

lema para nomear o conjunto de valores e atitudes, o cabaz de disposições e princípios de conduta que nós pensamos que a educação, escolar ou extra-escolar, deve favorecer, desde o nível da escola básica universal. E, portanto, o ambiente ético e cívico das democracias — a assimilação dos direitos humanos e o hábito de respeitá-los, o conhecimento e a compreensão da diversidade social e cultural, a defesa da igualdade de direitos, o respeito pelas minorias, a solidariedade para com os desfavorecidos, o sentido da partilha, a responsabilidade pessoal e o dever da participação, a defesa e o empenhamento na coesão social, a abertura afectiva e intelectual ao outro, etc. — deve constituir um enquadramento incontornável da formação de todos, crianças, jovens ou adultos, e uma condição indispensável para que essa formação gere, ao mesmo tempo, sentido de desenvolvimento pessoal e participação activa no futuro comum.

Como se pode favorecer, na escola básica e secundária, a educação para a cidadania? O Conselho Nacional de Educação convida os seus interlocutores a colocar esta questão na agenda das suas reflexões e iniciativas, parecendo-lhe que umas e outras beneficiariam se partissem dos dois seguintes princípios:

- a) A educação para a cidadania podem decerto aplicar-se, com proveito, as formas de racionalização e codificação de saberes e competências que são normalmente recobertas pela expressão «ensino de». Alguns dos instrumentos pedagógico-didácticos habituais podem trazer um contributo importante, no campo da estrutura curricular e disciplinar, dos processos e dos agentes de ensino. Mas seria dramático confundir educação para a cidadania com ensino de cidadania, sobretudo se este fosse magistral e livresco. A educação para a cidadania não é (mais) um elemento de currículo. É o ambiente axiológico e cultural que deve enquadrar esse currículo e, ao mesmo tempo, o efeito esperável do trabalho conjugado de todos os professores e todos os estudantes em todas as disciplinas do currículo;
- b) Este efeito só se consegue, entretanto, sob uma condição decisiva: é que o próprio ambiente organizacional seja plasmado pelas regras e as práticas da democracia. Quer isto dizer que, no fundo, é a escola e a sua vida que educa ou deseduca para a cidadania: a sua organização, os níveis de participação e responsabilidade que admite, o estímulo à criatividade e ao empenhamento, etc. Se conseguirmos corrigir muitos dos defeitos estruturais da escola instituída e dos saberes e padrões de conduta nela hegemónicos — a rigidez das hierarquias, a inércia das rotinas, a sacralização de conhecimentos obsoletos, o fechamento face ao exterior, a condenação da crítica, e por aí adiante — teremos dado o maior e mais decisivo salto no sentido da educação para a cidadania.

#### 7 — Educar: formar cidadãos, valorizar o trabalho, promover a inserção

É possível encarar a educação e a formação de várias perspectivas. O Conselho Nacional de Educação não tem, evidentemente, a pretensão de ter escolhido sequer as mais relevantes. Mas quis aproveitar o duplo facto de, entre nós, se comemorar o Ano Europeu da Educação e da Formação ao Longo da Vida e se celebrar um Acordo de Concertação Estratégica entre Governo e parceiros sociais para procurar trazer um contributo ao debate público sobre a relação entre educação e formação nas sociedades de hoje.

O Pacto Educativo para o Futuro, proposto em 1996 pelo Ministério da Educação, começava por enunciar o seguinte princípio geral:

A educação é um assunto de todos. Não interessa apenas aos professores e aos estudantes, aos pais, aos técnicos e aos decisores políticos. Interessa a todos os portugueses. As suas instituições, organizações e representantes devem ser chamados a intervir activamente na definição, realização e avaliação da política educativa. E não necessariamente apenas através do diálogo de cada um com o Estado, mas também, e cada vez mais, no diálogo dos parceiros entre si, estimulado e arbitrado pelo Estado.

Neste mesmo espírito se coloca o Conselho Nacional de Educação. Pensa-se a si mesmo como um espaço institucional para pensar as parcerias em torno do processo educativo. E para pensar as ligações, tão íntimas, entre a educação e a formação, entre a escola e as outras agências educativas, entre a formação global e as formações especificantes, entre as organizações escolares e as demais instituições sociais, entre a formação e a actividade. Na perspectiva da formação ao longo da vida, da formação como desenvolvimento de atitudes, capacidades e competências co-extensivo da própria vida, da formação como encontro de sujeitos aprendendo a aprender e a viver uns com os outros, quem pensa na educação deve pensar em formas, tempos e contextos plurais de práticas educativas. Mas deve

pensar também por referência a princípios gerais, transversais a essa pluralidade, e orientadores da construção de uma unidade feita de cruzamentos e convergências.

No presente documento, retivemos três desses princípios, cuja pertinência e actualidade parecem óbvias. Mas pensamos sobretudo na sua ligação recíproca. A cidadania é o horizonte social global da prática formativa. Face a ele é que ganha sentido a formação para o trabalho e a articulação entre aprendizagem e actividade prática. Não formamos trabalhadores em vez de cidadãos, mas trabalhadores enquanto cidadãos.

Não há, porém, cidadania plena sem igualdade de direitos e igualdade de oportunidades, sem equidade e sem iniciativa activa em prol da coesão social. Não há cidadania com exclusão de uns e privilegiamento de outros. Não há cidadania sem inserção social. E, portanto, não há educação para a cidadania e não há formação de cidadãos pela escola sem que esta se preocupe em ser, ela mesma, inclusiva e factor de inclusão social.

Como poderemos formar, todavia, cidadãos, se amputarmos a sua vida da dimensão crucial da actividade, e da actividade gratificante, socialmente reconhecida e socialmente útil, estruturada em trabalho, favorecedora de emprego e amparada em qualificação e reconhecimento profissional? Sem inserção e sem remuneração justa no mercado de emprego, sem perspectivas de desenvolvimento e promoção? Não é possível pensar a educação para a cidadania e a educação para a inclusão social sem pensar também na formação para o trabalho. Não um trabalho qualquer, mas um trabalho digno, não um trabalho tal como existe, prefixado, mas um trabalho em condições e ambientes que os trabalhadores, cidadãos dotados de capacidades e vontades, estão preparados para melhorar.

5-3-97. — A Presidente, *Maria Teresa Ambrósio*.

#### Proposta de lei n.º 47/VII — Altera a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro — Lei de Bases do Sistema Educativo

#### Parecer n.º 1/87 do Conselho Nacional de Educação

##### Preâmbulo

No uso da competência que lhe é conferida pela lei orgânica, republicada em anexo ao Decreto-Lei n.º 241/96, de 17 de Dezembro, nos termos regimentais, a solicitação da Assembleia da República, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelo conselheiro relator Prof. Doutor Augusto Santos Silva, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 5 de Março de 1997, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo, assim, o seguinte:

##### Parecer

##### I — Introdução

1 — Por solicitação da Assembleia da República, o Conselho Nacional de Educação analisou a proposta de lei n.º 47/VII, da iniciativa do Governo, que altera a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo).

A proposta de alterações incide sobre os artigos 12.º, 13.º, 31.º e 33.º da Lei de Bases. A sua apresentação desencadeou uma ampla movimentação pública e um clima de discussão apaixonada, factos em si mesmos positivos. Mas, neste contexto, julga o Conselho Nacional de Educação que lhe cabe o esforço de introduzir alguma globalização das questões em jogo e a serenidade da perspectiva que considere a dinâmica do sistema educativo, como tal, mais que este ou aquele interesse particular, ainda que legítimo.

Foi essa, aliás, a opção da Comissão Especializada Eventual constituída para a preparação do parecer. Tendo em conta as múltiplas tomadas de posição pública sobre a proposta e os diferentes pontos de vista dos seus membros, ela procurou justamente construir uma posição comum sobre pontos críticos de alcance estrutural.

2 — O parecer incidirá sucessivamente sobre:

- a) O método seguido pelo Governo;
- b) As alterações propostas em matéria de acesso ao ensino superior;
- c) As alterações propostas no sistema de graus e diplomas do ensino superior;
- d) As alterações propostas no sistema de formação inicial de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário.

##### II — Sobre o método

3 — A questão do método pode ser utilmente dividida em duas: a avaliação do processo seguido pelo Governo, na elaboração e na

apresentação da proposta de lei, e a avaliação da pertinência das alterações propostas, face ao edifício legal estruturado que é a Lei de Bases.

4 — No primeiro plano, o Conselho Nacional de Educação reconhece, evidentemente, que a Lei de Bases constitui matéria de competência exclusiva e não delegável da Assembleia da República. Formalmente, o argumento de que o Governo estava, por isso mesmo, impedido de antecipar o debate público parece, pois, correcto. Não se pode, ainda, deixar de anotar, com agrado, que algumas das alterações propostas configuram uma linha de concretização das recomendações dos documentos de orientação para o Ensino Superior elaborados no Conselho Nacional de Educação — designadamente as recomendações no sentido da «flexibilização da separação, hoje quase estanque, entre politécnicos e universidades», da «progressiva substituição da fronteira de mútua exclusão entre universidades e politécnicos» e de avanços no sentido da equivalência dos graus académicos (algo que o Conselho Nacional de Educação desenhava através da figura do diploma de estudos superiores e que a proposta de lei do Governo configura, agora, pelo lado da clarificação da atribuição do grau de licenciado pelo ensino politécnico) [citações do parecer, n.º 1/93, do Conselho Nacional de Educação].

5 — Contudo, não é menos certo que poderia ter havido alguma preparação prévia da opinião pública, e auscultação de agentes, instituições e corpos mais directamente interessados, como os estabelecimentos de ensino superior, as associações profissionais e as organizações representativas de estudantes e docentes dos vários graus de ensino relevantes para a presente matéria.

A ausência de preparação e auscultação acabou por prejudicar a serenidade e a profundidade do debate público subsequente à apresentação formal da proposta de lei, porque não permitiu prevenir, em tempo, alguns dos enviosamentos que o perturbaram, em particular dois: o fechamento e o confronto corporativos entre instituições, e o desvio para as dimensões relativas às saídas profissionais dos estudantes de certos cursos superiores.

6 — Por tudo isto, o Conselho Nacional de Educação recomenda vivamente à Assembleia da República que não poupe esforços para alargar e sustentar o debate sobre a proposta de lei, mesmo que tal signifique demorar um pouco mais o processo parlamentar competente.

7 — Quanto à segunda questão de método — a avaliação da pertinência das alterações propostas, face ao edifício legal estruturado que é a Lei de Bases —, importa começar por notar que esta Lei está em vigor há 10 anos. Só por isso, fará sentido um exame atento da adequação das suas disposições face às mudanças entretanto ocorridas no nosso sistema educativo. Para dar apenas um exemplo, salientado em recente parecer deste Conselho, o modo como a Lei de Bases aborda e situa a educação de adultos parece, hoje, desajustado e redutor.

Por outro lado, sabe-se que algumas zonas de ambiguidade manifestas na Lei, devidas, em parte, ao estado de evolução do sistema, à altura da sua aprovação e, em parte, aos consensos políticos então estabelecidos, podem ser agora clarificadas. Aliás, as alterações agora propostas pelo Governo podem ser exactamente entendidas como medidas de clarificação.

8 — Todavia, uma apreciação sobre a actualidade da Lei de Bases não deve ser dissociada do exame analítico sobre a sua aplicação, e a realização dos seus princípios, ao longo da década que se seguiu à promulgação. E não pode, também, ignorar que, tal como está construída, a lei possui uma coerência própria, à luz da qual se devem considerar as alterações pontuais, estas ou outras, que se propõe ou venha a propor.

Ora, as alterações avançadas pelo Governo, incidindo, aparentemente, apenas sobre quatro artigos, tocam, de facto, eixos estruturantes do sistema educativo, nomeadamente: a relação entre o ensino secundário e o superior e as condições de ingresso neste último; a relação entre os dois subsistemas do ensino superior, o universitário e o politécnico, e a formação dos professores e o desenvolvimento da integração dos três ciclos do ensino básico.

Portanto, do ponto de vista do Conselho Nacional de Educação, a discussão da proposta de lei não deve menosprezar o alcance das alterações introduzidas nela. Pelo contrário, há-de ser orientada pela preocupação de pensá-las globalmente. Mas isto também significa que o Parlamento deveria considerar a questão da necessidade e da oportunidade de uma leitura e uma avaliação crítica mais sistemáticas da Lei de Bases, como um todo, no sentido de identificar outros princípios e disposições que careçam hoje de revisão ou desenvolvimento.

9 — É uma questão intelectualmente interessante, e politicamente decisiva, saber-se se a regulação, num sentido «melhorista», do sistema educativo beneficiará mais com a opção por estratégias de reforma geral do quadro normativo e administrativo, ou com a opção por estratégias de ajustamento, centradas em mudanças localizadas

em pontos críticos, cujos efeitos se repercutam por todo o sistema. Logicamente, são possíveis diferentes respostas a esta questão, dentro e fora do Conselho Nacional de Educação, e, por isso, não nos parece indispensável, ou sequer possível, elaborar, a tal propósito, uma posição comum.

De qualquer modo, o carácter muito conciso da exposição de motivos e finalidades da proposta de lei prejudica severamente o entendimento do alcance das alterações defendidas. E esta é uma crítica geral do Conselho, que colherá na apreciação particular de cada uma das alterações. Bem sabemos que se trata de uma Lei de Bases onde devem ser vazados grandes princípios e orientações, cuja especificação e regulamentação exige outros instrumentos legislativos. Mesmo assim, justamente para que as mudanças de princípios e orientações se tornem intelegíveis, importará que a sua apresentação seja fundamentada de modo a perceber-se não só o sentido e a filosofia global, como também os passos subsequentes que assegurarão a concretização coerente do edifício esboçado.

O facto de a proposta de lei ser tão parca, na explicitação de objectivos e razões de ser, acabou por minar o debate público, prejudicou a cabal compreensão pelos diversos agentes interessados e autorizou interpretações distorcidas e perversas. Aliás, apraz-nos registar que o Ministério da Educação tem vindo a prestar esclarecimentos adicionais. Só é pena que o não tenha feito logo desde o início do processo que desencadeou.

### III — Sobre as condições de acesso ao ensino superior

10 — O Conselho Nacional de Educação exprime a sua concordância genérica com a lógica das alterações propostas, nomeadamente com:

- a) A distinção entre condições de acesso (a habilitação com um curso do ensino secundário ou equivalente) e condições e processos de ingresso em cursos/estabelecimentos de ensino superior (a avaliação da capacidade para a frequência e a selecção e seriação dos candidatos);
- b) O aumento dos níveis de responsabilização dos estabelecimentos de ensino superior no processo de avaliação da capacidade e de selecção e seriação.

11 — O Conselho Nacional de Educação chama, entretanto, a atenção dos Srs. Deputados para o facto de a discussão desta mudança dever ter em conta dois factos presentes, que condicionam bastante a sua concretização prática:

- a) Os níveis de qualidade das aprendizagens dos alunos que terminam o nosso ensino secundário. Por um lado, importa insistir, perante alguma tendência para a sobrevalorização, na opinião pública, da questão da selecção de candidatos, que o problema e o objectivo central estão a montante, na promoção da qualidade daquelas aprendizagens. Por outro, importaria ter o cuidado necessário para que, no processo de implantação de um novo regime de ingresso, fossem tidas em conta as reais condições de preparação dos candidatos, e não qualquer situação ideal imaginada;
- b) A persistência do regime de *numerus clausus*. De facto, a assunção, por parte dos estabelecimentos de ensino superior, da responsabilidade principal pela escolha dos seus alunos compagina-se mal com a existência do *numerus clausus*. Caminhar no sentido dessa assunção obriga, pois, de uma banda, a que se dêem passos consistentes para a extinção progressiva de tal regime (ressalvados os casos de cursos particulares), e, da outra banda, a que não se avance isoladamente numa direcção sem avanços paralelos na outra.

12 — Exprimida a concordância genérica, o Conselho Nacional de Educação entende dever recomendar que a discussão das alterações se faça tendo já em conta os princípios gerais a que se refere o n.º 2 do artigo 12.º, na versão agora proposta. Na verdade, importa que a concretização da distinção entre acesso e ingresso e da maior responsabilização de universidades e politécnicos respeite um conjunto de regras e procedimentos, capazes de garantir os seguintes princípios:

- a) A democraticidade, incluindo na sua dimensão crucial de generalização das oportunidades de frequência do ensino superior;
- b) A equidade entre os candidatos ao ingresso no ensino superior, garantindo a todos iguais oportunidades, o que, na situação actual de *numerus clausus*, parece implicar a figura de um sistema nacional de colocação, com a possibilidade de opção múltipla por parte dos candidatos;
- c) A credibilidade das provas de avaliação e dos processos de selecção e seriação, impedindo designadamente os riscos de discricionariedade por parte das instituições;

- d) A não proliferação das provas a que serão sujeitos os candidatos;
- e) O gradualismo no processo de implementação de novos regimes de ingresso.

13 — No que importa especificamente ao texto da proposta de lei, o Conselho Nacional de Educação sugere aos Srs. Deputados que considerem a possibilidade de três alterações:

- a) No n.º 2 do artigo 12.º, a explicitação dos princípios gerais que regularão os processos de avaliação e de selecção e seriação, tendo em atenção o que se afirma no n.º 12 deste parecer;
- b) No n.º 3 do mesmo artigo, a substituição de «podem» por «devem», de modo que a regra seja: «os estabelecimentos de ensino superior devem coordenar-se [...]»;
- c) No n.º 6 do mesmo artigo, uma referência às aspirações individuais, como uma das dimensões que o ingresso no ensino superior deve ter em conta.

#### IV — Sobre o sistema de graus e diplomas do ensino superior

14 — A relação entre os dois subsistemas de ensino superior — o universitário e o politécnico — é um processo dinâmico, que não pode ser inteiramente antecipado, ou limitado, por via normativa. Por razões que se prendem quer com decisões de natureza eminentemente conjuntural quer com opções de carácter mais estrutural, o sistema português de ensino superior é um sistema binário.

Tomando este duplo ponto de partida, importará avançar em duas direcções paralelas: actualizar e clarificar a diferenciação segundo as finalidades, e reforçar as formas e os níveis de comunicação entre os dois subsistemas.

15 — A atribuição de finalidades a instituições dinâmicas é um exercício difícil. Como mostra o texto do artigo 11.º da Lei de Bases do Sistema Educativo, o enunciado das diferenças corre o risco de se tornar demasiado genérico e de sentido quase cifrado.

Todavia, mesmo que afastadas da letra da lei, vinguem nas instituições, nas procuras sociais e na opinião pública classificações desajustadas e preconceituosas. E essas, é necessário combatê-las, entre outras coisas através da clarificação e actualização das finalidades expressamente consagradas.

16 — Nesta lógica, importaria precisar que o que distingue os dois subsistemas nem é a contraposição entre ensino superior de longa duração (o universitário) e ensino superior de curta duração (o politécnico), nem é a ordenação segundo um critério de qualidade intrínseca da formação oferecida. Essas duas distinções introduzem, à partida, hierarquizações rígidas e contribuem para a limitação administrativa do desenvolvimento do ensino superior politécnico — ao mesmo tempo que favorecem ou legitimam a subvalorização social deste último, reduzido a um parceiro menor da universidade e a uma segunda alternativa (e «de segunda») para os que não conseguem ingressar na universidade.

Contra esta visão, tão espalhada, é necessário insistir em que não há nenhuma espécie de fileira interior ao ensino superior, na qual o politécnico ocuparia sempre, e por natureza, o grau abaixo da universidade. Havendo certamente hierarquias de cursos e instituições, segundo a qualidade e o reconhecimento da sua formação, elas são plurais e dinâmicas, e atravessam a distinção global entre os dois subsistemas.

17 — Em princípio, é aceitável dizer-se que o politécnico se caracteriza por uma missão de pendor mais profissionalizante e uma preocupação acrescida de enraizamento regional. Mas, de novo, importa deixar claro que nada disto significa ausência de investigação e excesso de «regionalismo», do lado do politécnico, nem menorização das dimensões profissionais ou insensibilidade aos meios sociais ambientes, do lado da universidade.

Por isso mesmo, e em sede de Lei de Bases, a diferenciação deve ser enunciada a um nível suficientemente geral e, se podemos exprimir-nos assim, moderado, para permitir que seja o próprio processo de desenvolvimento e interacção das instituições a conferir-lhes sentido de missão, lugar e futuro.

18 — Quanto aos modos de organização, podem constatar-se diferentes lógicas, entre os dois subsistemas, quanto à construção dos currículos, à formação e carreira dos docentes, aos modos de leccionação, aos padrões de investigação e prestação de serviços. É salutar que estas distintas lógicas se mantenham. Mas, para que possam até aprofundar-se, importará limitar ao mínimo as restrições administrativas que tendem a impor barreiras ao desenvolvimento do ensino politécnico. Ora, as mais fortes de entre estas restrições encontram-se, hoje, no sistema de graus e no estatuto da carreira docente. E, significativamente, tendem a funcionar, no primeiro caso, por fixação prévia de tectos e, no segundo, por aligeiramento das exigências.

19 — Face às considerações precedentes, são de acolher as alterações que, sem prejuízo dos critérios e níveis de qualidade próprios do ensino superior, favoreçam formas de comunicação e influência recíproca entre os dois subsistemas. Para que a aproximação, quanto ao valor social de formações e títulos, à qualidade dos cursos, ao profissionalismo dos docentes, aos níveis de preparação e desempenho dos discentes, possa ela mesma clarificar o sentido e o conteúdo da diversificação concreta, no que concerne a finalidades e modos de organização. Tendo, além do mais, em conta que cada subsistema é, em si próprio, uma realidade heterogénea — e é de supor que, já agora ou a prazo, a diferenciação interna de cada um acabe por ser mais marcante do que a diferenciação genérica entre os dois.

Nestes termos, o Conselho Nacional de Educação:

- a) Exprime a sua concordância com o sentido geral das propostas de alteração ao artigo 13.º, reconhecendo nelas as orientações atrás defendidas;
- b) Recomenda aos Srs. Deputados que, na discussão dessas alterações, considerem a hipótese da necessidade e da possibilidade de redefinição dos objectivos do ensino universitário e do ensino politécnico, tal como vêm expressos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 11.º da Lei de Bases.

20 — Finalmente, um registo de maior especificação, o Conselho Nacional de Educação deseja chamar a atenção para os três pontos seguintes:

- a) Concordando-se inteiramente com a precisão, agora introduzida, no que respeita ao facto de o politécnico conferir também o grau de licenciado, importa, contudo, não perder de vista que será decisivo, para que a aproximação dos dois subsistemas se estabeleça sobre bases de exigência, responsabilidade e avaliação, usar do maior rigor no processo de regulação das condições de atribuição dos graus académicos, a que se refere o n.º 6 do artigo 13.º, na versão proposta pelo Governo. A consagração precisa da licenciatura, no politécnico, não pode equivaler a uma promoção automática de todos os cursos ora existentes, independentemente da averiguação da sua adequação aos níveis de qualidade pertinentes. Aliás, como se sabe, a definição mais clara e a avaliação mais estrita das condições de atribuição dos graus académicos (de todos os graus académicos) colocam-se para as instituições de ensino superior, em geral, independentemente do subsistema a que pertencam;
- b) Não parece prudente, dadas até as exigências colocadas por muitas organizações profissionais, em sede de acreditação de cursos, reduzir a duração normal dos bacharelatos para dois anos. O texto do n.º 4 do artigo 13.º deveria ter, pois, uma redacção diferente: «os cursos conducentes ao grau de bacharel têm a duração de três anos, podendo, em casos especiais, ter uma duração de menos um a dois semestres»;
- c) O ensino politécnico adquiriu uma experiência significativa na organização de cursos de estudos superiores especializados. Sendo certo que alguns representaram formas de contornar a imprecisão legal em matéria de concessão do grau de licenciado, vários outros constituíram-se e desenvolveram-se como verdadeiros cursos de especialização. Importaria, por isso, ponderar se não valeria a pena explicitar, no n.º 7 do artigo 13.º, na versão agora proposta, uma referência aos CESE, exactamente como cursos não conferentes de grau académico (nem susceptíveis de equivalência a grau), oferecidos pelos estabelecimentos de ensino superior.

21 — A Comissão Especial Eventual constituída, no âmbito do Conselho Nacional de Educação, para elaborar o presente parecer não ignorou o facto de a proposta de lei em apreço manter a reserva da concessão dos graus, académicos de mestre e doutor às instituições universitárias. Procurou ter em conta os argumentos a favor dessa reserva — designadamente, o maior peso da componente de investigação no ensino universitário, componente decisiva no que toca à formação para tais graus, e os argumentos a favor da sua eliminação — designadamente, de um lado, a ideia de que não seria verdadeiramente superior um ensino incapaz de formar os seus próprios docentes e, do outro, o princípio de que os requisitos científicos e organizacionais necessários para aquela concessão deveriam ser fixados independentemente do subsistema de pertença das instituições.

Trata-se de argumentos sérios e fortes, sendo difícil decidir entre eles. Pelo menos, a Comissão Eventual não conseguiu estabelecer consenso. Será provavelmente um caso em que o quadro normativo deverá ser suficientemente genérico para regular, mas não travar, a evolução real do sistema de ensino superior.

**V — Sobre a formação inicial de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário**

22 — Uma reflexão serena sobre a formação inicial de educadores e professores requer a consideração de várias ordens de razões.

Em primeiro lugar, o que discutimos é uma lei de bases. Assim, faz mais sentido estabelecer grandes linhas de orientação para a evolução do sistema educativo e eliminar o que possa constituir limitação estritamente administrativa ao desenvolvimento dos vários subsistemas que propriamente fixar determinações de carácter muito específico e concreto.

Optar pelo registo das grandes linhas de orientação não significa, porém, decidir no vazio, independentemente da situação vivida. Ora, a situação parece pautar-se por sinais e factores preocupantes de debilidade na formação dos professores, a que não está imune nenhum dos subsistemas do ensino superior (segundo os dois critérios possíveis de distinção, universitário e politécnico, público e privado), mas que assumirão diferentes intensidades, de instituição para instituição e de curso para curso.

Por isso mesmo, é preciso ser muito prudente quanto à eliminação das barreiras administrativas actualmente existentes. Uma generalização irrestrita da competência de formação de professores poderia provocar dois efeitos, eventualmente não pretendidos, mesmo assim perniciosos. Um seria estimular a expansão, por mimese, de cursos para que certas instituições não parecem ainda apetrechadas, apenas por razões de aparente prestígio social. Além do mais, um crescimento demasiado rápido e generalizado da oferta de formação de professores para as disciplinas, digamos, «gerais» do 3.º ciclo do ensino básico poderia colocar em perigo a sustentabilidade dos estabelecimentos que maior experiência e capacidade acumularam nessa área, isto é, as universidades públicas e, em particular, as Faculdades de Letras e de Ciências. O segundo efeito pernicioso seria aquela generalização irrestrita, de algum modo, caucionar — ao abrir-lhes, sem mais, vias de expansão quantitativa — instituições e cursos que já hoje ministram deficiente formação de educadores e professores do 1.º e 2.º ciclos.

Por conseguinte, e de novo, mais importantes que as alterações genéricas agora propostas serão os requisitos dos cursos de formação inicial, a que se refere o n.º 3 da nova versão do artigo 31.º O Conselho Nacional de Educação reconhece, bem entendido, a indispensabilidade daquelas alterações genéricas, para se poder avançar com os requisitos substantivos. Mas também pensa que a discussão das primeiras deve já ter em conta o conteúdo desejável para os segundos.

23 — Das alterações propostas, a que tem produzido maior impacto público tem sido a extensão às escolas superiores de educação da formação de professores do 3.º ciclo do ensino básico, num quadro que mantém a reserva às universidades da formação de professores do ensino secundário.

Como compreender e avaliar esta opção? Do ponto de vista do Conselho Nacional de Educação, é preciso olhar certamente para a questão do 3.º ciclo, mas também considerar, ao mesmo tempo, a questão do ensino secundário.

24 — Quanto ao 3.º ciclo, deverá notar-se a relativa indefinição em que se encontra. Uma clarificação adicional do conjunto de competências dos alunos, esperada à saída do 9.º ano de escolaridade, deveria ser prévia à enunciação do perfil de competências e habilitações dos professores, e esta última prévia ao desenho dos respectivos sistemas de formação. Mas, porventura, nem essa clarificação pode resolver administrativamente a tensão prática que faz do 3.º ciclo, simultaneamente, o último elo da escolaridade básica e uma zona de «transição» para o ensino secundário, também ele desejavelmente em curso de generalização. E não pode ainda, essa clarificação, ignorar o facto novo da massificação da frequência do 3.º ciclo e o cruzamento, nele, de públicos e de procuras que carecem, todos, de atenção e adequação por parte da escola e dos professores.

Se isso é verdade, então o professor do 3.º ciclo deve combinar uma sólida formação de base científico-disciplinar e uma sólida formação em ciências da educação e prática pedagógica. Deve dominar a(s) ciência(s) de referência, deve dominar a educação dessa(s) ciência(s) e deve dispor dos princípios e operadores indispensáveis ao seu trabalho numa escola básica, universal, democrática e inclusiva. A sua formação — tanto a científica como a educacional — deve fazer-se em ambientes cultural e educativamente qualificados e em contextos organizacionais que os preparem para um exercício profissional atento ao que quer dizer escola, ao que quer dizer turma e ao que quer dizer ensino de qualidade para o sucesso de todas as crianças.

O que, vertido na nossa realidade concreta, significará que, em vez de disputas corporativas entre instituições, os nossos estudantes precisam, sim, de uma sensata e gradual convergência entre, de um lado, o que de melhor as nossas boas instituições universitárias cons-

truíram, na formação cultural e científica e na didáctica das humanidades e das ciências, e, do outro lado, o que de melhor as nossas boas escolas superiores de educação construíram, na formação de professores orientada para a integração eficaz das crianças envolvidas na escolaridade básica obrigatória.

25 — Quanto à questão do ensino secundário, fazem hoje parte do currículo dos cursos de prosseguimento de estudos, dos cursos tecnológicos e, no ensino não regular, dos cursos profissionais, disciplinas de cariz tecnológico, técnico e profissionalizante, com uma acentuada componente prática e assumindo, por vezes, uma preocupação explícita de ligação mais directa ao meio envolvente. Ora, a formação de professores qualificados para essas disciplinas poderia fazer-se, com vantagem, também no quadro do ensino politécnico através, por exemplo, de cursos que potenciassem os recursos de várias escolas politécnicas em articulação com as escolas de educação.

26 — A discussão pública sobre a proposta de alterações ao artigo 31.º da Lei de Bases do Sistema Educativo tem sido acesa e apaixonada. O que, em si mesmo, é uma boa coisa. Mas o Conselho Nacional de Educação estima que necessitamos de determinar o que debatemos, de cada vez, e em que instância o fazemos.

A questão essencial, agora, é a de saber se, sim ou não, se devem manter limites legais ao desenvolvimento da formação de professores nas escolas superiores de educação — e, se sim, em que nível de ensino devem ser esses limites situados ou que outra forma de limitação alternativa se deveria preferir. Responder que não, que não devem ser colocados limites administrativos rígidos, não significa dizer que a formação de professores do 3.º ciclo deva passar a ser assegurada, única ou predominantemente, por essas escolas; não significa dizer que a formação destes professores se deva fazer por transposição do modelo de formação, mais generalista ou menos disciplinar, adequada aos 1.º e, provavelmente, 2.º ciclos; não significa dizer que todas as escolas estão preparadas para garantir essa nova oferta ou que deva continuar a distinção que faz depender os cursos promovidos por umas de reconhecimento prévio do Ministério da Educação e os de outras não; não significa dizer que toda a formação actualmente existente, qualquer que seja a sua sede institucional, é de qualidade aceitável; não significa dizer que se devam multiplicar já os cursos, sem curar de saber da sua utilidade e sentido e das saídas profissionais previsíveis; não significa dizer que se deve diminuir o investimento público nas universidades que fazem, hoje, formação de professores e desviá-lo para o politécnico; não significa sugerir uma espécie de Tratado de Tordesilhas entre escolas superiores de educação e universidades, agora como o meridiano situado na passagem para o ensino secundário.

Significa, isso sim, dizer que, em vez de tectos administrativos gerais, estabelecidos por ciclos de estudos, preferimos linhas de orientação suficientemente abertas para que a formação de professores se possa fazer por critérios de qualificação e adequação ao exercício profissional futuro.

Nestes termos, afastadas questões inteiramente legítimas mas que têm a ver com outras dimensões (e, acima de todas, com os processos de reconhecimento e de avaliação de instituições e cursos), a nossa preocupação deve ser estabelecer as bases que permitam a melhor combinação possível entre as várias vias e experiências de formação e os recursos que elas nos facultam. E nós temos, e não podemos desprezar, a experiência acumulada, ao longo de décadas, por faculdades e outras escolas do ensino universitário, em particular aquelas que desenvolveram departamentos sólidos de ciências da educação e as que souberam também intervir com credibilidade na formação de educadores e professores dos 1.º e 2.º ciclos. Nós temos, e não podemos desprezar, a experiência mais recente de criação, de raiz, de escolas expressamente dirigidas para a formação de professores, e que foram acumulando um capital próprio, em matéria de formação atenta aos novos factos do alongamento e da universalização da escola básica. Nós temos, e não podemos desprezar, recursos disponíveis nas escolas universitárias e politécnicas dirigidas predominantemente à formação de outros profissionais, mas profissionais capazes de, com formação educacional e pedagógica adicional, assegurarem a docência em áreas disciplinares usualmente não cobertas pelas duas primeiras vias.

Do ponto de vista do sistema educativo, como um todo, beneficiaremos de uma lógica de cooperação entre instituições. Nessa lógica, a eliminação do tecto administrativo ao desenvolvimento da formação de professores, no politécnico, que é o ponto agora em discussão, quer dizer tão-só isso mesmo, no plano geral. E, no plano da concretização a breve prazo, deve querer dizer, não multiplicar os cursos já existentes, não «mais do mesmo noutro lado», mas sim conseguir assegurar formação qualificada e adequada para as áreas em que enfrentamos problemas de escassez dessa formação e nas instituições onde existem os recursos de formação. Qualquer que seja o nível de ensino.

27 — Partindo das considerações precedentes, o Conselho Nacional de Educação gostaria de sugerir uma solução que lhe parece, ao mesmo tempo, equilibrada e arrojada, e poderia contribuir para ressituar, em novas bases, a formação de professores.

Assim:

- a) A Lei de Bases não deveria introduzir nenhuma especificação por nível de ensino (reservando, por exemplo, às universidades a formação de professores para o ensino secundário) — de modo a permitir uma diferenciação, por assim dizer, «vertical», por áreas disciplinares e disciplinas, pelo menos do 3.º ciclo e secundário;
- b) Dever-se-ia assumir claramente que as escolas superiores de educação, não obstante serem distintivamente escolas de formação de professores, não esgotam o campo da formação, para qualquer nível de ensino. As instituições universitárias serão estimuladas a desenvolver a valência da formação dos professores, tendo especialmente em conta o referido na alínea anterior;
- c) No quadro de um processo de dignificação do ensino politécnico, de esbatimento de fronteiras e indução da comunicação com as universidades o lugar de inserção mais lógico de escolas superiores de educação melhoradas na sua qualidade e reforçadas na sua missão é uma questão em aberto, que, se não puder ser resolvida agora, a dinâmica de evolução dos dois subsistemas se encarregará de resolver;
- d) A base fundamental sobre que se deve edificar um sistema de formação de educadores e professores é a licenciatura. Todos os cursos devem, portanto, conduzir a esse grau;
- e) O que significa que todos os cursos, independentemente das instituições promotoras, devem respeitar requisitos de exigência congruentes com o nível da licenciatura. Não se tratará, pois, de uma determinação específica para as escolas superiores de educação;
- f) Esses requisitos variarão, certamente, com o nível de ensino para o qual é organizada a formação, mas devem ser estabelecidos os parâmetros gerais, quanto à estrutura curricular, qualificação docente, equipamentos e instalações. A adaptação dos estabelecimentos e cursos existentes a tais requisitos deve ser severamente avaliada;
- g) No que se refere, em particular, à formação de professores para o 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário, há-de ser claramente relevada a componente científica e cultural exigível.

28 — Se a Assembleia da República quisesse considerar esta solução, as alterações contidas na proposta de lei sobre que incide este parecer deveriam ser, elas próprias, alteradas.

Assim:

- a) Manter-se-ia o n.º 1 do artigo 31.º (na nova versão proposta);
- b) O n.º 7 passaria a n.º 2 e a disposição nele contida seria alargada aos cursos de formação de educadores de infância e de professores do 1.º ciclo;
- c) Suprimir-se-ia o n.º 2 e o n.º 4;
- d) Alargar-se-ia o previsto no n.º 3 a todas as instituições e cursos de formação inicial;
- e) Explicitar-se-ia melhor, se possível, os requisitos para a formação de professores para os 2.º e 3.º ciclos e para o ensino secundário.

5-3-97. — A Presidente, *Maria Teresa Ambrósio*.

**Declaração de voto.** — O projecto de parecer submetido à apreciação e votação pelo plenário do Conselho Nacional de Educação constitui um documento de grande qualidade que traduz, cuidadosamente, a reflexão produzida na Comissão Eventual e os consensos aí obtidos. Considero que o projecto de parecer expressa, de forma notável, a atenção e profundidade com que a Comissão Eventual abordou e debateu os assuntos em apreço. Nessa medida, este parecer constitui um contributo importante para ressituar num plano de profundidade e objectividade a proposta do Governo.

No entanto, discordo do projecto em aspectos que considero essenciais, entre os quais saliento:

Esta iniciativa de alteração parcial da Lei de Bases é de duvidosa pertinência e oportunidade, abrindo caminho para que uma lei, que possui uma coerência própria, possa vir a dar lugar a um conjunto de leis avulsas e desarticuladas. Não obstante o debate realizado no plenário ter mostrado, claramente, que existe discordância e preocupação em relação a esta questão, o parecer não é suficientemente incisivo na sua abordagem.

A necessidade de um exame analítico da Lei de Bases e da sua concretização, passados 10 anos sobre a sua aprovação, constitui uma

questão importante. A existência desse exame deveria preceder eventuais alterações à Lei de Bases. A forma como o parecer aborda esta questão é desresponsabilizante para o Ministério da Educação.

O projecto de parecer atenua ainda responsabilidades pela ausência de qualquer discussão ou consulta prévias à apresentação da proposta de lei, não obstante assinalar os inconvenientes a que a não existência dessa discussão ou consulta prévia deu lugar.

Em relação às propostas de alteração à Lei de Bases sujeitas a apreciação, penso que o projecto de parecer deveria ser mais explícito no que respeita à clarificação dos requisitos exigíveis para que as instituições do ensino superior (de qualquer dos subsistemas) possam formar professores.

Entendo, ainda, que não se foi tão longe quanto seria desejável na perspectiva de um sistema de ensino superior único na base de subsistemas diferenciados.

A iniciativa do Ministério da Educação, que em nada contribuiu para uma serena e responsável tomada de decisões em termos da Lei de Bases, justificava uma posição menos ambígua e uma crítica mais frontal por parte do Conselho Nacional de Educação. Foi esse o procedimento adoptado em pareceres anteriores sempre que tal se justificou. E se é verdade que os consensos que foi possível apurar na Comissão Eventual não permitiam ir mais longe, não é menos verdade que as opiniões emitidas no plenário permitiam e aconselhavam, na minha opinião, uma modificação significativa do projecto de parecer. Uma maior reflexão e debate das opiniões e propostas feitas em plenário teriam sido proveitosos, tornariam, provavelmente, o parecer menos ambíguo e mais esclarecedor do pensamento dos membros do Conselho. Tal hipótese implicaria, talvez, atrasar um pouco mais a decisão final mas, em meu entender, permitiria ter em conta e acolher as opiniões expressas em plenário. A opção feita não foi essa. Nestas circunstâncias não posso votar favoravelmente o projecto de parecer. — *Paulo Manuel da Silva Gonçalves Rodrigues*.

**Declaração de voto.** — É sabido que a introdução de factores de mudança não é fácil e sempre que é sugerida enfrenta a contestação de muitos. Para mais quando não é acompanhada de uma cabal justificação sobre os seus méritos.

No caso concreto das alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo, não se encontram justificados quer os objectivos quer as metodologias, sendo lícito questionar a própria oportunidade das alterações propostas. Julgo que neste aspecto era possível (e por que não dizê-lo, obrigatório) o Governo ter feito melhor.

Quanto às propostas de concessão do grau de licenciatura e à abertura da leccionação para formação de docentes para o 3.º ciclo e ensino superior politécnico, manifestei a minha concordância quanto à alteração da lógica de um sistema binário fortemente redutor das realidades actuais.

A lógica tradicional, de rigidificação da separação entre os dois subsistemas de ensino superior, opõe-se agora uma nova de maior flexibilização e comunicação entre ambos, traduzida na substituição das limitações administrativas pela fixação de requisitos (neste caso para a concessão de graus e para a formação de professores) a serem cumpridos por todas as instituições (universitárias e politécnicas).

Julgo que o parecer deixa bem patente esta alteração de filosofia que me parece extremamente positiva.

Não questionando de forma alguma a qualidade global do trabalho realizado, tenho no entanto de manifestar a minha reserva quanto a um ponto do parecer, respeitante às alterações no regime de acesso.

Na verdade, a formulação encontrada não espelha de forma conveniente as dúvidas levantadas quanto à manutenção dos princípios de equidade e igualdade num quadro de abolição do concurso nacional de ingresso no ensino superior. Não são para mim claras as razões de tal proposta, pois a justificação da necessidade de uma maior participação das instituições de ensino superior (com a qual concordo) não necessitaria por si só de tal alteração. Julgo mesmo que o parecer encerra neste aspecto uma contradição, pois, ao sugerir que as universidades «devem» coordenar entre si o processo pode questionar-se o porquê da abolição do concurso nacional.

Apesar destas dúvidas, ficaram bem expressos os princípios que no meu entender deverão orientar o novo regime de ingresso: igualdade, equidade e credibilidade.

O parecer agora aprovado sobre as propostas de alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo constitui exemplo de um trabalho equilibrado sobre uma matéria que, resultante de forte mediatização e contestação, se afigurava como melindrosa. Desta forma, o meu voto não poderia ser outro que não o voto a favor, como corolário de um trabalho ao nível da Comissão Eventual que tenho de rotular como exemplar e dignificador do Conselho. — *Fernando Medina Maciel Almeida Correia*.