

EDUCAÇÃO

Conselho Nacional de Educação

Parecer n.º 4/2021

Sumário: Parecer sobre Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Parecer sobre Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pela(os) Conselheira(os) Joana Brocardo, João Cravinho e Pedro Lourtie o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 1 de março de 2021, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo o presente Parecer que se encontra disponível em www.cnedu.pt.

O presente Parecer decorre da solicitação que o Governo endereçou ao CNE, no passado dia 21 de fevereiro, no sentido de se pronunciar sobre o Plano de Recuperação e Resiliência do XXII Governo que se encontra em consulta pública.

1 — Visão Integrada da Educação e Formação, de Capital Humano e de I&D

São irrepetivelmente excecionais os recursos financeiros de origem comunitária aplicáveis a investimentos estratégicos prioritários que Portugal poderá realizar na presente década, quer quanto aos montantes, quer quanto aos seus custos, designadamente por força do elevadíssimo peso das transferências a fundo perdido em causa.

Lê-se no PRR que “Portugal poderá aceder a um envelope financeiro sem precedentes em período idêntico que atingirá os 50 mil milhões de Euros (M€) em subvenções (a fundo perdido) a que poderá somar-se previsivelmente cerca de 14,2 M€ na modalidade de empréstimos”.

Os recursos adicionais de investimento público e para-público desta ordem de grandeza poderão corresponder, durante os 8 anos previstos para a sua execução, a financiamentos médios anuais do Estado de natureza estruturante mais de 6 vezes superiores aos 1200 M€ de investimento público classificado como estruturante pelo Ministério das Finanças na última proposta orçamental pré-pandemia (OE 2020).

Trata-se de uma elevação de investimento público e para-público sumamente excepcional a diversos títulos, quantitativos e qualitativos, a que só se poderá responder satisfatoriamente com o reforço da capacidade da Administração Pública para planear e organizar operacionalmente o lançamento da execução, do acompanhamento e da avaliação de resultados de uma grande panóplia de processos inovatórios. Um Plano Integrado, explicitamente estruturado e calendarizado quanto a objetivos e respetivos indicadores, missões preparatórias e executivas planeadas, recursos financeiros e humanos afetos às diferentes missões, articulação de responsabilidades e seu modo de escrutínio.

Não se trata de escalar a dimensão da máquina do Estado existente. Trata-se de instalar no terreno, o mais rapidamente possível, uma Administração Pública, em sentido lato, adequada à sustentação das responsabilidades do Estado, designadamente na educação e formação, capital humano e I&D, uma das mais decisivas áreas de políticas públicas justamente consideradas garantes de prosperidade e bem-estar dos portugueses a médio/longo prazo. É a oportunidade de o fazer mobilizadamente. Protelar implica maior dificuldade política e técnica e a penalização do interesse público.

De facto, pela primeira vez em democracia, Portugal poderá afetar à Educação e Formação, ao Capital Humano e à Investigação e Desenvolvimento os recursos financeiros necessários e suficientes para dar a este conjunto de atividades o lugar prioritário estratégico que tem na transformação do país a médio e longo prazo. O resultado dependerá da forma, profundidade, coerência e ambição da visão operacional, política e técnica, que vier a presidir à efetivação desse desiderato.

A questão fundamental é se, de um ponto de vista da sua operacionalização em concreto, dispomos já de definição suficientemente trabalhada e preparada dessa visão.

Como também se pode ler no PRR “a Estratégia Portugal 2030” — aprovada pela Resolução do conselho de Ministros n.º 98/2020 -, “(...) constitui o referencial para a aplicação dos vários instrumentos de política a adotar no futuro próximo, dos quais se destacam o Quadro Financeiro Plurianual (Portugal 2030) e o *Next Generation EU*, instrumento europeu temporário — onde se inserem os Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) nacionais — concebidos para impulsionar a recuperação económica e social, tendo presentes os danos causados pela pandemia COVID-19”.

O PRR nem é o único instrumento de intervenção de investimento estrutural à disposição do Governo, nem sequer o mais importante (cerca de 1/3 dos recursos transferíveis a fundo perdido, 14 M€), carecendo de articulação e apreciação conjugada com o Quadro Financeiro Plurianual (para o próximo ciclo de fundos estruturais estão previstos 24 M€).

Os objetivos e metas, bem como as estruturas de afetação de recursos, que o Quadro Financeiro Plurianual deverá acolher não estão ainda definidos. Mas lógico seria que formassem o esteio principal da Visão Integrada da Educação e Formação, Capital Humano e da Investigação e Desenvolvimento a Médio/Longo Prazo.

2 — Contextualização

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) está organizado em três dimensões: a Resiliência, a Transição Climática e a Transição Digital, as quais se concretizam em Componentes, que integram as Reformas e os respetivos Investimentos. As componentes que se relacionam mais diretamente com a Educação e Formação são a C5 — Investimento e Inovação, a C6 — Qualificações e Competências, na dimensão Resiliência, e a C15 — Escola Digital, na dimensão Transição Digital.

O PRR enquadra-se nos pilares relevantes de política comunitária previstos no Instrumento de Recuperação e Resiliência:

Transição verde;

Transformação digital;

Crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo coesão económica, emprego, produtividade, competitividade, investigação, desenvolvimento e inovação, e um mercado único em bom funcionamento com pequenas e médias empresas (PME) fortes;

Coesão social e territorial;

Saúde e resiliência económica, social e institucional, inclusive com vista ao aumento da capacidade de reação e preparação para crises; e,

Políticas para a próxima geração, crianças e jovens, incluindo educação e qualificações. Embora a Educação e Formação intervenha predominantemente nas componentes que acima se identificaram, tem igualmente potencial de contribuição para outras componentes. Por outro lado, os objetivos que se pretendem alcançar através da operacionalização do PRR, enquadram-se na Estratégia Portugal 2030 e articulam-se com os vários instrumentos de política a nível internacional, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, e a nível nacional, como o Quadro Financeiro Plurianual (Portugal 2030) ou instrumentos setoriais como o Programa de Valorização do Interior (revisado pela Resolução do Conselho de Ministros n. 18/2020).

Assim sendo, apesar de as questões relativas, quer à educação e formação de adultos, quer ao ensino profissional, estarem mais claramente enunciadas na componente C6 — Qualificações e Competências, da dimensão Resiliência, o seu alcance só será verdadeiramente compreendido se se conjugarem e potenciarem, numa perspetiva matricial, as diversas dimensões e componentes deste Plano.

O CNE tem produzido reflexão abundante sobre várias questões inscritas no PRR considerando positivos, em termos globais, os objetivos e linhas de atuação nele inscritos salientando, no entanto, alguns aspetos que poderiam merecer maior clarificação ou aprofundamento.

“A Dimensão Resiliência concentra 61 % do montante global do PRR e reflete a forte prioridade atribuída ao robustecimento da resiliência do país.

O reforço da resiliência económica, social e territorial do país assume particular relevância enquanto resposta de primeira linha na transição da estabilização económica e social para a recuperação.” (PRR, 2021)

Nesta perspetiva, e considerando que a educação é uma dimensão transversal a toda a realidade social, é fundamental considerar que o investimento que nela se realizar se refletirá em cada uma das três prioridades explicitadas na dimensão Resiliência do Plano — “a redução das vulnerabilidades sociais, direcionando a sua ação para as pessoas e as suas competências; o reforço do potencial produtivo nacional, procurando garantir condições de sustentabilidade e competitividade do tecido empresarial; a ambição de assegurar um território simultaneamente competitivo e coeso num contexto de adaptação às transições em curso — transição climática e digital.” (idem) Sem prejuízo do impacto que a educação e formação tem nas dimensões de transição digital e de transição climática.

3 — Apreciação do documento

Aspetos gerais

Reconhecendo a importância do Plano de Recuperação e Resiliência para a resposta às necessidades de reforma estrutural e de recuperação da economia e da sociedade, assinalam-se alguns aspetos que estão omissos ou não estão claramente explicitados e que nos parecem de particular relevância.

O PRR não prevê, por exemplo, medidas de educação ambiental no âmbito da transição climática. Sobre esta matéria, o CNE tem defendido a implementação de estratégias que permitam

“favorecer uma lógica de “educação ambiental permanente”, ao longo da vida, a integrar em espaços de educação formal e não formal, reconhecendo que a dimensão da transformação social que tem de se produzir neste momento exige uma profunda mudança atitudinal, de políticas e de práticas, a todos os níveis sociais (do governo às empresas e escolas) e envolvendo todas as pessoas, com especial ênfase nas gerações de adultos. Estimular o compromisso cívico ambiental ao longo do ciclo vital, incluindo as instituições educativas desde o pré-escolar ao ensino superior, no desenvolvimento de projetos que favoreçam a articulação com parceiros locais e práticas sustentáveis do ponto de vista ambiental. Colocar o foco da Educação Ambiental na capacitação para a transformação social, através do envolvimento democrático dos cidadãos — crianças, jovens e adultos de diferentes idades — em iniciativas individuais e coletivas de resolução dos problemas que afetam a sua vida e as comunidades onde vivem. “(Recomendação n.º 1/2020, de 4 de fevereiro, sobre Educação Ambiental).

Na mesma linha, em 2011, numa Recomendação sobre Educação para o Risco, justificava a sua importância pelo facto de que

“Vivemos numa sociedade que é sistematicamente confrontada com notícias sobre a presença do risco, desde riscos naturais aos que resultam diretamente da ação humana, sendo certo que se interligam fortemente. Quer sejam as ameaças ao ambiente, os perigos de confronto militar, a crise económica e financeira, as ameaças à saúde e falta de segurança, a generalização de epidemias à escala mundial, todas estas ameaças ajudam a configurar o que atualmente designamos como uma “sociedade de risco””

E acrescentava que

“Conhecer e agir neste paradigma de “sociedade de risco” exige novas competências pessoais, fundadoras de uma cidadania mais ativa, participada e informada, que deve ser adquirida desde o início do percurso escolar. A investigação nesta área, especialmente nos campos da educação e da psicologia cognitiva, tem dois objetivos: entender a forma como as pessoas percecionam o risco e desenvolver competências de tomada de decisão através de programas educativos. Parte dessas competências passa pela literacia matemática e pelo cálculo de probabilidades, mas também pela cultura científica e pelo debate crítico das controvérsias.”

No que se refere à formação de professores, o PRR prevê algumas medidas, mas estas são essencialmente dirigidas para a tecnologia digital e aspetos conexos. Não é equacionada uma das questões de fundo: a possibilidade de dentro de alguns anos o país ser confrontado com a falta de professores e as dificuldades que daí resultarão.

Os diferentes relatórios sobre o Estado da Educação têm mostrado o envelhecimento acentuado do pessoal docente em Portugal, traduzido numa elevada percentagem de professores com mais de 50 anos e uma proporção residual dos que têm idade inferior a 30. Esta realidade mostra que não tem ocorrido um rejuvenescimento na profissão e que, nos próximos anos, muitos docentes poderão sair do sistema de educação e ensino, por motivo de aposentação. Num estudo recente do CNE, Regime de Seleção e Recrutamento do Pessoal Docente da Educação Pré-Escolar e Ensinos Básico e Secundário, elaborado a pedido da Assembleia da República, referia-se que 57,8 % dos docentes do quadro poderiam aposentar-se até 2030.

O CNE tem chamado a atenção para este facto em diversas outras ocasiões, nomeadamente na Recomendação n.º 1/2016, na qual se questionava “Como renovar o corpo docente e assegurar a passagem de conhecimento e experiência entre gerações?” e na Recomendação n.º 3/2019, na qual se insistia na adoção de medidas prementes” como a integração urgente de mais professores no sistema para obviar a falta que já se faz sentir, possibilitando ao mesmo tempo o rejuvenescimento dos quadros e o aumento da estabilidade dos docentes nas escolas”.

Por outro lado, os dados referentes ao ingresso no ensino superior, dos últimos anos, têm revelado uma diminuição progressiva da procura dos cursos da área da educação, com o conseqüente decréscimo da oferta, sem que sejam preenchidas, mesmo assim, todas as vagas a concurso. O mesmo acontecendo com o número de diplomados dos cursos de mestrado que conferem uma qualificação profissional para a docência.

O relatório técnico do CNE sobre a condição docente (Ramos *et al*, 2016: 5) refere “A necessidade premente de encontrar, no curto prazo, uma estratégia possível para restaurar a confiança dos docentes e valorizar a sua função, num tempo em que a escola, o ensino e os professores vivem situações de instabilidade, constrangimento e desmotivação.”

O que realça a urgência não só da adoção de medidas que tornem a profissão docente atraente e valorizada pela sociedade, com vista a aumentar o contingente de professores qualificados, mas também a necessidade de se proceder a uma reestruturação dos cursos de formação inicial. A formação de docentes, quer inicial, quer contínua, é fundamental como impulsionadora da transformação no processo educativo e pedagógico.

Conforme se afirma num outro relatório técnico do CNE “A Comissão e o Conselho da União Europeia têm insistido sobre a necessidade de melhorar a formação de professores, de reforçar continuamente o desenvolvimento profissional e de tornar a profissão mais atrativa.” (Faria *et al*, 2016: 6). Nessa medida, seria também importante investir na sua formação contínua (não se limitando à formação digital), de forma substancial e significativa, com programas de “formação em contexto de trabalho”, que impliquem acompanhamento, estudo, análise, diálogo, tempo e trabalho colaborativo.

As medidas relativas à educação que se encontram dispersas ao longo do PRR deveriam ser enquadradas numa visão estratégica, suportada não só em critérios económicos, mas essencialmente num modelo que permita assegurar uma educação para todos, de qualidade e ao longo da vida. Cabe aos ministérios responsáveis pela educação, a formação, a inovação e a ciência apresentar a visão para a década e estabelecer um plano estratégico que defina objetivos para cada um dos temas e as grandes linhas de orientação para os atingir. Assim como é necessário explicitar os critérios de operacionalização de cada uma das componentes do PRR, definindo e divulgando os objetivos e as condições de acesso às medidas.

Numa análise mais detalhada dos aspetos relativos à educação integrados nas várias componentes do PRR, destaca-se o seguinte:

Transição digital

O PRR dedica uma atenção especial à transição digital em vários setores, destacando, em particular, a transição digital na educação — Componente 15, Escola Digital — com os objetivos de ‘criar condições para a inovação educativa e pedagógica’ que visem a integração de recursos

educativos digitais nas práticas de ensino e aprendizagem; e ‘robustecer a infraestrutura tecnológica da escola’, permitindo a democratização do acesso às tecnologias digitais a todos os professores, alunos e funcionários. Estes objetivos integram o desenvolvimento de competências em tecnologias digitais, em particular o ‘reforço’ das competências digitais dos professores.

O Conselho Nacional de Educação tem referenciado algumas das fragilidades relativas ao domínio das tecnologias digitais por parte de professores e alunos, nomeadamente através da divulgação dos resultados alcançados em estudos internacionais, como o ICILS, o PISA ou o TALIS (Estado da Educação 2019). Também o contexto pandémico atual e a necessidade de as escolas recorrerem ao ensino remoto de emergência evidenciaram essas fragilidades e reforçaram a necessidade de uma intervenção estratégica. Nessa medida, a integração do desenvolvimento de competências em tecnologias digitais no PRR afigura-se da maior pertinência.

No entanto, as condições para o desenvolvimento das competências dirigidas aos professores são omissas, assim como não são referidas ações de formação dirigidas especificamente aos alunos ou aos encarregados de educação (com exceção dos planos previstos para os arquipélagos da Madeira e dos Açores). Os últimos dados do ICILS revelam que uma percentagem elevada de professores portugueses utiliza TIC há pelo menos 5 anos e sobretudo para a preparação de aulas (94 %), mas apenas metade utiliza essas ferramentas enquanto leciona (ICILS, 2018). As competências a desenvolver pelos professores deverão integrar ações de formação orientadas para finalidades concretas e bem definidas para que seja possível alcançar conhecimento efetivo na produção e utilização de conteúdos e recursos digitais, como previsto no PRR.

Ainda de acordo com o ICILS, apenas 7 % dos alunos utiliza tecnologias digitais na escola para a realização de atividades escolares, a maioria (71 %) utiliza-as fora da escola para a realização de outras atividades. A maioria dos alunos utiliza ferramentas digitais exclusivamente para as aulas da disciplina de TIC e apresenta um nível de proficiência elementar, sobretudo no domínio do pensamento computacional. Refira-se a necessidade de estarem previstas medidas para apoiar o desenvolvimento das competências tecnológicas dos alunos e dos encarregados de educação. O estudo *Educação em Tempo de Pandemia: problemas, respostas e desafios das escolas*, do CNE (em curso), mostra que uma percentagem elevada de escolas (UO) lidou com alunos e famílias sem formação adequada na utilização de recursos digitais, sendo mais evidente na educação pré-escolar (82,9 %), no 1.º CEB (82,6 %) e no 2.º CEB (81,0 %).

A formação para as tecnologias digitais não se pode limitar ao domínio tecnológico, exigindo a inclusão do desenvolvimento de competências para a utilização pedagógica dos recursos por parte de professores e técnicos e de competências e atitudes por parte dos alunos, designadamente as previstas no Perfil dos Alunos à saída da Escolaridade Obrigatória como as de pensamento crítico e de ação responsável.

A modernização do sistema educativo português prevista pelo PRR, com a integração de competências tecnológicas e recursos digitais nos processos de ensino e aprendizagem, não contempla a transição digital das instituições de ensino superior. As exigências do ensino a distância, híbrido ou misto, tanto de um ponto de vista de investimento como de competências dos elementos da comunidade académica, e a modernização dos processos de gestão pedagógica são também desafios para as IES, o que pressupõe a necessidade de as considerar nos investimentos para este setor.

A produção de materiais de apoio que viabilizem o ensino a distância ou híbrido e a sua utilização como ferramentas de um ensino presencial mais ativo e que vise a autonomia dos alunos implica um investimento significativo. O PRR pode ser uma oportunidade para este efeito, com abordagens diferentes para o ensino básico e secundário, para a formação profissional e para o ensino superior, tendo em conta a natureza das instituições.

O Conselho Nacional de Educação alerta para a importância de serem tomados em conta critérios que espelhem as necessidades efetivas das escolas, atendendo, em particular, aos ciclos e níveis de ensino, aos contextos económicos e sociais e às regiões geográficas (NUTS III) onde estão inseridas. No estudo em curso *Educação em Tempo de Pandemia: problemas, respostas e desafios das escolas* (a partir de inquéritos a diretores e professores com cargos de coordenação) é evidente a variabilidade de situações no que respeita à escassez de recursos tecnológicos e de conectividade, tendo em conta a distribuição territorial das escolas.

É muito diferenciado o acesso que os alunos das diferentes escolas têm a equipamentos e infraestruturas tecnológicas de informação e a conectividade eletrónica. Muitos alunos não têm acesso a computadores em casa, ou têm-no em condições muito precárias. O mesmo se diga do acesso à Internet, outro aspeto produtor de flagrantes desigualdades de oportunidades de aprendizagem.

As autoridades educacionais a nível nacional e local, bem como o debate público, têm-se concentrado na exigência da distribuição maciça de computadores de modo a contrariar o agravamento de desigualdades revelado pelos primeiros meses da pandemia. Essa orientação tem no PRR grande expressão, mas cumpre realçar a sua limitação em relação à real dimensão das necessidades nacionais, escola a escola, em matéria de equipamentos e infraestruturas tecnológicas de informação e conectividade. Como se comprova no Estado da Educação 2019, a obsolescência do estoque de computadores escolares tem-se agravado nos últimos anos, sendo frequentemente elevado o número de alunos por computador, com falhas na qualidade de acesso à Internet mesmo de *standard* não elevado, com muitas escolas sem acesso à Internet acima de 100 Mbps. Poucas dispõem de um bom conjunto de equipamentos complementares, de eficientes serviços de manutenção ou de conselho técnico à altura da progressão sustentada e rápida para níveis avançados de digitalização.

A boa aplicação dos recursos do PRR requer a definição e publicitação de cenários de equipamento e de infraestruturas tecnológicas para diferentes graus de avanço da digitalização, como recomendado em recente estudo publicado pela Comissão Europeia (*2nd Survey of Schools: ICT in Education Objective 2. Model for a “Highly equipped and connected classroom”*).

Convém também ter em conta a necessidade de contratação de Técnicos Especializados de Informática para apoio à manutenção e ao uso do equipamento tecnológico e à educação digital, tal como referido na Recomendação 4/2020, de 23 de outubro.

Eficiência energética

No âmbito da Componente 13 da Transição Climática, sob a epígrafe “Eficiência energética em edifícios da administração pública central” prevê-se o financiamento promovido pelo Fundo Ambiental de uma “significativa vaga de renovação energética de edifícios da administração pública central e de instituições de ensino (de todos os níveis, incluindo superior), fomentar a eficiência energética e de recursos e reforçar a produção de energia de fontes renováveis em regime de autoconsumo”. Esta é a única referência às instituições de ensino no âmbito desta componente, sob uma epígrafe que as parece excluir, mas que corresponde efetivamente a uma necessidade.

Saúde e bem-estar

Dentro dos 6 pilares da política da UE relevantes para o Instrumento de Recuperação e Resiliência, a “Saúde e resiliência económica, social e institucional, com vista ao aumento da capacidade de reação e preparação para crises”, bem como “Políticas para a próxima geração, crianças e jovens, incluindo educação e qualificações” são fundamentais. Na reforma dos Cuidados de Saúde Primários, o PRR apenas refere de forma genérica a “Promoção da saúde e de estilos de vida saudáveis”, não estabelecendo a necessária articulação com o setor da educação (em todos os níveis de ensino) e ao papel da educação na promoção da saúde.

Se as escolas e as instituições de ensino superior são locais privilegiados para desenvolvimento de estratégias inovadoras de deteção e intervenção, é urgente implementar e consolidar estratégias de saúde pública que reduzam a morbilidade e aumentem a qualidade de vida das sociedades. Exemplos óbvios encontram-se na alimentação e nutrição, determinantes principais da saúde — os resultados obtidos no primeiro Inquérito Nacional de Saúde com o Exame Físico publicado em 2018 detetam 38,9 % da população adulta (25-74 anos) com excesso de peso, dos quais quase 30 % com obesidade. Resultados similares são detetados na Saúde Mental, sistematicamente ignorada e agora colocada em evidência com esta crise social, em que a depressão constitui um risco maior, transversal a toda a sociedade europeia. Estes dois exemplos muito atuais evidenciam a necessidade de articulação entre educação e saúde para a promoção da vida e bem-estar e para a prevenção da doença, e realçam a necessidade de se incluir as entidades destes setores num eixo de apoio ao reforço das competências digitais das organizações e da sociedade.

Importa ainda criar neste domínio condições para que áreas como as das indústrias culturais e criativas, altamente geradoras de emprego e impacto social, possam encontrar aqui um espaço efetivo. Esta poderá ser uma forma de contrariar a quase total omissão, no plano proposto, das artes, das humanidades e do desporto. O ensino não é apenas científico e técnico e o conhecimento não se limita a estas duas áreas. A dimensão criativa e artística, humanista e desportiva é essencial para a qualidade de vida e bem-estar humanos, como aliás esta crise pandémica bem veio pôr a nu.

As iniciativas locais e de base territorial, as associações recreativas, as entidades de animação comunitária, as universidades seniores e outras são respostas para a população adulta de idade avançada e que permitem fomentar redes sobretudo informais (grupos de pares, de vizinhos) de proteção social, sobretudo das pessoas mais vulneráveis, para além da dimensão de educação de adultos.

Educação de infância

No âmbito da educação de infância, o PRR prevê o incremento da capacidade de resposta em creche, sobretudo nos territórios com níveis de cobertura mais baixos, adaptando-a às necessidades das famílias e das realidades laborais.

De facto, apesar do investimento que tem sido feito nesta área, nos últimos anos, que se reflete no aumento do número de respostas sociais disponíveis, quando se analisa a evolução das taxas de cobertura e de utilização no Continente, esta sugere a possibilidade de existirem fortes assimetrias territoriais, relativamente à distribuição das respostas sociais e às necessidades efetivas destes serviços, uma vez que o número de crianças nestas respostas tem aumentado (Estado da Educação 2019). A distribuição geográfica da taxa de utilização evidencia uma maior pressão da procura de respostas na faixa litoral e nas áreas metropolitanas, por oposição ao interior do país.

O Conselho Nacional de Educação tem vindo a defender esse alargamento, considerando-o essencial, mas também tem recomendado o investimento na qualidade da educação das crianças dos 0 aos 3 anos e a promoção de uma responsabilidade social alargada no apoio ao seu desenvolvimento e proteção. Tem, igualmente, reconhecido, em diversos estudos, pareceres e recomendações, o valor dos programas e serviços de educação e cuidados para a primeira infância, enquanto promotores do desenvolvimento das crianças e do seu efeito positivo no desempenho escolar, sobretudo nas oriundas de meios mais desfavorecidos.

Educação de adultos

A Recomendação 2/2019 do CNE sobre *Uma política pública de Educação e Formação de Adultos* afirma que

“Hoje, a argumentação em favor da necessidade de uma política educativa global que abranja o conjunto da população adulta mantém ou viu crescer o grau de importância que assumia no início do milénio. Convergem argumentos de natureza económica (OCDE, 2018), com argumentos de natureza demográfica, ambiental, social, de defesa da democracia e dos direitos humanos.”

No que às qualificações e saberes da população adulta diz respeito, Portugal apresenta uma fragilidade estrutural decorrente da tardia escolarização de massas e que se traduz num baixo nível de qualificações, aliado a uma fraca valorização da aprendizagem na idade adulta, sobretudo em relação a quem é menos escolarizado.

Este problema não diz respeito apenas, nem aos menos qualificados, nem à designada “população ativa”, envolvendo todo o conjunto da população adulta, nomeadamente, os jovens adultos que não estudam, nem trabalham, os assalariados, os empregadores e, igualmente, setores academicamente bem qualificados.

Esta população assume uma grande heterogeneidade, distribuindo-se de forma muito assimétrica em termos territoriais. Nas zonas urbanas “periféricas” e nas regiões marcadas pelo fenómeno da “interioridade” estão concentrados os setores mais idosos, mais pobres e ou menos qualificados, pelo que as políticas públicas de *Qualificações e Competências* devem ter em conta esta diversidade territorial, social e etária.

As medidas de política previstas no PRR são essencialmente dirigidas à formação para o exercício profissional dos indivíduos, carecendo de uma perspetiva de qualificação de organizações e territórios, diferenciada e metodologicamente adequada à diversidade de contextos.

As medidas destinadas às pessoas adultas mais velhas têm um carácter essencialmente assistencialista que não promove uma cidadania participativa em idades mais avançadas. O papel das associações locais, que conhecem as pessoas que habitam nos territórios e as suas necessidades, apenas é mencionado na componente 8 (Florestas), assim como a aposta nas iniciativas locais e de base territorial que recuperem as associações recreativas, as entidades de animação comunitária, as universidades seniores e outras respostas que existiam para a população adulta de idade avançada e que fomentavam redes sobretudo informais (grupos de pares, de vizinhos) de proteção social, principalmente das pessoas mais vulneráveis. Designadamente numa perspetiva do valor social da melhoria de conhecimentos e saberes, em qualquer altura da vida.

Ensino e formação profissional

Na Componente 6 propõe-se levar a cabo uma reforma do ensino e da formação profissional, com um investimento de 710 M€ destinados à modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional, a ser gerido sob a responsabilidade da ANQEP e que envolve entidades muito diversas, com tutelas institucionais também diversificadas.

Neste âmbito chama-se a atenção para a importância adicional que assume as escolas e centros de formação disporem das condições necessárias e conhecerem os critérios para procederem ao recrutamento dos formadores adequados a cada área de educação e formação, nomeadamente da componente tecnológica, para além do investimento em infraestruturas e equipamentos.

A compatibilização entre a(s) procura(s) e a(s) oferta(s) formativa(s) obedece a um conjunto complexo de fatores que procuram dar resposta aos anseios e expectativas dos jovens e das suas famílias, não só às necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho, às estratégias de coesão territorial e de igualdade de oportunidades, mas também às condições financeiras, humanas, materiais e de equipamentos existentes ou que possam ser rentabilizados no planeamento e operacionalização das redes de ofertas educativas e formativas.

No que diz respeito à maior adequação da oferta formativa às necessidades dos vários territórios, o aprofundamento e alargamento a todo o território nacional, bem como a todas as ofertas de ensino profissional do Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificações, poderá constituir um contributo valioso para alcançar aquele desígnio, referindo o relatório *Estado da Educação 2019 que a* “definição e o desenvolvimento de um modelo de antecipação de necessidades de qualificações em Portugal constituiu um importante passo na consolidação de uma intervenção mais informada e sustentada no domínio dos processos de planeamento e concertação das redes de oferta formativa.”

O Conselho considera, também, que será importante que o PRR crie as condições para que haja: uma constante coordenação e planeamento das ofertas; uma informação acessível a todos, completa, atempada e atualizada sobre as diversas ofertas de cursos de dupla certificação; uma efetiva orientação escolar e vocacional; uma maior permeabilidade entre as diferentes vias do ensino secundário; uma maior valorização dos cursos de dupla certificação, passando pela remoção de obstáculos à continuidade dos estudos e pela existência de ofertas mais prestigiantes de ensino profissional.

O modelo de formação profissional vigente em Portugal tem um cunho organizacional moldado pelas necessidades de apoio ao desenvolvimento empresarial e à proteção social no desemprego, de acordo com as perspetivas de industrialização prevaletentes nas quatro últimas décadas do século passado. Para além do que se deva fazer no imediato em moldes não radicalmente diferentes, as duas próximas décadas serão dominadas por três outros tipos de fenómenos. Em primeiro lugar, o impacto sobre a qualificação exigível a nível de inclusão favorável nas sociedades, e não apenas na economia, das grandes transformações em curso sob a égide da revolução tecnológica e da globalização. Em segundo lugar, a crescente aspiração individual a ações de formação e de requalificação ao longo da vida, a realizar segundo finalidades, tempos e modalidades de escolha própria. Em terceiro lugar, a elevação da escala, da diversidade e natureza qualitativa das formações ao longo da vida em conformidade com as duas determinantes anteriores.

As implicações destas mudanças no plano da reorganização do modelo público de formação profissional são de monta, devendo incluir extensa cooperação com as instituições de ensino superior. Sem prejuízo da prioridade a atribuir ao tema do novo modelo organizacional, é importante criar, no âmbito do PRR e do Quadro Plurianual, o Crédito Individual de Formação ao Longo da Vida.

Ensino superior

As medidas relativas ao ensino superior são genericamente positivas e correspondem, na sua maioria, ao prolongamento de objetivos atuais (mais alojamento para estudantes, mais laboratórios colaborativos, mais formação em determinadas áreas, etc.). No entanto, tendo em conta as dificuldades orçamentais sentidas por uma parte significativa das instituições de ensino superior (IES), públicas e privadas, a capacidade de renovação e inovação no ensino é atualmente limitada. A aposta tanto no ensino híbrido ou misto como no ensino a distância obriga a um investimento em equipamento, mas sobretudo em tempo do pessoal docente e técnico para a sua produção de que a generalidade das instituições de ensino superior não dispõe.

As medidas previstas no PRR centram-se na articulação das instituições de ensino superior com as empresas e a administração e na promoção da I&D, não sendo dirigidas à capacidade institucional de inovação pedagógica e de melhoria da qualidade da oferta.

Apesar da valorização da cultura científica estar relacionada com a Estratégia Portugal 2030 e com o “Alinhamento da Dimensão Reformista do PRR com as Recomendações Específicas por País dirigidas a Portugal”, ao longo do documento faz falta a referência à cultura artística e à perspetiva humanista. Na apresentação do Programa Impulso Jovem STEAM pode-se ler, na página 73: “Com o investimento Impulso Jovem STEAM pretende-se promover e apoiar iniciativas a desenvolver e implementar por parte das instituições de ensino superior, incluindo universidades e politécnicos, em consórcio com empregadores, orientadas para aumentar a graduação superior de jovens em áreas de ciências, tecnologias, engenharias, artes/humanidades e matemática (STEAM — Science, Technology, Engineering, Arts and Mathematics)”, mas as ações previstas são exclusivamente da área das Ciências e Tecnologias.

No caso do alojamento estudantil a custos acessíveis será necessário esclarecer as condições da sua execução, tendo em atenção as especificidades de alojamento de estudantes abrangidos pela ASE.

Em linha com as medidas previstas no PRR no âmbito da igualdade de género, o Conselho Nacional de Educação, e em conformidade com o Plano de Ação para a Educação Digital 2021-2027, considera relevante incluir medidas que permitam atrair raparigas para as áreas das Ciências, Engenharias e Tecnologias. De acordo com os últimos resultados do PISA (PISA, 2018), Portugal foi o país da UE28 que evidenciou uma maior diferença nas opções profissionais de rapazes e de raparigas — apenas 15 % das raparigas optam por profissões relacionadas com as engenharias, contra 48 % dos rapazes.

Para fortalecer o sistema de I&D é necessário prever, para além das agendas mobilizadoras, um programa específico para financiamento das atividades de investigação, competitivo, transversal e aberto a todas as áreas científicas, com critérios de avaliação associados à qualidade científica dos projetos.

Sem bons sistemas de inovação regional é muito difícil criar o conjunto de condições necessárias ao desenvolvimento dos territórios não localizados na estreita faixa litoral. O PRR pode ser um instrumento poderoso de criação das condições de um desenvolvimento descentralizado, que assegure a coesão nacional e a igualdade de oportunidades dos portugueses em todo o território nacional.

Por isso, o PRR é a oportunidade para acolher um programa de apoio ao desenvolvimento de uma rede de sistemas de inovação regional, dinamizada pelas instituições de ensino superior em articulação com entidades locais, regionais e nacionais. A título de exemplo, lembra-se o modelo da rede de Sistemas de Inovação regional proposto pela Comissão Independente para a Descentralização criada pela Assembleia da República (Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto).

4 — Recomendações

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) inclui aspetos muito importantes para o objetivo de recuperação, de resiliência e de criação de melhores condições de funcionamento das instituições

de educação e formação nacionais. No entanto, não sendo o PRR o único instrumento financeiro que, nos próximos anos, poderá contribuir para a melhoria do sistema, importa concretizar uma visão integrada que possa ser traduzida num plano de ação que contemple o contributo dos diferentes instrumentos financeiros.

Assim, o Conselho Nacional de Educação recomenda:

1 — A elaboração e publicação, até à aprovação do Quadro Financeiro Plurianual, da Visão Integrada da Estratégia de Educação e Formação, de Capital Humano e de Investigação e Desenvolvimento.

2 — A tradução da Visão Integrada num Plano de Ação que enquadre a aplicação dos recursos do PRR, do Quadro Financeiro Plurianual, do Orçamento de Estado e de outras eventuais fontes de financiamento.

Sem prejuízo de uma avaliação mais abrangente, e considerando os diferentes instrumentos financeiros que podem contribuir para o desenvolvimento da educação, recomenda-se ainda:

3 — A elaboração de um plano estratégico que vise apoiar a concretização das competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória, incluindo, de modo articulado:

a) O aumento da oferta educativa para a faixa etária dos 0 aos 3 e da sua intencionalidade educativa, prevendo metas de cobertura a atingir;

b) A adaptação dos currículos e das formas de ensino aos novos paradigmas da sociedade do conhecimento e da informação, o que remete para a importância de a Reforma Digital perspetivar a produção de novos conteúdos (e não apenas a sua digitalização), numa ótica de conceção inicial de design de um produto digital, articulada com a formação e acompanhamento técnico e pedagógico dos professores;

c) A integração vertical de prioridades educativas previstas no PRR e o seu enraizamento na prática escolar que inclua designadamente (i) a promoção do ensino-aprendizagem em áreas STEAM em todas as escolas dos ensino básico e secundário, apetrechando-as com os necessários recursos base, assim como o acompanhamento e apoios pedagógicos necessários para o seu uso efetivo, (ii) a efetiva valorização curricular das dimensões criativa e artística, humanista e desportiva, essenciais para a qualidade de vida e bem-estar humanos e (iii) o desenvolvimento de competências digitais enquadradas numa formação crítica, criativa e responsável do seu uso.

4 — A articulação da formação inicial e contínua de professores com o plano estratégico referido em 3., considerando:

a) A promoção da atratividade e da valorização social da profissão docente;

b) A reorganização da formação inicial de professores de modo a dar resposta às necessidades de novos professores, face ao previsível elevado número de aposentações nos próximos anos;

c) O desenvolvimento de um programa de formação contínua, não limitado ao desenvolvimento de competências tecnológicas, fortemente alicerçado numa formação e acompanhamento em contexto de trabalho.

5 — Medidas de desenvolvimento de competências digitais específicas para encarregados de educação.

6 — Definição e publicitação de cenários de equipamento e de infraestruturas tecnológicas para diferentes graus de avanço da digitalização, a título de modelos de referência para efeitos de planeamento do investimento escolar.

7 — Inclusão das instituições de ensino superior como alvo do investimento na dimensão de Transição Digital/Escola Digital.

8 — Incentivo ou promoção da elaboração de materiais de apoio ao ensino e formação, constituindo repositórios de materiais de apoio aos processos de ensino a distância, híbrido ou misto.

9 — Reequacionamento do modelo de formação profissional numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida e criação do crédito individual de formação ao longo da vida.

10 — Reforçar a dimensão de informação e orientação escolar, vocacional e profissional, especialmente ao longo do 3.º ciclo do ensino básico.

11 — Inclusão da dimensão de formação de jovens e adultos na dimensão da transição climática, visando a compreensão, a sensibilização e o desenvolvimento de atitudes que contribuam para o processo de preservação ambiental.

12 — Consideração, no quadro da dimensão de resiliência, no âmbito da saúde e bem-estar, do papel da atividade criativa e artística, humanista e desportiva, em particular para jovens e seniores, designadamente o apoio a associações locais com intervenção na promoção de um envelhecimento ativo.

13 — Promoção da coesão social, através de medidas ou programas de combate às desigualdades socioeconómicas, de género ou outras, nos diferentes domínios de intervenção do PRR.

14 — Apoio ao desenvolvimento de uma rede de sistemas de inovação regional, dinamizada pelas instituições de ensino superior em articulação com entidades locais, regionais e nacionais.

Referências:

CNE (2020). *Estado da Educação 2019*. Lisboa: CNE

CNE (2021). *Educação em Tempo de Pandemia: problemas, respostas e desafios das escolas*. (estudo em curso)

Comissão Europeia (2019). *2nd Survey of Schools: ICT in Education — Objective 2: Model for a “Highly equipped and connected classroom”*, Estudo elaborado por Deloitte e Ipsos MORI.

Comissão Europeia (2019). *2nd Survey of Schools: ICT in Education — Objective 2: Model for a “Highly equipped and connected classroom”*, Estudo elaborado por Deloitte e Ipsos MORI.

Faria, E. *et al* (2016). *Formação inicial de educadores e professores e acesso à profissão* [Relatório Técnico]. Lisboa: CNE

IEA (2019). ICILS 2018. Preparing for Life in a Digital World IEA International Computer and Information Literacy Study 2018 International Report, Springer Open, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-38781-5>

Ministério do Planeamento (2021). *Plano de Recuperação e Resiliência — Recuperar Portugal construindo o futuro* — síntese, atualizada em 15.fev.2021. Lisboa: Autor

OECD (2019a). PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>

OECD (2020b). TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/19cf08df-en>

Ramos, C. C. *et al* (2016). *A condição docente: contributos para uma reflexão* [Relatório Técnico]. Lisboa: CNE

Rodrigues, A. M. *et al* (2019). *Regime de Seleção e Recrutamento do Pessoal Docente da Educação Pré-Escolar e Ensinos Básico e Secundário*. Lisboa: CNE

Recomendação n.º 5/2011, de 20 de outubro sobre *Educação para o Risco*.

Recomendação n.º 1/2016, de 19 de dezembro, sobre *A condição docente e as políticas educativas*.

Recomendação 2/2019, de 17 de julho, sobre *Uma política pública de Educação e Formação de Adultos*.

Recomendação n.º 3/2019, de 31 de julho, sobre *Qualificação e valorização de educadores e professores dos ensinos básico e secundário*.

Recomendação n.º 1/2020, de 4 de fevereiro, sobre *Educação Ambiental*.

Recomendação n.º 4/2020, de 23 de outubro, sobre *A condição dos assistentes e dos técnicos especializados que integram as atividades educativas das escolas*.

1 de março de 2021. — A Presidente, *Maria Emília Brederode Santos*.

314124694