em matemática como em português. Esta avaliação identificará as lacunas de cada aluno nestas duas disciplinas em cada estabelecimento. Um plano específico de cada um será então desenvolvido pela equipa do estabelecimento com o apoio de coordenadores e supervisores pedagógicos formados para este exercício⁵. O plano diz respeito a modos de organização dos serviços a implementar e um dos seus aspetos fundamentais é a sua finalidade principal, validada pela equipa nacional, segundo a qual se trata de reduzir de forma muito significativa as reprovações e os abandonos.

b) Na elaboração deste plano de estabelecimento dever-se-à ter em consideração 3 disposições facilitadoras importantes, a saber i) que os alunos disporão de um maior número de horas para a aprendizagem efetiva das disciplinas fundamentais, nomeadamente a matemática⁶, e ii) continuar a modernizar e a promover o processo de ensino e aprendizagem através da utilização das tecnologias de informação e comunicação, criando um novo paradigma de ensino interativo e iii) que poderão também dispor de recursos de funcionamento dos quais deverão identificar o seu emprego mais sensato no seu contexto particular. As modalidades, segundo as quais estes recursos serão transmitidos aos estabelecimentos bem como os aspetos de governação na sua utilização, serão esclarecidos posteriormente nos planos de ação.

c) Além disso, será feito um acompanhamento regular por coordenadores e supervisores pedagógicos ligados especificamente a cada estabelecimento secundário para acompanhar e apoiar as atividades identificadas a nível do estabelecimento. Este acompanhamento examinará também de forma externa os resultados obtidos tanto em matéria de aprendizagens pelos alunos como em matéria de reprovações e abandonos. Serão criadas ferramentas para garantir que este acompanhamento seja efetuado em boas condições e segundo modalidades comuns que permitam uma abordagem comparativa e uma visão global dos progressos realizados no sistema.

4.1.3 A formação profissional é chamada a desempenhar um papel reforçado e sistémico

Na base do sistema global de formação do capital humano do país (do 1º ao 8º anos de escolaridade), coloca-se a tónica normalmente na equidade, sendo a cobertura universal uma forma importante de contribuir para isso, e na qualidade efetiva dos serviços prestados. Progressivamente, em todo o sistema educativo, uma certa percentagem de jovens deixa o sistema de ensino geral (porque todos não têm as competências e/ou o interesse em continuar) para ingressar na vida ativa. Na situação atual, o diagnóstico sublinhou que estes jovens são bastante numerosos e muitos deles são levados a procurar um emprego sem disporem de competências profissionais apropriadas para o conseguir.

⁵ Este plano inclui as disposições gerais definidas em termos de atribuição de tempo às disciplinas fundamentais e de recursos de funcionamento colocados à disposição de cada estabelecimento.

⁶ Isto exigirá uma revisão das cargas horárias de todas as disciplinas pois não se prevê que a carga horária global para os alunos aumente.

A nova política educativa nacional pretende modificar de forma significativa este estado de coisas. Para isso, além da introdução de uma oferta de ensino tecnológico no 9º e 10º anos de escolaridade, foi decidido dar maior peso à formação profissional voltada diretamente para o emprego e produtividade do trabalho. Trata-se de aumentar os esforços já realizados neste setor pelo Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento de Recursos Humanos. Isto será feito segundo três orientações complementares:

a) A primeira é de carácter institucional e organizacional. Visa por um lado reforçar as estruturas responsáveis por este setor no seio do seu ministério de tutela e, por outro lado, tomar medidas que permitirão a sua articulação funcional com o Ministério da Educação e Desporto. Com efeito, esta articulação é indispensável para o objetivo de que todos os jovens saídos do ensino geral possam beneficiar efetivamente de uma preparação apropriada para o acesso ao emprego.

b) A segunda consiste em reforçar de forma significativa a oferta de serviços de formação. Esta será, por um lado, mais diversificada a nível das profissões em causa, numa maior concertação com os setores produtivos e, sobretudo, reforçada em termos de conteúdo (intensificação da dimensão profissional), do número de horas de formação e de enquadramento pelos formadores;

c) Finalmente, a terceira linha consiste em melhorar a direção das ações e do dispositivo com base nos resultados efetivamente obtidos. No caso da formação profissional, tendo como resultados de referência o acesso ao emprego, serão tomadas medidas para informar com regularidade sobre as facilidades ou as dificuldades encontradas pelos jovens que fizeram diferentes formações profissionais. Esta disposição é indispensável na medida em que a experiência internacional demonstrou claramente que as melhores intenções nesta matéria não são finalmente as mais pertinentes no contexto evolutivo do mercado de trabalho nacional.

4.1.4 A melhoria da qualidade e da pertinência também abrange o nível superior

O diagnóstico demonstrou que os estudantes que saem das universidades têm dificuldades manifestas em encontrar um emprego em geral, ou um emprego que corresponderia de forma razoável ao nível e ao conteúdo da sua formação, em particular. Apesar de não dispormos de informações factuais sobre a inserção profissional de forma detalhada (ver o ponto mais abaixo), o diagnóstico sugere que, embora se inscreva no contexto das dificuldades macroeconómicas que o país enfrenta há vários anos, também está sem dúvida relacionado com o facto de cerca de 70% dos efetivos se terem matriculado em áreas de ciências humanas e sociais.

Por outro lado, a análise da própria estrutura dos custos unitários mostra que os estudos científicos, e mais ainda os profissionalizantes, não dispõem, indubitavelmente, de níveis de recursos apropriados para lhes permitir dar um conteúdo forte às formações oferecidas. Com o nível atual de recursos por aluno, o diagnóstico sublinha (com base em comparações internacionais) que a dimensão profissional dos cursos denominados de profissionalizantes se encontra ainda insuficientemente afirmada.

No quadro da nova política educativa do país, as perspectivas são, além da diversificação de conteúdos específicos no secundário que garantirá uma certa regulação do fluxo de alunos, agir também a nível do ensino superior. As orientações são de duas ordens complementares:

a) Trata-se em primeiro lugar de modificar gradualmente a estrutura dos efetivos entre as várias áreas oferecidas no ensino superior, aumentando nomeadamente o número de estudantes nos estudos científicos e sobretudo a dos estudos com finalidade profissional (por complementaridade, o peso das ciências humanas e sociais será reduzido).

b) Trata-se, em segundo lugar, para além das designações comuns, de reforçar os conteúdos e as abordagens seguidas e para isso aumentar significativamente o volume dos recursos mobilizados por aluno, em estudos científicos e mais ainda profissionais. Para estes últimos, o objetivo é que se tornem mais claramente profissionais, dotando os formados, para além de conhecimento gerais, de competências apropriadas para terem possibilidades de conseguir um emprego e de manifestarem uma grande produtividade no seu trabalho.

Para além destas disposições particulares, as orientações sobre o ensino superior visam também criar dois fundos. Considera-se que estes têm uma grande importância para garantir a qualidade dos serviços prestados. Dito isso, a sua funcionalidade efetiva dependerá também de forma crucial dos seus modos de funcionamento e das modalidades de governação que serão escolhidas. Estes pontos serão esclarecidos posteriormente nos planos de ação:

a) O primeiro destes fundos é para que as instituições públicas de ensino superior disponham de meios financeiros apropriados para garantir a formação dos docentes. Isto abrange i) o recrutamento de professores que tenham efetivamente as características que as universidades de nível internacional devem ter e ii) a formação contínua, a curto prazo, para completar as competências académicas do corpo docente atual e a médio prazo para assegurar a preservação da competitividade dos professores no mercado académico mundial;

b) Em complementaridade com o ponto precedente, o segundo fundo considerado tem como alvo a investigação que é considerada como a "seiva vital" do funcionamento das instituições de ensino superior no mundo inteiro. Uma grande orientação para este setor é que seja incentivada a produção de investigações (teóricas e aplicadas) pelos professores. Nesta perspectiva, será criado um fundo e financiado com crédito público com meios suficientes para desenvolver de forma significativa a investigação por professores do ensino superior.

4.2 Um esforço fundamental para a eficiência e gestão do sistema

Todos os pontos precedentes visam melhorar gradualmente a qualidade e a pertinência de todos os serviços de educação e de formação no país. Obviamente estas orientações deverão ser detalhadas para examinar como se juntam na coerência sectorial, por um lado, e como garantem a sustentabilidade financeira a médio prazo, por outro. Mas antes de abordar estes aspetos, importa realçar uma decisão fundamental complementar que se apresenta sob a forma de uma meta-orientação do programa que é transversal a todas as orientações identificadas no ponto 4.1 acima. Diz respeito à procura de eficiência nas ações levadas a cabo para fazer funcionar o sistema e às diversas modalidades de gestão para tornar eficaz a sua implementação.

4.2.1 Melhorar a eficiência dos modos de organização e fazer certas economias sem prejudicar a qualidade dos serviços prestados

A este nível o diagnóstico tinha identificado um certo número de pontos de vigilância. Referem-se nomeadamente ao ensino básico com um enquadramento quantitativo generoso em docentes e não docentes bem como a despesas sociais dispendiosas porque não são direcionadas socialmente. Estes aspetos são tidos em conta nas escolhas e arbitragens feitas nomeadamente na perspetiva de poder financiar atividades importantes para melhorias necessárias do sistema sem pesar de forma excessiva nas necessidades globais de recursos públicos.

4.2.2 Construir uma estrutura de gestão nova e implementação gradual

Na situação atual, os serviços educativos no país funcionam de uma certa forma em "circuito aberto" sem circuitos de retroação para assegurar a sua regulação e a sua melhoria. Neste contexto, a introdução de uma cultura de resultados e de responsabilidade dos intervenientes constitui a base das novas medidas de gestão que serão definidas numa primeira fase e, numa segunda, implementadas gradualmente.

* Um ingrediente inicial essencial consiste em criar um sistema de avaliação dos resultados obtidos. Segundo os níveis de estudo, as formas poderão diferenciar-se. Em particular, apesar dos alvos serem as aprendizagens formais como resultados na base do sistema global de formação, o acesso ao mercado de trabalho tornar-se-á uma referência importante para os últimos níveis.

- Relativamente aos resultados da aprendizagem, o princípio será articular i) avaliações internas realizadas pelos professores para os ajudar a regular as suas práticas de modo a garantir a aprendizagem de todos os seus alunos e ii) avaliações externas, baseadas em conteúdos de programas para medir, ao nível de cada escola, o nível efetivo de realização dos objetivos nacionais. Estas medidas de avaliação externa serão postas em prática em cada nível de ensino e aplicadas numa base temporal regular.
- Em relação aos resultados em termos de inserção no mercado de trabalho, será criado um observatório. Em colaboração com o Instituto Nacional de Estatística, este fará, regularmente, os inquéritos necessários de modo a dar indicações que permitirão às instituições responsáveis pela formação profissional e pelo ensino superior fazer, ao longo do tempo, ajustamentos que poderão vir a ser necessários na sequência das evoluções constatadas no plano macroeconómico e do mercado de trabalho.

*Um segundo ingrediente, igualmente essencial, é que os intervenientes apropriados tanto ao nível dos estabelecimentos (professores, diretores das escolas, pais dos alunos) como **ao nível** das estruturas institucionais do sistema (níveis desconcentrados para o básico e nível nacional para o básico e o secundário) sejam informados regularmente sobre os resultados destas avaliações. É importante para a mobilização dos intervenientes a nível dos estabelecimentos,

mas é essencial para as estruturas de gestão do sistema. Terão a responsabilidade de i) tomar conhecimento dos resultados obtidos pelos estabelecimentos de ensino da sua zona, ii) identificar os estabelecimentos de ensino que demonstrem ter problemas, iii) identificar com estes estabelecimentos as medidas a tomar localmente para resolver estas dificuldades (com possibilidades de autonomia dos estabelecimentos neste plano e de mobilizar recursos específicos) e iv) verificar posteriormente a realidade dos efeitos obtidos (e eventualmente prever medidas mais intensas).

Após a definição das medidas institucionais selecionadas, será identificada uma célula do Ministério da Educação e Desporto para assegurar a sua aplicação efetiva no ensino básico e no secundário e o seguimento da implementação da nova estrutura de gestão. Neste quadro, ela trabalhará primeiro para dotar de recursos adequados o dispositivo e os intervenientes em causa e para assegurar a sua formação quanto às novas medidas.

Mas, como é preciso ter consciência de que estas medidas novas vão introduzir uma verdadeira mudança "cultural" para o sistema e todos os intervenientes, serão criadas atividades de comunicação para explicar de que se trata e também deverá haver uma vontade política "tenaz" pois a passagem do funcionamento atual para o novo efetivar-se-á indiscutivelmente no tempo.

5. Uma política organizada com coerência e num contexto de sustentabilidade financeira

As diversas perspetivas que foram identificadas no ponto 4, devem agora ser um pouco esclarecidas para que, para além das orientações gerais sobre cada um dos pontos considerados i) sejam definidos aspetos mais concretos e ii) se avalie bem que estes constituem um programa coerente no plano sectorial, e ao mesmo tempo, sustentável financeiramente a médio prazo, ou seja até 2025.

O modelo de simulação detalhado que foi considerado permitiu explorar vários cenários possíveis para o desenvolvimento do sistema de educação e formação ao longo do período do programa que vai de 2015 a 2025. Prevê um crescimento económico em termos reais de 3% em média durante o período e a manutenção tanto do nível de pressão fiscal (22 %) como do grau de prioridade (24,9 %) para o setor na procura pelos vários setores de recursos públicos do país. Com base nestas hipóteses, os recursos atuais para o setor poderiam passar de 8,9 mil milhões de escudos em 2014 para 12,3 mil milhões de escudos (valor monetário de 2014) em 2025.

5.1 Parâmetros da política no cenário selecionado do modelo de simulação, 2025

* No pré-escolar, a perspetiva considerada é a de uma cobertura universal para dois anos de escolaridade.

* No básico, a conclusão deste nível é universal. Os professores possuem uma licenciatura e o rácio aluno-professor é de 23. As despesas pedagógicas por aluno são de 4.000 escudos durante o ano (228 em 2014). 75% dos alunos beneficiam da cantina gratuitamente (em comparação com 100% em 2014). Finalmente, o número de pessoal não docente representa 38% do pessoal docente (44% em 2014). Estão mobilizados recursos para garantir as atividades de pilotagem do sistema segundo as novas medidas.

* No 7.º ano de escolaridade o acesso é universal. Ao longo do ciclo a taxa de reprovação é fixada em 10% (23% em 2014) e os abandonos reduzidos de 9% para 3% (entre 2014 e 2015). Todos os professores são licenciados e o rácio aluno-professor é de 18 agora. Os recursos para as despesas pedagógicas passaram a 5.500 escudos por aluno e por ano.

➡ No fim do 8º ano de escolaridade, cerca de 85% dos alunos passam para o primeiro ciclo do ensino secundário geral (9º e 10º ano), 8% para o novo segundo ciclo técnico e 7% para a formação profissional.

* No primeiro ciclo do ensino secundário geral (9º e 10º ano), espera-se que a retenção durante o ciclo passe de 88% (em 2014) para 96% em 2015 e que a frequência das reprovações baixe dos 18% atuais para 10% até o horizonte 2025 do programa (talvez antes). O rácio aluno-professor é mantido no seu valor atual de 18, mas as despesas pedagógicas não salariais aumentam para 6.000 escudos por ano e por aluno.

* Os parâmetros de funcionamento do novo segundo ciclo técnico foram escolhidos primeiro em referência aos do atual terceiro ciclo técnico. O rácio aluno-professor é de 13 tendo em conta as atividades práticas inerentes a este tipo de ensino e as despesas não salariais são também fixadas a um nível bastante elevado (9.000 escudos por aluno e por ano) tendo em conta as maiores necessidades de consumíveis.

* A nível das atividades de formação profissional (nível 2) para os que terminam o 8º ano, a avaliação foi de que na situação atual, o número de horas (630) era insuficiente, por um lado e, por outro, os recursos por aluno e por hora (52 escudos) precisavam de ser aumentados. No cenário escolhido (e na perspetiva de reforçar a qualidade dos serviços de formação profissional oferecidos), o número de horas passou para 850 e o custo unitário para 66 escudos. Por outro lado, na medida em que os indivíduos que frequentam estas formações de base são geralmente de um meio modesto, a parte subsidiada pelo Estado que atualmente se estima que representa 59% do custo de produção do serviço, aumentaria para 75%.

➡ No fim do primeiro ciclo do secundário (10º ano), 87% dos que terminaram a via geral continuam do segundo ciclo do ensino secundário geral (11º e 12º anos), 6% vão para a via técnica (segundo ciclo do secundário) e 7% são admitidos na formação profissional. Além disso, o segundo ciclo técnico recebe também 90% dos que terminaram o primeiro ciclo secundário técnico. Quanto à formação profissional neste nível de ensino, para além dos alunos vindos do primeiro ciclo do ensino secundário geral (mencionados mais acima), recebe também 10% dos que terminaram o segundo ciclo secundário técnico e 30% dos que seguiram a formação profissional no nível inferior e que podem continuar assim a sua formação.

* Os parâmetros organizacionais do segundo ciclo do ensino secundário geral estão próximos dos utilizados para o primeiro ciclo do ensino secundário geral, exceto que o rácio aluno-professor é fixado em 16 e o montante das despesas pedagógicas fixado em 9.000 escudo por aluno e por ano.

* O mesmo se passa com parâmetros estruturais característicos da organização dos serviços no segundo ciclo do ensino secundário técnico que se aproximam dos escolhidos para o segundo ciclo. O montante das despesas correntes não salariais, no entanto, passa de 9.000 escudos no primeiro ciclo para 11.000 escudos no segundo ciclo.

* Quanto à formação profissional de nível 3, são consideradas dois grupos de vias, a saber i) as ligadas ao turismo (e cujos efetivos e parâmetros organizacionais foram determinados previamente) e ii) as que dizem respeito a outras profissões. Para estas últimas, são elas que absorvem o número visado de formados na medida em que o número admitido nas formações na área do turismo já está "bloqueado" em função de infraestruturas específicas. Encontramos preocupações comparáveis às identificadas no nível 2: pertinência i) de aumentar o número de horas (de 960 na situação atual para 1.200 no cenário adotado) e ii) de aumentar também o montante das horas por aluno (de 80 escudos constatados em 2014 para 100 escudos previstos no cenário adotado).

* De forma complementar, o cenário adotado tem formações profissionais para os que saem do segundo ciclo do ensino secundário (níveis 4 e 5 de formação). Em 2025 abrangeriam globalmente 1.450 jovens (cerca de 10% dos que se encontram no fim do ensino secundário), dos quais 570 na área do turismo e 880 noutras formações. O número de horas de formação é de 1.200 horas em cada uma das duas vias e o custo unitário por hora passou de 96 escudos a 120 escudos para as formações na área do turismo. De forma complementar, o cenário adotado prevê que a parte de subsídio público seja reduzida de 71% para 60% para se ajustar melhor às escolhas de financiamento feitas ao nível do ensino superior.

* Finalmente, segundo o cenário adotado, prevê-se que número de alunos do ensino superior aumente pouco durante o período, passando de 14.000 em 2014 a 14.800 em 2015. Nestes números, a parte dos estudos no estrangeiro é um pouco reduzida na medida em que a oferta de serviços no país está a melhorar. O equilíbrio atual entre as formações no público e no privado, tanto para o número como para a estrutura de financiamento, é mantido em todo o programa.

Por outro lado, segundo as orientações gerais da política (ponto 4.1, acima), as perspetivas são, em primeiro lugar, aumentar a parte dos estudantes inscritos na área científica e na tecnológica. Foi decidido que passaria de 11% e 22 % em 2014 no público (menos se considerarmos de forma consolidada o público e o privado) para 18% e 30% em 2025. De forma complementar, as orientações eram no sentido de aumentar de forma significativa as despesas unitárias nestas duas áreas, nomeadamente a tecnológica (para que as atividades com esta designação sejam verdadeiramente tecnológicas). No cenário adotado, o custo unitário nos estudos científicos passaria de um montante correspondente a 45% do PIB per capita em 2014 para um número representando 65% do PIB per capita do país em 2025. De forma comparável, o custo unitário passaria de um valor correspondente a 53% do PIB per capita em 2014 a um número representando 90% do PIB per capita do país em 2025 nas formações de orientação tecnológica.

Finalmente, prevê-se no cenário selecionado que o fundo criado para facilitar a formação inicial e contínua do pessoal seja dotado de um montante correspondente a 4% das despesas de produção de serviços nos estabelecimentos públicos (independentemente da estrutura de financiamento), ao passo que o fundo para incentivar a contratação seria dotado com cerca de

5% destas mesmas despesas públicas de produção de serviços nos estabelecimentos públicos. Aliás, prevê-se que estas disposições sejam aplicáveis a partir de 2017.

5.2 Aspetos financeiros do programa

O programa cujos contornos globais acabam de ser desenhados pode ser considerado como globalmente ambicioso. É sem dúvida, mas a sua ambição não está relacionada apenas com medidas de carácter "logístico" que envolvem a mobilização de recursos financeiros novos. Está também relacionada com a vontade política de fazer evoluir a cultura e a pilotagem do sistema, desde um enfoque nos meios até um enfoque adicional nos resultados introduzindo verdadeiras responsabilidades para as pessoas que fazem funcionar o sistema; estas passariam assim de agentes a verdadeiros atores.

Portanto, este programa é também sustentável financeiramente e é importante que assim seja. Os resultados obtidos a partir de simulações do modelo de simulação mostram que o volume das despesas correntes a prever em 2025 é de 12,2 mil milhões de escudos ao passo que os recursos nesta mesma data, estimados numa base relativamente conservadora, é de 12,3 mil milhões de escudos. Notamos também que esta característica de sustentabilidade financeira é robusta pois continua essencialmente válida com uma redução de 3% a 2% da taxa de crescimento económico que poderia caracterizar a década do programa.

Finalmente, em jeito de conclusão desta carta de política educativa, pode ser interessante compreender os elementos que fizeram com que este programa ambicioso seja ao mesmo tempo sustentável financeiramente. Podem ser apontadas três razões:

- i) Uma é que, contrariamente ao que é observado em inúmeros países da região, o constrangimento demográfico é praticamente inexistente no contexto de Cabo Verde para os próximos dez anos;
- ii) Uma outra razão importante é que o motor da mudança que caracteriza a nova política educativa se refere essencialmente aos processos de funcionamento interno do sistema que vão melhorar a transformação dos recursos em resultados, otimizando-os.
- iii) Finalmente, uma razão que também importa sublinhar é que o programa incorpora muitas medidas, na maior parte das vezes de intensidade moderada para não interromper o funcionamento concreto que conjuntamente permitem melhorar a eficiência da organização dos serviços e fazer economias. Em suma, e para medir a amplitude, pode-se observar que se o aumento das despesas correntes do setor entre 2014 e 2025 é estimado em 3,8 mil milhões de escudos, isso foi possível porque as medidas de eficiência permitiram economizar um montante consolidado de 1,3 mil milhões de escudos em todas as medidas abrangidas.