

Sucederam-se os debates sobre a questão, mas durante mais de uma década a escolaridade obrigatória manteve-se em 6 anos. O avanço para uma nova etapa de 9 anos só veio a realizar-se com a Lei de Bases de 1986, que consagrou um ensino básico, abrangendo todos os jovens até aos quinze anos.

Tratando-se de uma medida hoje de tão evidente alcance, a morosidade da decisão parece incompreensível. Explica-se por uma longa controvérsia que, à época tal como agora, tão frequentemente entrava a decisão e compromete o futuro.

Os argumentos para questionar o prolongamento do tempo de escolarização eram aliás semelhantes aos que hoje se invocam: a necessidade de concentrar todo o esforço em medidas destinadas a evitar o abandono escolar para assegurar o cumprimento pleno da obrigatoriedade já consagrada na Lei.

Na verdade, a meta definida em 1986 demorou a ser alcançada, pois só em 1997 se conseguiu uma taxa de escolarização de 100% para os jovens com 14 anos de idade. Mas os resultados vieram a dar razão a quem pugnava pelo alargamento. A própria perspectiva de uma frequência mais alargada da escola veio a ter efeitos positivos na redução do abandono escolar. Em 2004/2005, as taxas de escolarização para os jovens de 15 anos eram cerca de 90%, para os de 16 anos de 80% e para os de 17 anos de 75% e desde 2006/2007 subiram 10 pontos percentuais, atingindo os 100% para os jovens de 15 anos de idade desde 2006/2007.

Hoje é evidente que é necessário trabalhar em várias frentes. Continua a ser essencial investir na consolidação e melhoria da qualidade do ensino. Mas é também indispensável assegurar a todos os portugueses os benefícios de uma frequência mais prolongada da escola.

Encorajar os 35 mil jovens que actualmente abandonam o sistema educativo antes dos 18 anos a prosseguirem estudos, assegurando às famílias condições para que os apoiem a completar pelo menos o 12º ano, é uma meta ao nosso alcance, que deve mobilizar os portugueses.

(Julho 2009)

Novas Oportunidades: uma revolução na aprendizagem

Luís Rothes

1. A Iniciativa

A Iniciativa Novas Oportunidades é uma marca fundamental da política educativa levada a cabo pela maioria socialista no quadriénio 2005-2009 e está a assumir-se como um dos instrumentos decisivos para promover o direito da população portuguesa à educação e à formação.

Sem desmerecer os avanços conseguidos na área da educação pelo regime democrático desde 1974, debelando atrasos educativos sérios herdados da ditadura, a verdade é que muitos portugueses, sobretudo adultos, continuavam arredados da possibilidade de ençetarem percursos de qualificação, que minimizassem as consequências nefastas de terem sido afastados de percursos apropriados de formação inicial. Esta maioria socialista teve precisamente o mérito de assumir o desafio da qualificação dos portugueses como uma prioridade política e de, ao lançar um conjunto significativo de novas soluções educativas, mais ajustadas às necessidades das pessoas com maiores debilidades educativas, ter conseguido conquistar os portugueses para experiências gratificantes de formação e de certificação.

Estamos perante uma verdadeira revolução na aprendizagem. Um número impressionante de 900000 adultos aderiram à Iniciativa Novas Oportunidades nos últimos anos e 275000 concluíram já os respectivos percursos de qualificação, com a correspondente certificação. Ao mesmo tempo, correspondendo a um outro propósito desta Iniciativa, quase 50% dos jovens passaram a optar por vias profissionalizantes no ensino secundário, concretizando-se assim uma das medidas fundamentais para reduzir os valores, que eram elevadíssimos, do abandono e do insucesso escolar neste nível de ensino.

A Iniciativa Novas Oportunidades contemplou efectivamente dois eixos distintos: um que estrutura vias profissionalizantes de qualificação para os jovens e um outro orientado para a qualificação da população adulta que não concluiu o ensino secundário.

Com o eixo jovens, apostou-se seriamente na diversificação de ofertas de educação-formação de dupla certificação escolar e profissional (Sistema de Aprendizagem, Ensino Artístico Especializado,

Cursos de Educação-Formação e sobretudo Cursos Profissionais). Para isso, reforçaram-se estas ofertas educativas na rede de escolas públicas e mobilizou-se um conjunto diversificado de operadores educativos, com tradição de intervenção nestes processos de formação.

O eixo adultos, dirigido à população activa, empregada ou desempregada, constituiu-se como uma nova oportunidade para quem tenha interrompido e queira recomeçar um percurso sucedido de qualificação. Esta oportunidade concretiza-se através de percursos de educação e formação ou de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (nível básico, secundário ou profissional), estes últimos desenvolvidos na Rede Nacional de Centros Novas Oportunidades.

Para viabilizar este esforço foram entretanto concebidos e disponibilizados dois instrumentos fundamentais. Por um lado, dando sequência ao que tinha já acontecido em relação ao nível básico, construiu-se o Referencial de Competências-Chave para a Educação e Formação de Adultos - Nível Secundário. A existência destes referenciais foi fundamental para que se pudessem estabelecer, nos domínios da educação e formação de adultos, soluções assentes numa lógica que reconhece e valoriza as competências adquiridas ao longo da vida. Também a concepção e disponibilização do Catálogo Nacional de Qualificações assumem-se como um alicerce fundamental de todo o Sistema Nacional de Qualificações. Enquanto referente único para os percursos de dupla certificação, integrando já mais de 240 qualificações de Nível 2 e 3, tem vindo a ser desenvolvido através de uma estratégia que aposta na participação de diferentes actores dos sectores de actividade das mais de 40 áreas de educação-formação.

Para dinamizar o cumprimento das metas previstas pela Iniciativa Novas Oportunidades foi criada a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), com dupla tutela do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, que tem por missão coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e assegurar o desenvolvimento e a gestão do Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.

Foram, pois, dados passos decisivos para a concretização do direito da população portuguesa à educação e à formação. No momento em que se finda a presente legislatura é o momento de, em jeito de balanço, sublinhar os principais avanços conseguidos e de estabelecer alguns dos desafios que se colocam, no futuro próximo, para que se possa prosseguir este esforço de promoção da educação e da qualificação da população portuguesa.

2. Aposta ganha

Em boa medida, foi a partir da democratização do país, em 1974, que se estabeleceram as redes de educação e de formação de adultos em Portugal. Contudo, a sua consolidação nunca foi fácil. É verdade que, a partir de meados dos anos 80, dispusemos de uma avultada contribuição financeira dos fundos estruturais comunitários, que permitiu melhorar substancialmente as condições da oferta formativa, mas o aproveitamento dos recursos importantes postos à disposição do subsistema, apesar de algumas aplicações importantes, foi, em boa medida, limitado por efeito de uma persistente desvalorização social e política do direito dos adultos à educação e à formação.

Na segunda metade dos anos 90, já com o Governo liderado por António Guterres e num período em que se afirmam novas orientações políticas para o sector no espaço europeu, acentua-se o reconhecimento da situação preocupante da população adulta, assim como das debilidades persistentes das redes públicas de educação e formação. É então lançada, na sequência do trabalho de um Grupo de Missão criado para esse fim, a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), uma nova estrutura organizativa com dupla superintendência e tutela dos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade.

A ANEFA foi uma pequena estrutura que, não tendo a capacidade de orientar e enquadrar os subsistemas de educação e de formação de adultos, ficou encarregada de lançar e apoiar novos programas, de conceber e estimular novas metodologias e de promover uma implicação social mais alargada nas tarefas da formação. Esta circunstância permitiu-lhe uma significativa agilidade e capacidade inovadora, difícil de garantir em estruturas mais pesadas, mas impediu-a de assumir um papel mais relevante na definição da política pública e no desenvolvimento das práticas de educação e formação de adultos, tanto mais que não dispunha nem de estruturas e de recursos, nem de peso político suficiente para influenciar de modo determinante outros actores institucionais bem mais poderosos que actuam neste campo.

Apesar destes condicionalismos, a ANEFA ficou ligada, no curto período da sua existência, a algumas iniciativas inovadoras e, designadamente, ao lançamento dos cursos de Educação e Formação de Adultos e à criação do Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências. Este esforço inovador foi contudo travado em 2002, com a vitória da coligação PSD/PP: a ANEFA é extinta e as suas valências são integradas na então criada Direcção-Geral de Formação Vocacional. Apesar de se ter dado continuidade a algumas das iniciativas que haviam sido lançadas, esta dissolução constituiu mais um recuo incompreensível, que atravessa, uma vez mais, o tantas vezes protelado desenvolvimento de um sistema consolidado de educação e formação de adultos.

Este marasmo é interrompido, de forma muito clara, com a vitória do Partido Socialista em 2005. O novo governo lança então a Iniciativa Novas Oportunidades, que se distingue, desde logo e antes de mais, pela atenção que lhe foi conferida enquanto política pública. Pela primeira vez na história portuguesa, a qualificação dos jovens e adultos torna-se numa das prioridades políticas da maioria que governa o país. Aposto-se na mobilização social e na densificação da rede de promotores, ao mesmo tempo que se procura uma renovação conceptual dos modelos que marcavam as políticas para o sector e se insiste no desenvolvimento de estratégias organizativas e pedagógicas adequadas aos adultos.

Com a Iniciativa Novas Oportunidades, o governo não quis – e bem! – dismantelar tudo aquilo que tinha sido já realizado. Percebeu, isso sim, que a situação existente exigia respostas integradas de educação e formação, que concretizassem três propósitos fundamentais: mobilizar a sociedade portuguesa para a educação e a formação e promover a procura dos serviços educativos; diversificar e flexibilizar as respostas educativas, permitindo multiplicar as vias de as pessoas verem reconhecidas e valorizadas as suas competências; atribuir um papel central às estruturas de acolhimento, diagnóstico e encaminhamento educativo dos adultos.

Foi pois feito um esforço, nunca antes visto, de mobilização das pessoas para a educação e a formação. Todo o governo foi implicado neste desafio e desencadeou-se uma forte campanha mediática, que vulgarizou o slogan: “Novas Oportunidades: Aprender Compensa”. Os resultados visíveis deste trabalho e a satisfação revelada pelas pessoas envolvidas nos processos formação e de certificação vieram obviamente reforçar a adesão, absolutamente surpreendente, ao programa governamental.

As Novas Oportunidades tornaram-se claramente uma bandeira política da maioria socialista no poder. Também por isso, as oposições procuraram reforçar as críticas a esta iniciativa governamental. Se, por um lado, pareceram ter consciência da importância desta iniciativa política e do significado dos resultados alcançados, a verdade é que sentiram, por isso mesmo, a necessidade de procurar desvalorizar este sucesso político, no quadro do combate político-partidário que travam com o partido no governo.

A direita ensaiou colar-se ao discurso populista do “facilitismo”, essa forma simplista e demagógica – e portanto, ela sim, algo “facilitista” – de combate político no campo da educação. As forças políticas que se consideram à esquerda do partido do governo tiveram maiores dificuldades para minimizar o impacto das Novas Oportunidades. Por isso as vimos oscilar, muitas vezes, entre a repetição, para muitos incompreensível, do discurso da direita e o recurso, sempre possível, ao argumento da insuficiência das medidas. Seja como for, parece que o próprio sucesso do programa, com uma grande adesão nos seus dois eixos de intervenção e

com níveis de satisfação impressionantes por parte das pessoas envolvidas acabou por desaconselhar que as Novas Oportunidades se tornassem num alvo privilegiado de contestação social e política ao governo.

Efectivamente, as Novas Oportunidades, como os resultados alcançados bem ilustram, estão a desencadear uma verdadeira revolução na aprendizagem em Portugal. No eixo jovens, está-se prestes a alcançar a meta de metade da população discente do ensino secundário a frequentar vias profissionalizantes. Esta realidade, podendo significar que estamos a assistir a uma nova forma de socialmente se encarar a relação entre a escola, a formação e o trabalho, está-se a constituir como um dos meios essenciais de limitar os problemas crónicos do insucesso e do abandono escolar no ensino secundário português. E, deste modo, parece estar a esbater-se aquele que constituía um dos principais estrangulamentos nas taxas de escolarização em Portugal, com consequências inevitáveis na persistência dos baixos níveis de qualificação da população activa em Portugal, designadamente quando comparados com os dos outros países europeus.

Mas é provavelmente no eixo adultos da Iniciativa Novas Oportunidades que os resultados se fazem sentir de uma forma mais impressionante. Estamos prestes a atingir a fasquia de um milhão de adultos envolvidos em percursos de qualificação e mais de 275.000 pessoas terminaram com sucesso esses processos, alcançando assim a almejada certificação. Não é possível encontrar um sucesso paralelo na história educativa portuguesa. Estamos perante uma verdadeira revolução na aprendizagem, com consequências futuras que são ainda difíceis de descortinar.

Os Centros Novas Oportunidades (CNO) constituem as estruturas centrais deste esforço. Construiu-se, por isso, uma rede que é já constituída por mais de 450 Centros, estando previsto que se atinja, em 2010, a meta de 500 CNO em Portugal. Estes Centros são promovidos por entidades formadoras, públicas e privadas, como escolas públicas, escolas profissionais, centros de formação profissional de gestão directa e participada do IEFP, associações empresariais, associações de desenvolvimento, empresas, autarquias, entre outras. Nestes CNO estão implicados quase 9000 profissionais, muitos deles quadros jovens que fizeram a sua socialização profissional inicialmente precisamente neste campo da educação e formação de adultos.

Evidentemente, sobretudo num sistema com um crescimento tão rápido, haverá, a par de concretizações de qualidade boa ou mesmo excepcional, situações em que estes processos de validação e de formação não terão corrido do melhor modo. Estas últimas servirão, muito provavelmente, para que alguns procurem ilustrar visões catastróficas do programa, desvalorizando o trabalho dos profissionais envolvidos e o esforço de tantos adultos que, apesar dos

receios e das dificuldades, se abalçaram na concretização de uma aspiração, que muitos consideravam já impossível realizar.

Só há três formas de se minimizarem os efeitos nocivos destas críticas: por um lado, há que continuar a apostar seriamente na avaliação, interna e externa, do Programa, nos seus diferentes níveis; simultaneamente, teremos que reforçar a qualificação de um sistema que, até por ser inovador, não dispõe ainda de uma tradição consistente de intervenção; finalmente, teremos que actuar sem contemplações nos casos em que se verifiquem situações persistentes de fraude e negligência. A tolerância para com a mediocridade é, também neste campo sensível da educação e da formação, absolutamente intolerável, tanto quando ela tem origem nas estruturas político-administrativas, como quando se manifesta em múltiplas formas de complacência social para com o erro e a burla.

Ora, a Agência Nacional para a Qualificação não tem subestimado essas preocupações. Assim, a par da divulgação regular dos resultados alcançados e dos processos de avaliação que as entidades promotoras devem realizar, foi desencadeado um processo de avaliação externa, que decorre de um protocolo estabelecido entre a Universidade Católica Portuguesa e a Agência Nacional para a Qualificação, incidindo em dois eixos fundamentais em torno das actuais políticas de educação e formação de adultos. Um destes eixos está orientado para a produção, tratamento e análise de indicadores de cumprimento dos objectivos estratégicos do eixo Adultos da Iniciativa Novas Oportunidades e do funcionamento dos Centros Novas Oportunidades, considerando as políticas e os objectivos genéricos estabelecidos, avaliando a sua procura real e potencial e o seu impacto sobre os percursos sociais e profissionais dos adultos que a ela recorrem. O segundo eixo compreende a monitorização e auto-avaliação da rede de implementação da Iniciativa, procurando fornecer informação detalhada sobre o desempenho e o grau de maturidade organizacional dos Centros Novas Oportunidades e de todo o sistema de qualificação de adultos.

Para já, foram dadas a conhecer as metodologias de avaliação e as principais conclusões que podem ser tiradas depois do primeiro ano de trabalho da equipa de investigadores, que foi coordenada por Roberto Carneiro. Os vários trabalhos já publicados no âmbito desta avaliação "on going", assim como as comunicações apresentadas no Seminário "Iniciativa Novas Oportunidades: Primeiros Estudos da Avaliação Externa" (disponíveis em <http://www.anq.gov.pt/default.aspx>), parecem confirmar a existência de uma apreciação muito positiva do modo como a sociedade portuguesa tem respondido a esta iniciativa governamental.

Dispomos assim de dados e de estudos que nos permitem já sublinhar as seguintes ideias fortes relativamente ao modo como foi concebida e desenvolvida a Iniciativa Novas Oportunidades:

- Estamos perante uma solução política muito interessante de educação ao longo da vida, não apenas pelos resultados conseguidos, como também pelo seu carácter inovador, tanto em termos europeus como internacionais.
- A criação de uma rede densa de Centros Novas Oportunidades, dispendo de profissionais muito jovens e qualificados, constitui um importante dispositivo ao serviço da educação e formação de adultos e resultou da forte mobilização da sociedade portuguesa, combinando a iniciativa social não estatal e a das redes públicas escolares e de formação.
- A adesão da população adulta foi muito significativa, sendo agora necessário reforçar e melhorar os dispositivos que nos permitam alargar a participação sucedida nos processos que conduzem à certificação ao nível do secundário e, sobretudo, à certificação profissional.
- A percepção social desta iniciativa é muito positiva, tanto por parte daqueles que nela participa(ram) como dos que nela nunca estiveram envolvidos, sendo essa valorização, seguramente, a melhor condição para a sustentabilidade do próprio programa governamental.
- A participação nesta iniciativa educativa é claramente potenciadora da cidadania e da participação democrática, designadamente pelo reforço da auto-estima das pessoas e pela indução de práticas de inserção social e de implicação cívica.
- O envolvimento nestes processos educativos gera, nos adultos, óbvias expectativas de inserção ou valorização profissional, nuns casos concretizadas, mas noutros difíceis de realizar, já que estão em causa, muitas vezes, condições e circunstâncias económicas e sociais, que a Iniciativa Novas Oportunidades está muito longe de poder condicionar.
- As Novas Oportunidades estão a ser capazes de induzir a valorização social da educação, bem visível nas disposições, já frequentemente concretizadas por muitos adultos, para prosseguir o esforço educativo após a primeira certificação, numa nova postura perante a educação que terá seguramente também repercussões na educação das crianças e jovens.

Estamos pois perante uma verdadeira revolução na aprendizagem em Portugal. Esta manifesta-se, antes de mais e sobretudo, no modo como a Iniciativa Novas Oportunidades conseguiu impregnar, em muitos jovens e adultos, o valor insubstituível da educação. Isto foi possível não só porque se conseguiu conquistar os jovens e os adultos para o Programa, mas também porque se lhes proporcionou uma experiência educativa gratificante, precisamente por se ter

disponibilizado um dispositivo com soluções formativas flexíveis e diversificadas, mais facilmente ajustáveis aos trajectos, condições e aspirações de cada uma das pessoas envolvidas.

Ora, o facto de se estarem a proporcionar experiências sucedidas de educação, que muitos estão a descobrir como oportunidades de valorização pessoal, está a constituir a chave mestra para o desenvolvimento, em Portugal, desta nova postura perante a aprendizagem ao longo da vida. É uma nova realidade que desafia todas as estruturas educativas, formais e não formais, que se estão a sentir cada vez mais obrigadas a dar respostas a estas novas procuras educativas, dando o seu contributo para a realização do direito de todos à educação. Este é um desafio que exige uma implicação social alargada. Um dos segredos do sucesso das Novas Oportunidades esteve na sua capacidade de mobilizar uma rede, muito densa, de promotores educativos, implicando as redes públicas de escolas e de centros de formação, mas também uma miríade diversificada de entidades não estatais. É este o caminho que teremos que continuar a trilhar para conquistarmos a sociedade portuguesa para a educação e a formação.

3. Novos desafios

Precisamos efectivamente de prolongar o trabalho que vem sendo realizado. Há, para isso, que vencer alguns desafios importantes, que permitam aprofundar, sustentar e alargar esta revolução na aprendizagem.

O primeiro tipo de desafios prende-se realmente com a necessidade de aprofundar e melhorar o dispositivo organizativo e pedagógico que foi já montado. A ANQ, em diversos documentos produzidos, revela ter boa consciência daquelas que são as actuais prioridades no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades. Alguns desses reptos podem aqui ser sublinhados. No domínio da mobilização dos participantes, parece fundamental, para além de se manter o esforço de divulgação que vem sendo realizado, estabelecer estratégias mais dirigidas para a conquista dos grupos sociais mais arredados da participação educativa e para a implicação mais alargada dos adultos em processos conducentes à certificação escolar ao nível do secundário e, especialmente, à certificação profissional. Temos, com efeito, que melhorar os dispositivos para a qualificação profissional dos portugueses, reforçando o Catálogo Nacional de Qualificações e melhorando as dinâmicas de colaboração com as empresas e as organizações empresariais e sindicais. No domínio da estruturação da oferta educativa e formativa, a diversificação continua a ser o repto essencial para se conquistar as pessoas e para se ajustar a formação às necessidades e aspirações das pessoas e das organizações onde elas trabalham. Finalmente, as estratégias de melhoria das intervenções no âmbito das Novas Oportunidades

terão que continuar a passar pelo reforço, articulado, da capacitação das equipas técnicas e da monitorização e avaliação dos Centros Novas Oportunidades.

Um outro tipo de desafios está relacionado com a necessidade de se sustentar a qualificação do trabalho realizado em toda a rede estabelecida de educação e formação de adultos, recorrendo sistematicamente às múltiplas possibilidades abertas pela expansão das plataformas e tecnologias de informação e comunicação. Neste campo, uma das prioridades poderá ser a de se constituir uma estrutura de promoção de formações, modulares e interactivas, incidindo designadamente nos seguintes domínios: Língua Portuguesa, Inglês, Matemática para Vida, TIC Domésticas e Empresariais, Vida Empresarial e Mundo do Trabalho. A disponibilização "on line" destes módulos de formação pode vir a constituir um instrumento importante para a qualificação das ofertas formativas e para a multiplicação das oportunidades de aprendizagem para os adultos.

Finalmente, para alargar a actual revolução na aprendizagem, é preciso articular a Iniciativa Novas Oportunidades com estratégias que permitam promover a Educação Não Formal no nosso país. Em Portugal, como no resto do mundo, as políticas de afirmação da aprendizagem ao longo da vida suportam-se na articulação virtuosa entre as propostas formais e não formais de educação. Para avançarmos neste domínio precisamos de valorizar propostas e práticas já existentes e poderemos aplicar, com as inevitáveis adaptações, algumas das soluções estratégicas que usamos, com sucesso, na Iniciativa Novas Oportunidades. Assim, para vencermos este novo repto, é necessário que haja, nomeadamente: uma forte aposta política no reforço da educação não formal, assente num compromisso interministerial sólido; uma mobilização empenhada de parceiros e entidades sociais, valorizando aqui o papel a ser desempenhado pelas autarquias locais; a consolidação de uma rede densa e articulada de promotores de educação não formal, com programas públicos consistentes de apoio ao seu desenvolvimento; a constituição de dispositivos de acolhimento e orientação, implicando neste trabalho também os CNO.

Em suma, estamos perante uma revolução na aprendizagem em Portugal, que vale a pena aprofundar, sustentar e alargar. Para isso, temos que manter a actual aposta política na educação e formação de adultos, fazendo coexistir duas posturas, que só aparentemente são distintas. Por um lado, a que apela a uma atitude crítica e reflexiva, capaz de perspectivar este campo de uma forma ampla e ambiciosa, indagando sempre a possibilidade de novas soluções e alternativas. E, por outro lado, a que apela à capacidade de tomarmos decisões e de nos centrarmos em prioridades, de acreditar nas soluções adoptadas e de mobilizar a sociedade portuguesa para o desafio essencial da educação ao longo de toda a vida. A garantia deste direito à educação e à qualificação é uma condição indispensável para a promoção do desenvolvimento económico, da justiça social e da participação cívica democrática.