



CNE

CONSELHO
NACIONAL DE
EDUCAÇÃO



2017
2018 PARECERES E
RECOMENDAÇÕES

PARECERES 2017 e 2018

Pareceres 2017 e 2018

Lisboa: CNE (212)p

Autor/Editor: Conselho Nacional de Educação

Direção: Maria Emília Brederode Santos (Presidente do Conselho Nacional de Educação)

Coordenação: Manuel Miguéns (Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação)

Coleção: Pareceres e Recomendações

Organização e apoio à edição: Ercília Faria

Composição e montagem: Cristina Brandão

Capa: B2 Atelier de Design, Lda.

Impressão e Acabamento: Editorial do Ministério da Educação e Ciência

1.ª Edição: junho de 2020

Tiragem: 100 exemplares

ISSN: 0872-0746

ISBN: 978-989-8841-26-1

Depósito Legal: 336 732/11

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217 935 245

Endereço eletrónico: cnedu@cnedu.pt

Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

PREÂMBULO	5
Parecer sobre estudantes com necessidades educativas especiais no Ensino Superior	
Parecer n.º 1/2017 do Conselho Nacional de Educação	15
Parecer sobre o acesso ao ensino superior	
Parecer n.º 3/2017 do Conselho Nacional de Educação	27
Parecer sobre perfil dos alunos para o século XXI	
Parecer n.º 4/2017 do Conselho Nacional de Educação	59
Parecer sobre o projeto de lei de alteração à Lei Orgânica da Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.	
Parecer n.º 4/2018 do Conselho Nacional de Educação	77
Parecer sobre o projeto de lei de alteração ao Estatuto da Carreira Docente Universitária	
Parecer n.º 5/2018 do Conselho Nacional de Educação	85
Parecer sobre o projeto de lei de alteração ao Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico	
Parecer n.º 6/2018 do Conselho Nacional de Educação	91

Parecer sobre o regime jurídico da educação inclusiva no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário	
Parecer n.º 7/2018 do Conselho Nacional de Educação	97
Parecer sobre o regime jurídico das instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento	
Parecer n.º 8/2018 do Conselho Nacional de Educação	119
Parecer sobre regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e outras habilitações atribuídas por instituições de ensino superior estrangeiras	
Parecer n.º 9/2018 do Conselho Nacional de Educação	137
Parecer sobre o Estatuto do Estudante Internacional	
Parecer n.º 10/2018 do Conselho Nacional de Educação	141
Parecer sobre o currículo dos ensinos básico e secundário	
Parecer n.º 11/2018 do Conselho Nacional de Educação	149
Parecer sobre o regime jurídico de Graus e Diplomas do Ensino Superior	
Parecer n.º 12/2018 do Conselho Nacional de Educação	169
Parecer sobre o regime jurídico dos Centros Académicos Clínicos	
Parecer n.º 13/2018 do Conselho Nacional de Educação	197

PREÂMBULO

O Conselho Nacional de Educação (CNE) é um órgão independente de consulta e aconselhamento do Estado, que tem por missão proporcionar a participação das diferentes instituições científicas, sociais, culturais e económicas, na procura de consensos alargados em matéria de política educativa.

A sua independência e autonomia, consagradas na Lei Orgânica, expressam-se, sobretudo, na sua larga representatividade e no estabelecimento de uma agenda própria, através da definição de áreas de intervenção consideradas fundamentais para a melhoria da Educação e da elaboração de recomendações por sua iniciativa.

Para além da emissão de pareceres, que respondem a solicitações do Governo e da Assembleia da República, e de recomendações, a sua missão cumpre-se através de um conjunto de outras atividades, designadamente organização de seminários, debates e conferências, audição de especialistas de diferentes áreas do conhecimento e realização de estudos e relatórios.

Prosseguindo no entendimento de que a edição destes documentos, em publicações do Conselho, permite uma melhor sistematização e divulgação da sua atividade, o presente livro *Pareceres 2017 e 2018* inclui os pareceres e recomendações aprovados nestes dois anos, de que se dá nota sucinta.

Parecer sobre estudantes com necessidades educativas especiais no Ensino Superior

A Comissão Parlamentar de Educação e Ciência solicitou ao Conselho Nacional de Educação a emissão de Parecer acerca de iniciativas parlamentares relativas à frequência do ensino superior por estudantes com necessidades educativas especiais e estudantes com deficiência.

Estavam em causa as seguintes iniciativas:

Projeto de Lei n.º 321/XIII/2.^a (BE) – Isenção de propinas no primeiro e segundo ciclos de estudos no ensino superior para estudantes com deficiência;

Projeto-lei n.º 329/XIII/2.^a (PAN) – Acessibilidade efetiva para todos os estudantes com Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior;

Projeto de Resolução n.º 358/XIII/1.^a (PS) – Estudantes com Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior;

Projeto de Resolução n.º 511/XIII-2.^a (PCP) – Por um ensino público e inclusivo no Ensino Superior;

Projeto de Resolução n.º 512/XIII-2.^a (PSD) – Por uma maior inclusão dos Estudantes com Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior;

Projeto de Resolução n.º 514/XIII/2.^a (PEV) – Respostas, ao nível do ensino superior, para estudantes com necessidades educativas especiais (NEE);

Projeto de Resolução n.º 515/XIII/1.^a (PAN) – Plano de ação que permita uma efetiva acessibilidade dos alunos com necessidades educativas especiais ao ensino superior;

Projeto de Resolução n.º 516/XIII/2.^a (BE) – Apoio aos estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior;

Parecer sobre Acesso ao Ensino Superior

O Governo, através do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, lançou uma iniciativa no sentido de avaliar os mecanismos de acesso ao ensino superior. No Despacho 6930/2016, de 25 de maio, que cria o Grupo de Trabalho para a avaliação do acesso ao Ensino Superior, o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior evoca a necessidade de refletir sobre o alargamento e o aprofundamento da democratização do ensino superior, visando em particular a modernização e a adequação do sistema de acesso a novos contextos.

O relatório final apresentado pelo grupo de trabalho, com o título *Relatório sobre a avaliação do acesso ao ensino superior (diagnóstico e questões para debate)*, que foi colocado em discussão pública, foi analisado no âmbito da 3ª Comissão Especializada Permanente do Conselho Nacional de Educação a qual, pela relevância social da temática, decidiu ainda emitir um Parecer sobre a matéria.

Parecer sobre Perfil dos Alunos para o século XXI

Este parecer respondeu a uma solicitação do Ministério da Educação sobre o Documento “Perfil dos alunos à saída da Escolaridade Obrigatória”, elaborado pelo Grupo de Trabalho criado nos termos do Despacho n.º 9311/2016, de 21 de julho.

No documento emitido, o CNE salienta a relevância da temática e sublinha a importância do documento, enquanto referencial estruturante para a educação escolar nos próximos anos, assim como a sua oportunidade, perante o alargamento da escolaridade obrigatória de doze anos. O parecer estrutura-se em três partes: uma contextualização, designadamente a nível internacional, um enquadramento conceptual de “competências”, uma apreciação global do documento e algumas recomendações. De referir que foi igualmente elaborado um relatório técnico sobre a temática.

Parecer sobre o projeto de lei de alteração ao Estatuto da Carreira Docente Universitária e Parecer sobre o projeto de lei de alteração ao Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior Politécnico

A Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República solicitou ao Conselho Nacional de Educação a elaboração de um parecer sobre os projetos de lei n.º 620/XIII/3.^a, que propõe uma alteração ao Estatuto da Carreira Docente Universitária e n.º 621/XIII/3.^a, que propõe uma alteração ao Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, e que visam “introduzir instrumentos que facilitem a mobilidade entre a academia e as empresas (...)”. O CNE considerou oportuno elaborar dois pareceres, um para cada projeto de

lei, dadas as especificidades das carreiras universitária e do ensino superior politécnico.

Parecer sobre o projeto de lei de alteração à Lei Orgânica da Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P

Por solicitação da Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República, o CNE pronunciou-se sobre um projeto de lei que alarga as atribuições conferidas à Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. propondo que, para além de “Avaliar as atividades nacionais de ciência e tecnologia”, a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. passe igualmente a avaliar “a transferência e valorização do conhecimento” através da apresentação anual à Assembleia da República de “um Relatório sobre o estado do sistema científico e tecnológico nacional e da transferência do conhecimento.”

Parecer sobre regime jurídico da educação inclusiva no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário

O Ministério da Educação remeteu ao Conselho Nacional de Educação, nos termos do n.º 2 do artigo 3º da Lei Orgânica do CNE, aprovada pelo Decreto-Lei nº 21/2015, de 3 de fevereiro, o projeto de Decreto-Lei que procede à revisão do regime jurídico da educação inclusiva no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, para emissão do competente parecer.

Para sustentar uma fundamentação suficientemente clara e desenvolvida, o Parecer faz um enquadramento internacional da temática, analisa os normativos nacionais, revisita a reflexão já produzida no CNE, aprecia globalmente o projeto de Decreto-Lei, e elabora algumas recomendações, nomeadamente sobre as funções dos professores de Educação Especial, as equipas multidisciplinares, os centros de apoio à aprendizagem, recursos materiais e humanos, constituição de turmas e medidas que ajudem as escolas a aprofundar as suas práticas inclusivas e a proporcionar a todos os alunos possibilidades de sucesso.

Parecer sobre regime jurídico das instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior solicitou parecer ao CNE sobre a Proposta de Lei nº 51/2018, de 14 de fevereiro, que estabelece o regime jurídico das instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento.

A iniciativa legislativa encontra a sua motivação na revisão e atualização do "Regime Jurídico das instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento tecnológico", de 1999 (aprovado pelo Decreto-Lei nº 125/99, de 20 de abril), e assume-se em convergência com recomendações apresentadas pela OCDE no início de fevereiro de 2018, em resultado da avaliação dos sistemas de ensino superior, ciência, tecnologia e inovação, desenvolvida durante 2016 e 2017, por solicitação do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

O Parecer analisa o projeto de diploma na generalidade e percorre todos os seus capítulos concluindo que “Embora existam claramente interfaces entre a ciência, a tecnologia e a inovação, esta Proposta de Lei não parece separar com clareza diversas realidades, para as quais há que definir objetivos, missões e estratégias diferentes. Acresce ser necessário fazer o devido enquadramento das Instituições de I&D com novas tipologias no contexto das Instituições do ensino superior, sejam estas Universitárias ou Institutos Politécnicos, bem como com as Instituições de I&D onde a comunidade científica se encontra presentemente integrada. Sendo a autonomia das Instituições de Investigação Científica essencial, pois a sua falta é fortemente limitadora das suas atividades, algum estatuto especial para as atividades de investigação científica deveria também ser salvaguardado. Nesta Proposta de Lei são definidas linhas gerais e direções a seguir, algumas de saudar, mas são também deixadas muitas questões em aberto que necessitam de ser esclarecidas, clarificadas ou revistas, conforme detalhado neste Parecer.”

Parecer sobre regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e outras habilitações atribuídas por instituições de ensino superior estrangeiras

O propósito do diploma proposto é o de ampliar a abertura do sistema de ensino superior português ao contexto internacional e consolidar o espírito e implementação da reforma de Bolonha, através da “remoção de obstáculos à mobilidade, nomeadamente através da promoção da comparabilidade entre sistemas e graus de ensino superior, e da introdução de ferramentas transparentes que facilitem a sua implementação e que contribuam para estes objetivos”.

O Parecer entende que a alteração proposta se revela como muito positiva, nomeadamente num contexto de internacionalização do ensino superior português.

Parecer sobre regime jurídico dos centros académicos clínicos

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior solicitou parecer ao Conselho Nacional de Educação sobre a Proposta de Decreto-Lei que estabelece o regime jurídico aplicável aos Centros Académicos Clínicos (CAC).

O Parecer considera a proposta de diploma um documento extremamente importante pois estabelece o quadro de funcionamento, bem como o de avaliação dos CAC, e apresenta vários aspetos positivos. Realça, no entanto, “alguns pontos que deverão ser clarificados e, eventualmente, modificados, de forma a criar um quadro contextual que permita uma implementação e desenvolvimento adequados dos CAC”.

Parecer sobre o estatuto do estudante internacional

Este parecer responde a uma solicitação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) que pretendia ouvir o CNE sobre o Projeto de Decreto-Lei que altera o Estatuto do Estudante Internacional.

Partindo do facto de que, ao longo das duas últimas décadas, o número de estudantes estrangeiros inseridos em instituições de ensino superior em

Portugal tem vindo a aumentar significativamente, entendeu o Governo ser necessário modificar e adaptar o anterior Estatuto a novas realidades.

No seu Parecer, o CNE qualifica o projeto de diploma como “pertinente, abrangente e globalmente adequado à realidade, permitindo salvaguardar situações existentes e acautelar realidades emergentes” e apresenta algumas recomendações específicas e outras relativas a estratégias de implementação.

Parecer sobre currículo dos ensinos básico e secundário

A pedido do Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação pronunciou-se sobre o “Projeto de Decreto-Lei sobre o currículo dos Ensinos Básico e Secundário” que constitui a sétima revisão curricular do Ensino Básico (2002, 2007, 2008, 2011 e 2012) e do Ensino Secundário (2004, 2006, 2007, 2008, 2011 e 2012) após a revisão participada do currículo de 2001 (DL n.º 6/2001 e DL n.º 7/2001, de 18 de janeiro).

O Parecer considera “da maior relevância a presente proposta de Decreto-Lei, uma vez que procura criar condições para que a escola possa promover aprendizagens significativas e contextualizadas que respondam aos avanços sociais e tecnológicos do mundo atual” e realça aspetos tais como: a importância do reconhecimento da autonomia das escolas e do alargamento; a valorização de outras áreas curriculares como as artes, as TIC e a cidadania, alertando para a necessidade de se divulgar, tanto cedo quanto possível, os documentos que definem as aprendizagens essenciais e para a possibilidade de mobilização de recursos quando necessários e devidamente fundamentados; a possibilidade de os alunos do ensino secundário poderem adotar um percurso formativo próprio, através da escolha ou permuta de disciplinas.

Parecer sobre o regime jurídico de graus e diplomas do ensino superior

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) solicitou ao Conselho Nacional de Educação (CNE) um Parecer sobre a Proposta de Decreto-Lei que altera o regime jurídico dos graus e diplomas do

Ensino Superior – Decreto-Lei n.º 38/2018. A iniciativa legislativa em apreço é a quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, alterado pelos Decretos-Lei n.º 107/2008, de 25 de junho, n.º 230/2009, de 14 de setembro, n.º 115/2013, de 7 de agosto, e n.º 63/2016, de 13 de setembro, que aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior. O Parecer, que mereceu um amplo debate no seio da Comissão Especializada Permanente e no Plenário, destaca o conjunto de alterações propostas e analisa-as. Sugere ao longo do documento a clarificação de alguns aspetos e apresenta um conjunto de recomendações.

A reflexão efetuada conduziu a um conjunto de recomendações específicas sobre: i) Início do exercício das competências transferidas e disponibilização de recursos humanos e financeiros; ii) Aquisição de bens e serviços para o regular funcionamento quotidiano das atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar; iii) Utilização dos espaços escolares fora do período das atividades escolares; iv) Gestão do pessoal não docente: assistentes operacionais e técnicos; v) Atividades de enriquecimento curricular e vi) Articulação territorial das ofertas de educação e formação.

Maria Emília Brederode Santos

Presidente do Conselho Nacional de Educação

**PARECER
SOBRE
ESTUDANTES COM NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS NO ENSINO
SUPERIOR**

**Parecer n.º 1/2017
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 34, 2.ª Série, de 16 de fevereiro de 2017)

**PARECER
SOBRE
ESTUDANTES COM NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS NO ENSINO
SUPERIOR**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores António Pedro Barbas Homem, Joaquim Mourato e Pedro Dominginhos, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 23 de janeiro de 2017, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu primeiro Parecer do ano de 2017.

Parecer

Introdução

A Comissão Parlamentar de Educação e Ciência solicitou ao Conselho Nacional de Educação a emissão de Parecer acerca de iniciativas parlamentares relativas à frequência do ensino superior por estudantes com necessidades educativas especiais e estudantes com deficiência.

Em especial, estão em causa as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 321/XIII/2.^a (BE) – Isenção de propinas no primeiro e segundo ciclos de estudos no ensino superior para estudantes com deficiência
- Projeto-lei n.º 329/XIII/2.^a (PAN) – Acessibilidade efetiva para todos os estudantes com Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior

- Projeto de Resolução n.º 358/XIII/1.^a (PS) – Estudantes com Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior
- Projeto de Resolução n.º 511/XIII-2.^a (PCP) – Por um ensino público e inclusivo no Ensino Superior
- Projeto de Resolução n.º 512/XIII-2.^a (PSD) – Por uma maior inclusão dos Estudantes com Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior
- Projeto de Resolução n.º 514/XIII/2.^a (PEV) – Respostas, ao nível do ensino superior, para estudantes com necessidades educativas especiais (NEE)
- Projeto de Resolução n.º 515/XIII/1.^a (PAN) – Plano de ação que permita uma efetiva acessibilidade dos alunos com necessidades educativas especiais ao ensino superior
- Projeto de Resolução n.º 516/XIII/2.^a (BE) – Apoio aos estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior

Em função do curto prazo de tempo concedido, o Conselho Nacional de Educação limita-se a uma observação na generalidade às diversas iniciativas parlamentares acima identificadas, procedendo, porém, a um prévio enquadramento sumário da matéria em causa. Deste modo, este parecer está dividido em duas partes.

Parte I

1 - Os resultados do Inquérito nacional sobre os apoios concedidos aos estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior (Pires, Pinheiro & Oliveira, 2014; Pires, 2015), realizado pelo Grupo de Trabalho pelo Apoio a Estudantes com Deficiência no Ensino Superior (GTAEDDES), mostram que em 2013/2014 existiam 1318 estudantes com necessidades educativas especiais (NEE) a frequentar o ensino superior, dos quais 61% frequentavam o ensino superior público universitário. Esse valor total de estudantes com NEE no ensino superior distribui-se, por tipologia, do

seguinte modo: deficiência motora 256, deficiência visual 235, dislexia 169, deficiência auditiva 160, doenças crónicas 159, doenças do foro psiquiátrico 147, doenças ou problemas neurológicos 90, espectro do autismo 45, multideficiência 28 e outras 29. Por área de estudo, salienta-se que 24% dos estudantes com NEE estão a frequentar cursos em Direito, Ciências Sociais e Serviços, 17% em Tecnologias e 14% em Economia, Gestão, Contabilidade. Os dados também evidenciam um aumento de 502 estudantes com NEE a frequentar o ensino superior, relativamente a 2006/2007.

2 - Quanto ao modo como as instituições de ensino superior se organizam para apoiar os estudantes com NEE, os resultados do Inquérito indicam que 94 instituições (das 172 que responderam a este campo) têm um serviço ou uma pessoa de contacto responsável pelo acolhimento e acompanhamento desses estudantes e 90 instituições (das 169 que responderam) possuem regulamentação especial para estudantes com NEE. Há também referência a adaptações curriculares realizadas pelas instituições, sobretudo ao nível dos prazos, de alternativas aos instrumentos de avaliação e dos próprios instrumentos de avaliação, 92, 91 e 88 instituições, respetivamente. No caso de realização de provas em formato adaptado, foram apontadas principalmente as provas em suporte informático por 99 instituições, provas ampliadas por 98 instituições, provas em registo áudio por 53, provas em caracteres Braille por 41 e provas em língua gestual portuguesa por 30. No que diz respeito a adaptações no acesso, cerca de 50% das instituições indicaram ter adaptações no acesso à totalidade das casas de banho, dos laboratórios, dos parques de estacionamento, das salas de aula e das salas de estudo e cerca de 70% no acesso à totalidade das bibliotecas e dos parques de estacionamento.

3 - Diversos estudos realizados em Portugal apontam para a existência de várias barreiras à frequência e conclusão do ensino superior por estudantes com NEE, para além das arquitetónicas, como limitações no material pedagógico, diferentes formas de discriminação, dificuldade e acessibilidade à bibliografia recomendada, a ausência de regulamentação específica e falta de

continuidade dos apoios disponibilizados aos estudantes no ensino secundário (Rodrigues, 2015). O relatório do Conselho da Europa *Access to social rights for people with disabilities in Europe* (Maudinet, 2003) apresenta alguns dos principais obstáculos para estes estudantes, tais como limitações na acessibilidade a determinados espaços das instituições, a falta de formação dos professores nesta área ou a utilização de métodos de ensino menos flexíveis, a escassez de métodos de compensação das incapacidades, pouco investimento na formação e educação a distância, e a falta de recursos humanos e financeiros para apoiar os estudantes.

4 - Em matéria de instrumentos normativos, importa referir que Portugal aprovou e ratificou¹, em 2009, a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) adotada na sede da Organização das Nações Unidas em 30 de março de 2007. A Convenção reafirma os princípios universais da dignidade, integralidade, igualdade, diversidade e não discriminação e define as obrigações gerais dos Governos relativas à integração das várias dimensões da deficiência nas suas políticas, cf., nomeadamente, as alíneas a), b), c), i), j), k) e n) da CDPD.

5 - Os princípios enunciados na CRPD encontram-se alinhados com os princípios constitucionais da universalidade dos direitos e deveres fundamentais e da igualdade previstos nos artigos 12.º e 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como com as normas do artigo 71.º que garante aos cidadãos portadores de deficiência o gozo pleno dos direitos e a sujeição aos deveres consignados na Constituição, com ressalva do exercício ou do cumprimento daqueles para os quais se encontrem incapacitados. Na CRP destacam-se ainda, no que ora interessa, a norma do artigo 43.º, liberdade de aprender e ensinar; do artigo 74.º, que garante o direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar

¹ Resoluções da Assembleia da República n.ºs 56/2009 e 57/2009, de 30 de julho, e Decretos do Presidente da República n.º 71/2009, e 72/2009, de 30 de julho.

e incumbe o Estado garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística, promover e apoiar o acesso dos cidadãos portadores de deficiência ao ensino e apoiar o ensino especial, quando necessário e proteger e valorizar a língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades; e do artigo 76.º que prevê a universidade e acesso ao ensino superior.

6 - Por seu turno, a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, que aprovou a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), estabelece que a educação especial se organiza preferencialmente segundo modelos diversificados de integração em estabelecimentos regulares de ensino, tendo em conta as necessidades de atendimento específico, podendo também processar-se em instituições específicas quando comprovadamente o exijam o tipo e o grau de deficiência do estudante. A LBSE comete ao Estado a promoção da democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares e estabelece, em matéria de ensino superior, que os regimes de acesso e ingresso no ensino superior obedecem, designadamente, aos princípios da democraticidade, equidade e igualdade de oportunidades. Ao Estado incumbe também criar as condições que garantam aos cidadãos a possibilidade de frequentar o ensino superior, de forma a impedir os efeitos discriminatórios decorrentes das desigualdades económicas e regionais ou de desvantagens sociais prévias. Em matéria de objetivos da educação especial assumem relevo: a) O desenvolvimento das potencialidades físicas e intelectuais; b) A ajuda na aquisição da estabilidade emocional; c) O desenvolvimento das possibilidades de comunicação; d) A redução das limitações provocadas pela deficiência; e) O apoio na inserção familiar, escolar e social de crianças e jovens deficientes; f) O desenvolvimento da independência a todos os níveis em que se possa processar; g) A preparação

para uma adequada formação profissional e integração na vida ativa (cf. n.º 3 do artigo 20.º).

7 - Em execução destes princípios e normas, o Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de setembro¹, regula o regime de acesso e ingresso no ensino superior. Em regulamentação do artigo 28.º deste Decreto-Lei, a Portaria n.º 199-B/2016, de 20 de julho, que aprova o Regulamento do Concurso Nacional de Acesso e Ingresso no Ensino Superior Público para a Matrícula e Inscrição no Ano Letivo de 2016/2017, prevê na alínea e) do n.º 2 do artigo 10.º que na 1.ª fase as vagas fixadas para cada par instituição/curso são distribuídas por um contingente geral e por contingentes especiais. Assim, para candidatos com deficiência física ou sensorial, com o maior dos seguintes valores: 2% das vagas fixadas para a 1.ª fase ou duas vagas. Podem concorrer às vagas do contingente especial para candidatos com deficiência física ou sensorial, os estudantes que satisfaçam os requisitos constantes do anexo II que define as regras de admissão ao contingente (artigo 15.º).

Parte II

8 - O CNE enuncia de seguida um conjunto de aspetos que devem merecer especial atenção na elaboração das políticas de inclusão no ensino superior.

Assim, na generalidade:

8.1 - Tornar o ensino superior acessível a todos e mais democrático é tarefa do Estado e da sociedade.

A concretização da Constituição e da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência exige medidas positivas do Estado, no sentido de

¹ Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei, n.º 90/2008, de 30 de maio, n.º 45/2007, de 23 de fevereiro, n.º 40/2007, de 20 de fevereiro, n.º 147-A/2006, de 31 de julho, n.º 158/2004, de 30 de junho, n.º 76/2004, de 27 de março, n.º 26/2003, de 7 de fevereiro, n.º 99/99, de 30 de março.

criar condições, não apenas para o acesso, mas para a sua frequência em condições de efetiva igualdade no sucesso educativo.

Neste sentido, iniciativas inclusivas, facilitadoras do acesso e da frequência de todos os estudantes ao ensino superior, devem ser apoiadas.

8.2 - Por este motivo, a legislação a aprovar deve ser clara nos conceitos e finalidades, de tal modo que o seu âmbito de aplicação seja rigorosamente delimitado. Se nenhum dos estudantes com necessidades educativas especiais deve ser deixado fora do ensino superior, também é importante que não seja a própria legislação a criar um efeito discriminatório ou estigmatizante nos interessados.

8.3 - É importante que a aprovação de medidas legislativas nesta matéria seja precedida de estudos rigorosos, de modo a antecipar, em relação a cada instituição, estratégias adequadas de apoio aos estudantes, de um lado, e a medir, de outro, o possível impacto financeiro.

8.4 - Deve evitar-se a aprovação de legislação simbólica, criadora de expectativas não realizáveis. Pelo mesmo motivo, as instituições centrais dos Ministérios responsáveis pelo ensino secundário e pelo ensino superior devem articular-se para identificar a situação de cada estudante que esteja a frequentar o ensino superior e assim programar as medidas específicas que em cada instituição e curso do ensino superior possam vir a justificar-se.

8.5 - Em especial e tendo em vista o sucesso escolar dos estudantes com necessidades educativas especiais, é necessário prever e programar eventuais reforços orçamentais de que as instituições públicas de ensino superior venham a necessitar, quer em consequência de dispensa do pagamento de propinas, quer do planeamento de programas científicos e pedagógicos dirigidos a estes estudantes.

8.6 - Como sabemos, tais programas requerem meios humanos e tecnológicos não disponíveis na maior parte das instituições. Em causa não está apenas o

acesso aos cursos, mas frequentemente a adaptação dos modelos de ensino, formação e investigação aos estudantes. Reconhecendo-se que as instituições não estão preparadas para desenhar e implementar programas criados especificamente para este tipo de estudantes, será importante prever, para além de eventuais apoios financeiros, aconselhamento e acompanhamento por parte de instituições e pessoas especializadas.

É assim vital um levantamento dos elementos fundamentais necessários para prever e programar ações concretas por parte das instituições.

8.7 - De outro lado e no que respeita aos próprios estudantes, o apoio poderá ser feito através da Ação Social Direta, tal como já previsto no Orçamento de Estado para 2017, eventualmente majorando-se os estudantes portadores de deficiência. Parece ser razoável a majoração do seu financiamento. Contudo, como o financiamento das instituições de ensino superior assenta numa base histórica, será necessário adequar o modelo de financiamento em vigor a estas situações.

Referências:

Maudinet, M. (2003). *Access to social rights for people with disabilities in Europe*. Council of Europe.

Pires, L. (2015). *Os apoios aos Estudantes com NEE no Ensino Superior*. Apresentação dos resultados do Inquérito Nacional – GTAEDES e DGES. Comunicação no Workshop Ensino Superior para Estudantes Cegos e Surdos. Organização Projeto Isolearn. Fundação Calouste Gulbenkian. Recuperado de <<http://www.gtaedes.pt/estudo-e-publicacoes/>>.

Pires, L., Pinheiro, A., & Oliveira, V. (2014). *Inquérito nacional sobre os apoios concedidos aos estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior*. Seminário Inclusão no Ensino Superior – 10 anos do Grupo de Trabalho para o Apoio a Estudantes com Deficiência no Ensino Superior. Recuperado de <<http://www.gtaedes.pt/estudo-e-publicacoes/>>.

Rodrigues, F. (2015). *Universidade inclusiva e o aluno com necessidades especiais – a investigação realizada em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Psicologia da Educação. Universidade da Madeira.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

23 de janeiro de 2017

O Presidente, José David Gomes Justino

**PARECER
SOBRE
ACESSO AO ENSINO SUPERIOR**

**Parecer n.º 3/2017
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 88, 2.ª Série, de 8 de maio de 2017)

**PARECER
SOBRE
ACESSO AO ENSINO SUPERIOR**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelo relator Antônio Pedro Barbas Homem, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 20 de março de 2017, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu segundo Parecer do ano de 2017

Parecer

Introdução

O Conselho Nacional de Educação (CNE) tem vindo a refletir ao longo dos anos acerca da natureza, missão e atribuições do ensino superior, quer na sua comissão especializada quer no plenário dos seus membros.

Mais recentemente e no âmbito dos estudos realizados por ocasião dos 30 anos da Lei de Bases do Sistema Educativo, teve ocasião de realizar diversos seminários e ainda de organizar, no âmbito da sua 3.^a Comissão Especializada Permanente - *Ensino Superior, Investigação e Cultura Científica*, debates sobre questões relevantes acerca do ensino superior na hora presente.

O Governo, através do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, decidiu lançar uma iniciativa no sentido de avaliar os mecanismos de acesso ao ensino superior. No Despacho 6930/2016, de 25 de maio, que cria o Grupo de Trabalho para a avaliação do acesso ao Ensino Superior, o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior evoca a necessidade de refletir sobre o

alargamento e o aprofundamento da democratização do ensino superior, visando em particular a modernização e a adequação do sistema de acesso a novos contextos.

Na preparação desse Relatório foi ouvida a 3.^a Comissão Especializada Permanente do CNE.

O Conselho Nacional de Educação deliberou realizar um debate alargado acerca do relatório final apresentado pelo grupo de trabalho para a avaliação do acesso ao ensino superior, com o título *Relatório sobre a avaliação do acesso ao ensino superior (diagnóstico e questões para debate)*, abaixo referido como *Relatório*. Considerando a relevância social da temática, decidiu ainda emitir um Parecer sobre esta matéria.

O Conselho Nacional de Educação saúda a oportunidade deste debate público, tendo apreciado de modo muito positivo quer a metodologia adotada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de apresentar para discussão pública trabalhos preparatórios de eventuais reformas legislativas, quer a profundidade, seriedade e atualidade do estudo e das propostas que constam do referido Relatório.

Este Parecer está organizado do seguinte modo:

1. Os princípios normativos no acesso ao ensino superior e as condições de sucesso escolar
2. O regime de acesso ao ensino superior
3. A situação atual do acesso ao ensino superior
4. Objetivos e vias propostas de reforma
5. Recomendações

1. Os princípios normativos no acesso ao ensino superior e as condições de sucesso escolar

Atente-se, primeiro, nos parâmetros constitucionais e, seguidamente, no enquadramento da Lei de Bases do Sistema Educativo, no direito internacional e na legislação de acesso ao ensino superior.

I. Os parâmetros constitucionais de acesso ao ensino superior

A Constituição da República Portuguesa (adiante CRP) prevê, no artigo 43.º, da Parte I, Título II, Capítulo I - *Direitos, liberdades e garantias pessoais* - a liberdade de aprender e ensinar, que inclui a proibição de o Estado programar a educação segundo diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas, a proibição do ensino público confessional e a garantia de criação de escolas particulares e cooperativas¹.

Concomitantemente dedica os artigos 73.º a 77.º, da Parte I, Título III, Capítulo III - *Direitos e deveres culturais* - à educação e ao ensino². Especificamente em matéria de ensino superior, a CRP garante, na alínea d) do n.º 2 do artigo 74.º,

“a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino (...).”

E determina que o regime de acesso assegure

“a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país.” (art.º 76º).

¹ Importa ter presente que a CRP consagrou em títulos distintos – os Títulos II e III da Parte I - os direitos, liberdades e garantias e os direitos económicos, sociais e culturais.

² O direito à educação encontra-se previsto em todas as constituições portuguesas, cf. os artigos 237.º a 239.º da Constituição de 1822, 145.º da Carta Constitucional de 1826, 28.º e 29.º da Constituição de 1838, 3.º n.ºs 10 e 11 da Constituição de 1911 e 42.º e 43.º da Constituição de 1933.

Identifica-se, a este respeito, um princípio especial de igualdade que acresce ao princípio geral de igualdade dos cidadãos perante a lei. De outro lado prevê-se, como critério que se deve igualmente refletir no acesso aos cursos do ensino superior, que o Estado deve promover e apoiar o acesso dos cidadãos portadores de deficiência ao ensino e apoiar o ensino especial, quando necessário, e assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para efetivação do direito ao ensino (art.º 74º).

A especial delicadeza destas disposições já se encontra refletida em vasta jurisprudência constitucional e de outros tribunais. Em especial, identificou-se que os critérios de avaliação do mérito dos candidatos ao ensino superior devem ser objetivos e que quaisquer alterações legislativas no regime de acesso devem respeitar eventuais expectativas que os interessados possam ter adquirido legitimamente (princípio da confiança).

II. Os parâmetros da Lei de Bases do Sistema Educativo

Por seu turno, a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro¹, que aprovou as bases do sistema educativo, dedica a sua subsecção III ao ensino superior e determina que compete ao Governo definir, através de decreto-lei, os regimes de acesso e ingresso no ensino superior, em obediência, designadamente, aos princípios da democraticidade, equidade e igualdade de oportunidades, objetividade dos critérios utilizados para a seleção e seriação dos candidatos, universalidade de regras para cada um dos subsistemas de ensino superior, utilização obrigatória da classificação final do ensino secundário no processo de seriação e caráter nacional do processo de candidatura à matrícula e inscrição nos estabelecimentos de ensino superior público.

O caráter unitário do sistema de ensino decorre do princípio segundo o qual, como regra geral, têm acesso ao ensino superior os indivíduos habilitados

¹ Alterada pelas Leis n.º 115/97, de 19 de setembro, n.º 49/2005, de 31 de agosto, e n.º 85/2009, de 27 de agosto

com o curso do ensino secundário ou equivalente que façam prova de capacidade para a sua frequência (art.º 12º).

Importa não perder de vista que as disposições relativas ao ensino superior da Lei de Bases resultam da redação que lhe foi conferida em 2005, na sequência do que se convencionou chamar processo de Bolonha (Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto). A nova estrutura de três ciclos formativos e graus do ensino superior – licenciatura, mestrado e doutoramento – foi completada com o expresse reconhecimento de que os estabelecimentos de ensino superior podem realizar cursos não conferentes de grau académico cuja conclusão com aproveitamento conduza à atribuição de um diploma (novo artigo 13.º B).

De outro lado, consagrou-se a possibilidade de acesso ao ensino superior de pessoas sem a conclusão do ensino secundário em duas situações: maiores de 23 anos de idade que façam prova de capacidade para a sua frequência através da realização de provas especialmente adequadas, realizadas pelos estabelecimentos de ensino superior; e titulares de formações pós-secundárias adequadas (art.º 12º, n.º 5).

Em termos paralelos, aponta-se para a previsão de regimes especiais de acesso, ingresso e de frequência do ensino superior para os trabalhadores-estudantes, de modo a garantir os objetivos da aprendizagem ao longo da vida e da flexibilidade e mobilidade dos percursos escolares (art.º 12º, n.º 7).

Em conclusão, dos parâmetros constitucionais e da legislação de bases decorrem princípios de grande densidade no que respeita ao acesso ao ensino superior – igualdade e igualdade de oportunidades, mérito –, diretrizes programáticas de alargamento do acesso a pessoas que não tiveram possibilidade de aceder no tempo normal (trabalhadores estudantes e maiores de 23 anos) ou que têm naturais dificuldades (portadores de deficiência) e a possibilidade de ser concretizado um regime próprio para titulares de formações pós-secundárias.

III. O direito internacional de educação

A estas disposições acresce o modo como o direito internacional se tem ocupado do ensino superior, elevando o direito à educação, em geral, e, em particular, o direito de acesso ao ensino superior à dignidade de direito humano.

O n.º 2 do artigo 26.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem prevê que

“o acesso aos estudos superiores deve ser aberto a todos, em plena igualdade, em função do mérito.”

Concretizando esta disposição, o Protocolo Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (de acordo com a tradução oficial para a língua portuguesa, dada pela Lei n.º 45/78, de 11 de julho), veio determinar que, para assegurar o pleno exercício do direito à educação,

“o ensino superior deve ser tornado acessível a todos em plena igualdade, em função das capacidades de cada um, por todos os meios apropriados e nomeadamente pela instauração progressiva da educação gratuita.” (art.º 13º)

Em termos similares, a Convenção sobre os direitos das crianças (de acordo com a versão oficial aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro), estabelece que os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, tendo em vista assegurar progressivamente o exercício desse direito na base da igualdade de oportunidades, tornam o ensino superior acessível a todos, em função das capacidades de cada um, por todos os meios adequados (art.º 28º).

IV. Os princípios democráticos e a justiça no acesso à educação

O acesso ao ensino superior constitui um tema central das teorias da justiça dos nossos dias.

Procura-se um equilíbrio complexo entre as aspirações sociais à elevação do nível educativo, cultural e científico da sociedade e dos cidadãos e o financiamento do sistema de ensino superior por parte de muitos que não vão poder ou não têm ambição de frequentar cursos e instituições de ensino superior. Os sistemas sociais exigem, deste modo, um equilíbrio entre a igualdade de oportunidades e a possibilidade de redistribuição de rendimentos através dos impostos ou através do financiamento privado do ensino superior.

De um lado, o acesso ao ensino superior constitui um instrumento essencial para a construção de uma sociedade democrática, assente na igualdade de oportunidades de sucesso escolar, frequentemente a condição para a realização pessoal e profissional.

De outro lado, o acesso ao ensino superior deve fazer-se em função do mérito individual, e de acordo com as capacidades individuais. Em especial, devem respeitar-se as aspirações individuais, fundamento de uma sociedade livre. Mesmo quando podem aparecer como opostas a tópicos como empregabilidade, sempre se deve entender que a liberdade de escolha dos interessados prevalece sobre a programação da oferta de cursos.

Finalmente, a situação das pessoas com deficiência é sempre merecedora da atenção da sociedade e do Estado e merece diferenciação positiva, especialmente quando se trata do acesso à educação e ao ensino.

2. O regime de acesso ao ensino superior

I. As soluções legislativas

Em cumprimento do disposto no artigo 12.º da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), foram sucessivamente aprovados, desde 1988 à atualidade, diversos regimes de acesso ao ensino superior através dos

Decretos-Lei n.ºs 354/88, de 12 de outubro¹, 189/92, de 3 de setembro², e 28-B/96, de 4 de abril³, entretanto revogados.

Os procedimentos que estruturam o Concurso Nacional de Acesso, destinado ao ensino superior público, bem como os procedimentos dos Concursos Institucionais, organizados por cada estabelecimento de ensino superior particular e cooperativo, foram genericamente estabelecidos há cerca de 20 anos, num cenário que era caracterizado por uma grande procura do ensino superior, quando comparada com a oferta de vagas, sendo os candidatos quase exclusivamente oriundos dos cursos científico-humanísticos do ensino secundário. A via científico-humanista era então predominante nos percursos formativos do ensino secundário.

As experiências de anteriores sistemas de ingresso fizeram com que as instituições do ensino superior, de acordo com as possibilidades abertas pela LBSE, tenham optado por utilizar os exames finais do ensino secundário para avaliar a capacidade para a frequência do ensino superior (art.º 12º, n.º 1, LBSE).

Quer o Concurso Nacional de Acesso quer os Concursos Institucionais assentam nas classificações internas do ensino secundário, nos seus exames finais e nos resultados das disciplinas consideradas nucleares para o ingresso em cada uma das licenciaturas ou mestrados integrados. De facto, exige-se, para cada área de formação, a fixação de disciplinas nucleares.

Ao lado do Concurso Nacional e dos Concursos Institucionais, admitem-se os chamados concursos locais, destinados a perfis profissionais específicos, normalmente associados a algumas das artes performativas (música, teatro e dança). Uma vez autorizados pelo Governo e aprovado o respetivo regime de

¹ Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 140/89, 33/90, 276/90 e 379/91.

² Alterado pelos Decretos-Lei n.º 53/93 e 318/95.

³ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 75/97.

candidatura, os candidatos a estes concursos submetem-se às provas específicas das suas áreas vocacionais.

O regime de acesso prevê ainda regimes especiais, decorrentes de compromissos internacionais (bolseiros dos PALOP e os naturais de Timor-Leste) ou de particulares estatutos profissionais (os diplomatas em missão no estrangeiro ou os praticantes desportivos de alto rendimento).

Assim, as vagas definidas no âmbito do Concurso Nacional de Acesso, tal como as vagas definidas para os Concursos Institucionais, integram, para além do contingente geral, obrigatória e prioritariamente diversos contingentes especiais que preenchem uma certa percentagem das vagas globais. Falamos dos seguintes contingentes, com as respetivas quotas máximas: candidatos oriundos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, que pretendem escolher cursos não ministrados, respetivamente, nas Universidades dos Açores e da Madeira (3,5% para cada caso); candidatos emigrantes portugueses e familiares (7%); candidatos a prestar serviço militar efetivo (2,5%); candidatos portadores de deficiência física ou sensorial (2%).

A existência destes regimes especiais e quotas de acesso é problematizada no Relatório, em termos que abaixo se desenvolvem.

II. Desenvolvimento

O regime geral atualmente em vigor consta do Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de setembro¹, com sucessivas alterações.

¹ Republicado pelo Decreto-Lei n.º 90/2008, de 30 de maio, retificado pela Declaração de Retificação n.º 32-C/2008, de 16 de junho, incorporando as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 99/99, de 30 de março, n.º 26/2003, de 7 de fevereiro, n.º 76/2004, de 27 de março, n.º 158/2004, de 30 de junho, n.º 147-A/2006, de 31 de julho, n.º 40/2007, de 20 de fevereiro e n.º 45/2007, de 23 de fevereiro.

O Decreto-Lei n.º 99/99, de 30 de março, alterou o artigo 22.º de modo a contemplar um elemento omitido por lapso na caracterização dos pré-requisitos na alínea c) do n.º 1.

O Decreto-Lei n.º 26/2003, de 7 de fevereiro, adaptou o Decreto-Lei n.º 296-A/98 à orgânica do XV Governo Constitucional que autonomizou a educação e o ensino superior, e introduziu alterações ao regime de acesso ao ensino superior nos seguintes aspetos.

O número de elencos alternativos de provas não poderia ultrapassar três, salvo em situações de exceção devidamente fundamentadas, a apreciar e decidir, caso a caso, pela Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES); O conjunto de provas poderá, por iniciativa da Comissão, ser organizado em subconjuntos por áreas de estudo, ficando a escolha das provas para cada par estabelecimento/curso circunscrita a um subconjunto específico. Relativamente às provas de ingresso, torna-se obrigatória a obtenção de uma classificação mínima de 95 pontos (num total de 200), assegurando que os estudantes que ingressam no ensino superior demonstram um nível mínimo de conhecimentos em disciplinas nucleares para a frequência dos cursos que pretendem realizar. A valorização do percurso educativo do candidato no ensino secundário, nas suas componentes de avaliação contínua e provas nacionais, traduzindo a relevância para o acesso ao ensino superior do sistema de certificação nacional do ensino secundário, está presente de forma inequívoca, quer nas provas de ingresso quer na nota de candidatura, onde a classificação final do ensino secundário tem de ter um peso de pelo menos 50%, que pode chegar (por decisão de cada estabelecimento de ensino) a 65%. A classificação dos cursos de ensino secundário português passou a ser, para efeitos de acesso ao ensino superior, calculada até às décimas, sem arredondamento, antes da conversão para a escala de 0 a 200; A classificação dos cursos de ensino secundário não portugueses equivalentes ao ensino secundário português foi convertida para a escala de 0 a 200 através da aplicação de normas que assegurem um adequado paralelismo com o sistema

português de classificação. Também para uma maior equidade no tratamento dos candidatos, as regras contidas no anterior n.º 2 do artigo 20.º, autonomizadas num artigo específico, o 20.º-A, referentes à substituição das provas de ingresso por exames finais de disciplinas de cursos não portugueses legalmente equivalentes ao ensino secundário português, foram modificadas acolhendo os princípios essenciais da orientação fixada pela CNAES e algumas das suas recomendações. Visando uma maior transparência na informação aos candidatos, tornou-se obrigatória a publicação no Diário da República dos regulamentos dos pré-requisitos.

O Decreto-Lei n.º 76/2004, de 27 de março, alterou o artigo 42.º, relativo à melhoria da classificação final do ensino secundário.

O Decreto-Lei n.º 158/2004, de 30 de junho, alargou a possibilidade de utilização, na primeira fase dos concursos de acesso, de resultados dos exames realizados na segunda fase de exames para melhoria da classificação final do ensino secundário, quando o estudante não tenha realizado o mesmo exame na primeira fase.

O Decreto-Lei n.º 147-A/2006, de 31 de julho, alterou o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 296-A/98, de modo a permitir que a classificação final do ensino secundário utilizada na 1.ª fase do concurso de acesso e ingresso no ensino superior possa integrar melhorias de classificação obtidas na 2.ª fase dos exames nacionais em circunstâncias excecionais verificadas no processo de avaliação e que sejam fundamentadamente reconhecidas como suscetíveis de prejudicar gravemente os candidatos ou de pôr em causa o princípio da igualdade entre candidaturas.

O Decreto-Lei n.º 40/2007, de 20 de fevereiro, instituiu e regulou um concurso especial para acesso ao curso de Medicina por titulares do grau de licenciado e procedeu à alteração do Decreto-Lei n.º 296-A/98, fixando as áreas que devem integrar obrigatoriamente as provas de ingresso no curso de Medicina.

O Decreto-Lei n.º 45/2007, de 23 de fevereiro, promoveu a introdução progressiva do recurso à Internet como forma de divulgar, informar das condições e realizar o concurso nacional de acesso ensino superior.

O Decreto-Lei n.º 90/2008, de 30 de maio, alterou o Decreto-Lei n.º 296-A/98 nos seguintes aspetos: o procedimento de fixação das vagas foi alterado em consonância com o regime fixado pelo artigo 64.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime jurídico das instituições de ensino superior). Estabeleceu que os exames de cursos não portugueses equivalentes ao ensino secundário português podem ser utilizados como provas de ingresso por um prazo idêntico ao fixado pela CNAES para a utilização dos exames nacionais do ensino secundário, de forma a assegurar a igualdade de tratamento entre todos os candidatos, qualquer que seja a sua origem académica. Cometeu à CNAES a aprovação dos regulamentos de realização dos pré-requisitos, sob proposta das instituições de ensino superior que os solicitam, e não apenas a sua homologação, de forma a assegurar uma mais adequada coordenação daqueles. Atribuiu à CNAES competência para fixar os critérios a adotar para a atribuição de um valor à classificação final do ensino secundário aos candidatos cujo diploma de ensino secundário, nos termos da lei, a não inclui. Suprimiu a restrição à inscrição simultânea em dois ciclos de estudos superiores.

III. O processo de candidatura

Assim, em breve síntese, para poder apresentar a candidatura a cada par instituição/curso o aluno deve ser titular de um curso do ensino secundário ou habilitação legalmente equivalente, ter realizado as provas de ingresso fixadas para o par instituição/curso a que se candidata, ter obtido em cada uma das provas de ingresso fixadas para esse par instituição/curso a classificação mínima fixada, ter satisfeito os pré-requisitos quando fixados para ingresso no par instituição/curso e ter obtido, na nota de candidatura, a classificação mínima fixada para o par instituição/curso pelo órgão legal e estatutariamente

competente da instituição de ensino superior nos termos do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 296-A/98.

O ingresso no ensino superior público e privado está sujeito a limitações quantitativas decorrentes do número de vagas fixado anualmente pelas instituições de ensino superior para cada um dos seus cursos.

Qualquer curso do ensino secundário permite concorrer ao ingresso em qualquer curso do ensino superior, desde que realizadas as provas de ingresso e, se exigidos, satisfeitos os pré-requisitos.

As provas de ingresso exigidas para cada curso são fixadas por cada instituição de ensino superior (uma ou duas¹) e realizam-se através dos exames finais nacionais do ensino secundário.

As provas de exame realizadas na 1.ª época do calendário dos exames finais nacionais podem ser utilizadas na candidatura à 1.ª fase do concurso nacional de acesso ao ensino superior. As provas de exame realizadas na 2.ª época só podem ser utilizadas na candidatura à 2.ª fase do concurso nacional de acesso ao ensino superior.

No âmbito do Concurso Nacional, a ordenação dos candidatos é feita tendo em consideração as preferências manifestadas e por ordem decrescente da nota de candidatura, calculada utilizando as classificações finais do ensino secundário, com um peso não inferior a 50%, das provas de ingresso, com um peso não inferior a 35%, e dos pré-requisitos, quando exigidos, com um peso não superior a 15%. A nota mínima de candidatura exigida pela maioria das instituições de ensino superior é de 9,5 valores, sendo, nalguns casos, superior.

No âmbito dos Concursos Institucionais¹, organizados por cada uma das instituições de ensino superior privado para preenchimento das suas vagas,

¹ Excetua-se o caso do curso de Medicina, com três provas.

cada candidato terá de se dirigir à instituição pretendida e formalizar a sua candidatura ao par curso/estabelecimento. A ordenação dos candidatos em cada par curso/estabelecimento é feita em obediência às mesmas regras fixadas para o ensino superior público.

O Concurso Nacional, válido para o ano em que se realiza, está organizado em três fases e contempla, para além do contingente geral, os contingentes especiais de vagas para candidatos oriundos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, para candidatos emigrantes portugueses e familiares que com eles residam, para candidatos que se encontrem a prestar serviço militar efetivo no regime de contrato e para candidatos portadores de deficiência física ou sensorial.

Os candidatos podem concorrer às várias fases do concurso. Aos candidatos colocados na 1.^a fase que concorram à 2.^a fase e nela sejam colocados é automaticamente anulada a colocação na 1.^a fase e, consequentemente, a matrícula e a inscrição realizadas. O procedimento é igual para os candidatos colocados nas 1.^a ou 2.^a fases que concorram à 3.^a fase e nela sejam colocados².

A par do regime geral descrito, existem regimes especiais³ de acesso e ingresso no ensino superior destinados aos estudantes que reúnam condições

¹ Cf. Decreto-Lei n.º 296-A/98 (alterado), que aprova o regime de acesso e ingresso no ensino superior, e a Portaria n.º 199-A/2016, de 20 de julho, que aprova o regulamento geral dos concursos institucionais para ingresso nos cursos ministrados em estabelecimentos de ensino superior privado para a matrícula e inscrição no ano letivo de 2016-2017

² Cf. Portaria n.º 199-B/2016, de 20 de julho - Aprova o Regulamento do Concurso Nacional de Acesso e Ingresso no Ensino Superior Público para a Matrícula e Inscrição no Ano Letivo de 2016-2017. Informações completas sobre a candidatura ao ensino superior podem ser consultadas na página da direção-geral do ensino superior em www.dges.pt.

³ Cf. Decreto-Lei n.º 393-A/99, de 2 de outubro, que regula os regimes especiais de acesso e ingresso no ensino superior; Portaria n.º 854-B/99, de 4 de outubro, que aprova o regulamento dos regimes especiais de acesso ao ensino superior; Decreto n.º 1/97, de 3 de janeiro, que aprova a convenção relativa ao estatuto das escolas europeias; Decreto-Lei n.º 272/2009, de 1 de outubro, que estabelece as medidas

habilitacionais e pessoais específicas, i.e., aos funcionários portugueses de missão diplomática portuguesa no estrangeiro e seus familiares que os acompanhem; aos cidadãos portugueses bolseiros ou equiparados, do governo português no estrangeiro, funcionários públicos em missão oficial no estrangeiro ou funcionários portugueses da União Europeia (UE) e seus familiares que os acompanhem; aos oficiais do quadro permanente das forças armadas portuguesas, no âmbito da satisfação de necessidades específicas de formação das forças armadas; aos estudantes nacionais dos países africanos de expressão portuguesa bolseiros do governo português, dos governos respetivos, da Fundação Calouste Gulbenkian, ao abrigo de convenções com a UE ou outros; aos funcionários estrangeiros de missão diplomática acreditada em Portugal e seus familiares aqui residentes, em regime de reciprocidade; aos praticantes desportivos de alto rendimento; e aos naturais e filhos de naturais de Timor Leste.

Por fim, existem concursos especiais¹ que regulam a candidatura ao ensino superior público e ao ensino superior privado para estudantes com condições habilitacionais específicas: exame para acesso ao ensino superior de maiores de 23 anos, cursos de especialização tecnológica, cursos técnicos superiores profissionais e outros cursos superior.

Refira-se que o Regulamento dos Regimes de Reingresso e de Mudança de Par Instituição/Curso no Ensino Superior encontra-se previsto na Portaria n.º 181-D/2015, de 19 de junho, alterada pela Portaria n.º 305/2016, de 6 de dezembro.

específicas de apoio ao desenvolvimento do desporto de alto rendimento e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 393-A/99, de 2 de outubro

¹ Cf. Decreto-Lei n.º 113/2014, de 16 de julho, que regula os concursos especiais de acesso e ingresso no ensino superior.

3. A situação atual do acesso ao ensino superior

I. Os compromissos do Estado português

Ao longo das últimas décadas o país tem feito um grande investimento no alargamento da oferta de formação superior, designadamente aumentando o número de instituições e de cursos, quer públicos quer privados, e criando um sistema de avaliação da qualidade do ensino, assim realizando o normativo constitucional que associa autonomia e qualidade das instituições (art.º 76º, n.º 2).

De outro lado, no plano europeu, Portugal comprometeu-se com as metas ambiciosas da Estratégia 2020 definidas pela União Europeia.

Assim, um dos objetivos dos países da União Europeia através da definição desta estratégia visa aumentar a percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos que completou o ensino superior para, pelo menos, 40% em 2020. Este objetivo foi definido com outras metas igualmente quantificadas, designadamente ter 75% da população de idade compreendida entre 20 e 64 anos empregada e investir 3% do PIB da UE em I&D.

De acordo com as estatísticas do EUROSTAT relativas a 2015, Portugal não ultrapassa ainda os 32% da população com idade entre 30 e 34 anos que completou o ensino superior, enquanto na União Europeia (UE28) os diplomados atingiam já os 39% do referido grupo etário.

As razões que justificam este diferencial entre Portugal e a União Europeia são diversas.

Para além de um decréscimo continuado de candidatos ao sistema de ensino superior desde 2010, devem referir-se, entre estas razões justificativas, as tendências demográficas verificadas nos últimos vinte anos. A perceção social resultante do fluxo de jovens diplomados que nos últimos anos emigraram e procuraram desenvolver as suas atividades profissionais no estrangeiro pode

ter transmitido uma mensagem errada acerca das vantagens pessoais e sociais do acesso ao ensino superior.

As estatísticas apontam para que 11.6% dos diplomados portugueses residia em 2014 no estrangeiro; portanto, mais de 27 mil diplomados na idade entre 30-34 anos reduziram o peso da população com formação superior.

Em termos estruturais, subsiste o expressivo défice de qualificações na população portuguesa (55% dos adultos entre os 25-64 anos não completaram o ensino secundário, cerca de 45% da força de trabalho possui poucas ou nenhuma competências digitais e apenas 26% da população empregada tem formação superior).

Importa também assinalar que é, com alguma frequência, divulgada entre os jovens que frequentam o ensino secundário uma mensagem de falta de interesse na realização de um curso superior. Mensagem errada, desde logo porque o desemprego entre os recém-licenciados é de 26,4%, inferior à taxa média de desemprego juvenil, de 35%.

As remunerações são também em média superiores nos adultos habilitados com ensino superior relativamente aos adultos com ensino secundário. De acordo com o relatório *Education at a Glance 2015*, quanto maior for o nível de educação, maiores são as remunerações relativas.

Enquanto contributo para esta meta da Europa 2020, o Programa Nacional de Reformas de 2016 apresentado por Portugal à União Europeia estima atingir um aumento de mais 20.000 diplomados com o nível de qualificação 5 do Quadro Europeu de Qualificações (Cursos Técnicos Superiores Profissionais), compromisso que acresce ao referido anteriormente quanto à percentagem de pessoas com conclusão de um diploma de ensino superior.

II. Reforma do ensino superior e reformas educativas

O CNE observa que as reformas do sistema educativo apenas devem ser introduzidas com uma ponderação global da sua unidade e tomando em atenção os subsistemas particulares.

Nem sempre se tem observado esta preocupação.

Assim, importa tomar em consideração duas tendências, uma relativa aos processos de reforma do ensino superior, outra atinente ao ensino secundário.

No quadro do que se convencionou designar como Processo de Bolonha, foram introduzidas alterações na estrutura dos cursos de ensino superior conferentes de grau académico e criado um novo diploma de ensino superior, o de técnico superior profissional, correspondente ao ciclo curto daquele Processo.

Os Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP), modalidade de ensino superior de curta duração, foram recentemente criados (Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março). Têm uma duração normal de quatro semestres (120 ECTS) e organizam-se em três componentes: formação geral e científica, formação técnica e formação em contexto de trabalho (Decreto-Lei n.º 63/2016, de 13 de setembro). Os TeSP correspondem a um perfil profissional com um nível de qualificação 5 do Quadro Europeu de Qualificações, assumindo que o perfil destes técnicos permitirá a sua integração imediata no mercado de trabalho.

III. Reformas do ensino secundário

Estas alterações não conduziram a modificações dos princípios reguladores do regime geral de acesso fixados pelo n.º 2 do artigo 12.º da Lei de Bases do Sistema Educativo que, entre outros aspetos, estabelecem (i) A valorização do percurso educativo do candidato no ensino secundário, nas suas componentes de avaliação contínua e provas nacionais, traduzindo a relevância para o acesso ao ensino superior do sistema de certificação nacional do ensino

secundário; (ii) A utilização obrigatória da classificação final do ensino secundário no processo de seriação e (iii) O caráter nacional do processo de candidatura à matrícula e inscrição nos estabelecimentos de ensino superior público, sem prejuízo da realização, em casos devidamente fundamentados, de concursos de natureza local.

De outro lado, as reformas na organização do ensino secundário podem ser caracterizadas por duas diretrizes fundamentais: a adoção do ensino obrigatório até ao 12.º ano, aumentando a escolarização do segmento dos jovens entre os 15 e os 17 anos; e a criação de cursos profissionalizantes, que integram na atualidade cerca de 45% dos alunos do ensino secundário (DGEEC, 2016).

Contudo e apesar das discussões operadas, o processo de seleção dos estudantes para os cursos de primeiro ciclo (licenciatura e mestrado integrado) continua a utilizar como parâmetro as provas de conclusão e as classificações do ensino secundário.

A entrada no ensino superior continuou a ser predominantemente nacional, de acordo com um concurso nacional e tomando em consideração as classificações dos exames de conclusão do ensino secundário.

Ora, importa tomar em consideração a flexibilização que se observa em muitos países do mundo no que concerne à transição entre ensino secundário e ensino superior. Com designações diversas, designadamente ensino pós-secundário, ensino terciário, ou ainda formação profissional superior, verificamos que as estruturas tradicionais de ensino e de formação são hoje em dia confrontadas com novas exigências relacionadas com a diversidade de percursos dos jovens que concluem o ensino secundário e dos percursos profissionais das pessoas qualificadas, mas, em especial, com a necessidade de se dar resposta adequada às transformações económicas, sociais e culturais trazidas com o processo de globalização.

O alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos é um dos fatores mais relevantes neste processo.

O sistema educativo português, através das suas instituições de educação e de formação, tem que estar preparado para proporcionar aos portugueses respostas adequadas a situações complexas e heterogéneas.

Estes desafios colocam ao legislador a necessidade de conciliar com os princípios da igualdade e da equidade a diversidade e flexibilidade que as regras do acesso ao ensino superior devem ter de forma a responder às necessidades da sociedade, às ofertas das instituições de ensino superior e aos perfis de conclusão do ensino secundário.

4. Objetivos e vias propostas de reforma

Traçado o contexto do regime de acesso ao ensino superior, podemos agora proceder a uma apreciação na especialidade de algumas das questões que o Relatório da Comissão colocou para debate. Especial atenção é dedicada aos aspetos que merecem do CNE algumas ponderações ou reservas.

I. Aumentar o número de estudantes do ensino superior através de novas vias de acesso ao ensino superior

A situação atual de acesso ao ensino superior, já acima descrita, permitiu identificar problemas particulares quer de estudantes que concluem o secundário, mas não prosseguem estudos, quer de estudantes que abandonam prematuramente os estudos superiores. Assim, a população ativa empregada que nunca frequentou o ensino superior é um dos novos públicos que deve ser captado para o ensino superior. Outro, é o dos antigos estudantes do ensino superior que abandonaram sem concluir os estudos superiores. Do mesmo modo, também o ensino superior tem vindo a diversificar a sua oferta de cursos e formações, respondendo às solicitações da sociedade e da economia.

Verificado que uma percentagem muito elevada dos jovens que concluíram o ensino secundário profissional não prossegue os seus estudos e verificado também que os beneficiários dos apoios da Ação Social têm uma taxa de abandono mais pequena, torna-se claro que se deve incentivar os estudantes

que concluíram o ensino secundário profissional a prosseguirem os estudos, se for essa a sua vocação.

Contudo, a criação de um concurso especial de acesso ao ensino superior para os diplomados dos cursos profissionalizantes (cursos profissionais e cursos de aprendizagem), não deve ser feita de tal modo que diminua a importância do concurso de acesso aos cursos técnicos superiores profissionais, recentemente instituídos. A consolidação destes cursos curtos depende também do seu reconhecimento social e académico, não apenas profissional.

Na realidade, os titulares de um diploma de técnico superior profissional podem posteriormente aceder e ingressar nos ciclos de estudos de licenciatura e integrados de mestrado. Neste sentido, a mensagem do Estado e da sociedade para os estudantes do ensino secundário, especialmente profissional, não deve ser de desvalorização social dos novos cursos superiores curtos.

De outro lado e a ser criado, o concurso especial para estudantes do ensino superior profissional não deve ser específico das instituições de ensino superior politécnico, podendo ainda equacionar-se deixar à autonomia das instituições a sua abertura e a fixação de uma quota do número total de vagas.

II. Flexibilizar o acesso ao ensino superior. Ensino artístico

Os cursos artísticos especializados correspondem a um ensino que permite valorizar aptidões e desenvolver talentos artísticos nas seguintes áreas: Artes Visuais e Audiovisuais, Dança, Música, Canto e Canto Gregoriano. Os cursos estão organizados na dupla perspectiva da inserção no mercado de trabalho e do prosseguimento de estudos.

A natureza distintiva quer dos cursos do ensino secundário quer do ensino superior pode justificar soluções igualmente diferenciadas no regime de acesso e de ingresso.

Verificado que os diplomados dos cursos artísticos especializados são obrigados a submeter-se a avaliações frequentemente alheadas dos itinerários escolares frequentados, o CNE concorda com a criação de uma via específica de acesso ao ensino superior para os diplomados dos cursos artísticos especializados, com a ponderação da unidade e coerência do sistema de acesso ao ensino superior. Esta ponderação deve incluir tanto a situação dos alunos que descobrem novas vocações de natureza artística no final do ensino secundário como aqueles que, já admitidos ao ensino superior, pretendem mudar de área científica e de curso.

III. Flexibilizar o acesso ao ensino superior. TESP

Se se compreendem as vantagens inerentes à flexibilização do regime de acesso ao ensino superior, em função dos elementos acima referidos, a criação de um concurso nacional (ou uma componente do atual concurso nacional de acesso) para acesso aos cursos técnicos superiores profissionais (TeSP) do ensino superior politécnico público, suscita algumas reservas, resultantes das questões acima enunciadas.

Criados há pouco tempo, é necessário entender como vão evoluir, em função da procura social e da capacidade das instituições corresponderem às aspirações das pessoas e às necessidades da sociedade e da economia.

IV. A conclusão do ensino secundário e a autonomia das instituições do ensino superior

A opção das instituições de ensino superior pela utilização dos exames nacionais do ensino secundário como provas de ingresso implicou uma sobrevalorização destes. Como se observou acima, a conjugação da classificação final do ensino secundário e dos resultados nas provas de ingresso que são adotadas para acesso a determinado curso conduz a que os exames finais do secundário tenham uma ponderação na determinação da nota de ingresso sempre acima dos 45%, podendo ser de 60%.

Ora, se a conclusão do ensino secundário é o requisito de acesso ao ensino superior, este deve estar dissociado da fixação de classificações mínimas nos exames.

Entende-se que deve caber à autonomia das instituições do ensino superior valorizar o percurso educativo do ensino secundário. Ao fazê-lo, devem ter em conta que há candidatos que ficam em pior posição no concurso nacional de acesso do que outros, com menores classificações globais, por terem obtido uma classificação inferior em um dos exames que conta adicionalmente como prova de ingresso.

Na prática, tem-se verificado que candidatos em que uma das suas provas de exame de secundário foi inferior à classificação mínima de acesso foram ultrapassados por outros candidatos, com menores classificações globais.

De outro lado, reconhece-se que a fixação de classificações mínimas nos exames nacionais tem sido entendida como um sinal de seriedade e de confiança no próprio sistema de exames.

Contudo, entende-se que esta sobrevalorização de uma só prova, em detrimento de todo o percurso do estudante do ensino secundário, não está de acordo com o requisito essencial de acesso ao ensino superior, que é a conclusão do ensino secundário.

V. As classificações internas e externas do ensino secundário

O Relatório da Comissão observa que embora seja reduzido o número de escolas que apresentam um afastamento significativo relativamente ao comportamento médio nacional na atribuição das classificações internas, essas diferenciações são significativas, persistentes no tempo e têm padrões regionais definidos e que a limitação de entradas nalguns cursos, por força do *numerus clausus*, pode, em certos casos, prejudicar a concretização das opções de alguns candidatos ao ensino superior que, por décimas, se vêm ultrapassados por outros candidatos.

O CNE já teve ocasião de chamar a atenção nos relatórios *Estado da Educação* desde 2013 para a existência de escolas que apresentam resultados médios de classificação interna que indicam haver subvalorização ou sobrevalorização dessas classificações face às externas.

Neste sentido, justifica-se uma ponderação aprofundada acerca da introdução de procedimentos de normalização das classificações dos exames finais do ensino secundário.

É entendimento do CNE que estas ponderações devem ser especialmente tomadas em conta no momento da preparação dos exames nacionais e na condução de inspeções aos estabelecimentos de ensino secundário. Concorda-se com o objetivo de evitar variações anuais bruscas, resultantes do nível de dificuldade dos exames, através da ponderação do processo de classificação, de modo a que as referidas variações não se venham refletir nas classificações finais dos alunos. Mas este objetivo tem que ser uma preocupação primeira do Ministério da Educação.

Finalmente, não se pode deixar de alertar para a importância da transparência dos procedimentos, condição para a confiança dos estudantes e das famílias no processo de seleção.

VI. Contingentes especiais

Os regimes excecionais de acesso ao ensino superior apenas são admissíveis quando tenham justificação constitucional bastante.

Como o Relatório sublinha, perante o alargamento do sistema de apoios sociais e a convergência dos sistemas de ensino superior (após a reforma de Bolonha), pode questionar-se a pertinência da manutenção de alguns dos referidos contingentes especiais.

Na verdade, não se vê fundamento para manter regimes especiais não expressamente autorizados pela Constituição, em função dos já referidos princípios constitucionais de acesso ao ensino superior.

Já a situação das pessoas vulneráveis merece especial atenção. A concretização da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência exige medidas positivas do Estado, no sentido de criar condições, não apenas para o acesso, mas para a sua frequência em condições de efetiva igualdade no sucesso educativo, ou, nas palavras da Convenção, visando o pleno desenvolvimento do potencial humano e sentido de dignidade e autoestima e ao fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, liberdades fundamentais e diversidade humana.

VII. A questão do *numerus clausus*

A Constituição Portuguesa consagra, como referido, o objetivo de elevação do nível científico e cultural do país, enquanto a Lei de Bases do Sistema Educativo aponta para a eliminação progressiva de restrições quantitativas de carácter global no acesso ao ensino superior. Ao apontar para o fim dos regimes de *numerus clausus*, em coerência com o desígnio constitucional, deve ponderar-se se estão reunidas as condições para deixar à autonomia das instituições planear a organização dos cursos que consideram adequados à sua missão e, de outro lado, deixar aos interessados, de acordo com as suas inspirações e inclinações, a livre escolha dos cursos que pretendem frequentar.

No entanto, compreende-se que este objetivo possa ter um peso distinto consoante se esteja a referir o ensino superior público ou o ensino superior particular e cooperativo.

No caso do ensino superior público, cabe ao Estado planear o respetivo desenvolvimento, de acordo com os recursos disponíveis e no respeito pela autonomia das instituições. O conceito constitucional de necessidade do país em quadros qualificados traduz-se também na questão do financiamento público: o Estado deve ter a possibilidade de planear e decidir de que modo pretende utilizar recursos financeiros escassos (contratação de professores e de investigadores, construção ou ampliação de novas instalações, etc.),

igualmente considerando, entre outras, questões como as assimetrias regionais, a coesão territorial, e a condição económica e social das famílias.

No contexto do aprofundamento da reforma do Estado, esse planeamento passa pela contratualização de objetivos com as instituições do ensino superior.

Já no caso do ensino superior particular, deve entender-se que não cabe ao Estado planear o respetivo desenvolvimento. Não apenas porque tal seria contrário ao princípio da autonomia das universidades e outras instituições do ensino superior; mas porque as dimensões dos direitos constitucionais de propriedade privada, de direção dos meios de produção, ao lado da livre e leal concorrência entre as instituições impõem uma resposta distinta. Dentro dos critérios objetivos dos recursos das instituições – bibliotecas e laboratórios, salas de aula, docentes qualificados, entre outros – deve caber às instituições propor e definir o número de estudantes que entendem admitir para os cursos que lecionam.

VIII. Incentivar a utilização do ensino e da formação a distância

Não existe, no Relatório do grupo de trabalho, referência especial acerca da situação da educação e da formação a distância.

Sem embargo disso, o Conselho Nacional de Educação considera que a matéria merece especial atenção, como forma de atrair novos estudantes para o ensino superior, de contribuir para a formação ao longo da vida e de refletir novos modelos pedagógicos adicionais ao ensino presencial.

Na verdade, é essa a situação em muitos países europeus.

Nas recomendações relativas «ao nível de digitalização dos serviços responsáveis pela adaptação das competências ao mercado de trabalho», as autoridades europeias no Relatório relativo a Portugal de 2016, aconselham, ao nível dos sistemas de educação e formação e no ensino superior, a integração de instrumentos digitais e das tecnologias de informação quer para

melhorar e adaptar os métodos e os recursos pedagógicos, seja na vertente de ensino presencial, seja na vertente de ensino a distância, quer para incrementar os sistemas de gestão e partilha de informação, indispensáveis à melhoria da definição, condução e execução destas políticas públicas.

O número de pessoas em formação em instituições e cursos a distância na Europa deve ser sublinhado.

A título de exemplo, atente-se na situação do Reino de Espanha: do total de mais de um milhão e quinhentos mil estudantes do ensino superior, cerca de duzentos e vinte mil frequentavam universidades não presenciais¹.

Este é o momento adequado para planear e fazer esse investimento.

Não apenas pela qualificação dos docentes das instituições universitárias e politécnicas portuguesas e pela qualidade das instituições, mas também porque esta é uma tendência no ensino e na formação superior a que Portugal não deve ficar alheado. Aliás, os fortes investimentos em instituições científicas, designadamente na FCT (Fundação para a Ciência e a Tecnologia) e na sua unidade FCCN (Fundação para a Computação Científica Nacional), devem ser aproveitados pelo sistema de ensino.

Não cabe ao CNE, neste momento, equacionar o modelo institucional da Universidade Aberta, nem possíveis modelos formativos, designadamente o chamado *e-b-learning* e os cursos disponíveis na Internet (*mooc*); apenas sublinhar que o potencial do ensino e da formação a distância não está a ser suficientemente aproveitado e pode revelar-se uma ferramenta essencial para captar novos públicos para o ensino superior e para dinamizar novas estratégias formativas que permitam conciliar a vida profissional com a continuação dos estudos. Deste modo, para além de contribuir para uma

¹ Para mais informações, consultar: <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/datos-y-cifras-SUE2015-16-web.pdf>

cidadania ativa dos cidadãos, através da formação ao longo da vida, pode ainda ser um forte incentivo à presença do ensino português no mundo.

Considerando que este tipo de ensino não tem regulamentação específica, o seu correto enquadramento deve passar pela aprovação de legislação que estabeleça os requisitos de criação, funcionamento e acreditação dos respetivos cursos.

5. Recomendações

Em síntese, formulam-se as seguintes recomendações:

1. A eventual criação de um concurso especial de acesso ao ensino superior para os diplomados dos cursos profissionalizantes é prematura e não deve ser feita de tal modo que diminua a importância do concurso de acesso aos cursos técnicos superiores profissionais, recentemente instituídos, nem deve ser específico das instituições de ensino superior politécnico.
2. O CNE vê como positiva a criação de uma via específica de acesso ao ensino superior para os diplomados dos cursos artísticos especializados, com a ponderação da unidade e coerência do sistema de acesso ao ensino superior e com a revogação da norma legal que determina a realização de avaliação sumativa externa por esses diplomados que pretendam prosseguir estudos.
3. A criação de um concurso nacional para acesso aos cursos técnicos superiores profissionais (TeSP) do ensino superior politécnico público suscita algumas reservas pelo que deve ser objeto de ponderação adicional.
4. Sendo o requisito de acesso ao ensino superior a conclusão do ensino secundário, este deve estar dissociado da fixação de classificações mínimas nos exames. Antes, deve poder confiar-se nas instituições do ensino secundário, quanto às classificações que atribuem, e nas

instituições do ensino superior, pois a estas sempre caberá formar e avaliar os estudantes que ingressam.

5. O CNE considera que a proposta de normalização das classificações dos exames finais do ensino secundário necessita de reflexão acrescida.
6. A utilização, no regime geral de acesso, das classificações internas do ensino secundário que apresentem desalinhamentos excessivos e persistentes necessita de verificação por parte da Inspeção-Geral da Educação e Ciência.
7. A manutenção dos contingentes especiais do concurso nacional de acesso deve restringir-se aos casos que tenham justificação constitucional.
8. No processo de eliminação progressiva do regime de *numerus clausus* para que aponta a LBSE deve atender-se, não apenas ao direito à educação dos portugueses e à autonomia científica e pedagógica das instituições de ensino superior quanto à organização dos cursos, como, entre outros fatores, à correção das assimetrias regionais e à coesão territorial do país.
9. O CNE considera que a formação e o ensino a distância devem ser dinamizados pelas instituições de ensino superior, devendo ainda cuidar-se da regulamentação própria destas matérias.
10. O Conselho Nacional de Educação reconhece a necessidade de melhorar o sistema de acesso ao ensino superior e considera que o Relatório sobre a avaliação do acesso ao ensino superior (diagnóstico e questões para debate), apresentado pelo grupo de trabalho para a avaliação do acesso ao ensino superior criado pelo Despacho n.º 6930/2016 MCTES, de 25 de maio, é um importante contributo nesse sentido. O Conselho manifesta a sua disponibilidade para aprofundar a

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

reflexão e o debate na procura de consensos alargados, tomando como ponto de partida as recomendações refletidas no presente Parecer.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

20 de março de 2017

O Presidente, José David Gomes Justino

DECLARAÇÃO DE VOTO

Na sessão plenária do Conselho Nacional de Educação de 20 de março de 2017, absteve-me na votação do parecer sobre o acesso ao Ensino Superior, por um motivo de fundo. Considerando a situação atual de desenvolvimento do ensino secundário e os sucessivos problemas que o sistema de acesso ao ensino superior tem demonstrado, entendo que o parecer deveria ter sido mais claro e veemente na afirmação da necessidade de se fazer uma reflexão profunda sobre o sistema de acesso ao ensino superior. A mera melhoria do sistema atual é insuficiente. Este foi estabelecido quando o ensino secundário tinha como função central preparar os alunos para o ensino superior. Hoje, o ensino secundário é o nível obrigatório pelo que a diversidade de ofertas e percursos aumentou e, desejavelmente, aumentará mais. A manutenção do sistema de acesso ao superior tal como está, fundando no secundário, é limitador do secundário, pouco adequado ao ensino superior e cria incentivos perversos (ao nível da sala de aula, da escola, da administração e também ao nível político). Esta não é uma questão menor e fundamenta a minha abstenção.

Rodrigo Queiroz e Melo

**PARECER
SOBRE
PERFIL DOS ALUNOS PARA O SÉCULO XXI**

**Parecer n.º 4/2017
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 104, 2.ª Série, de 30 de maio de 2017)

**PARECER
SOBRE
PERFIL DOS ALUNOS PARA O SÉCULO XXI**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores Álvaro Almeida dos Santos e João Paulo Arriegas Correia Leal, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 19 de abril de 2017, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu terceiro Parecer do ano de 2017.

Parecer

Nota introdutória

O presente parecer responde a uma solicitação do Ministério da Educação ao Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre o Documento “Perfil dos alunos à saída da Escolaridade Obrigatória”, elaborado pelo Grupo de Trabalho criado nos termos do Despacho n.º 9311/2016, de 21 de julho.

A solicitação do parecer incide sobre um relatório de trabalho, o que permite ao CNE contribuir para uma reflexão em torno do documento base, que constitua uma valorização do mesmo. O CNE salienta a relevância da temática, presente em estudos, pareceres, recomendações e publicações, a nível nacional e internacional, ao longo das últimas três décadas, com particular incidência no período decorrente após a viragem para o século XXI.

O CNE sublinha, também, a importância do documento, que constitui um referencial estruturante para a educação escolar nos próximos anos, assim

como a sua oportunidade, perante o alargamento da escolaridade obrigatória de doze anos.

O parecer estrutura-se em três partes: uma primeira em que se efetua uma contextualização, tão breve quanto possível, designadamente a nível internacional, bem como um enquadramento conceptual de “competências”, com base no Relatório Técnico *Perfil do aluno – competências para o século XXI*, que acompanha o presente parecer. Procede-se, de seguida, a uma apreciação global do documento e apresentam-se algumas recomendações.

1. Enquadramento

A discussão em torno das competências de que os alunos necessitam para o século XXI não constitui novidade, tendo mesmo dado origem a novos currículos em diversos sistemas educativos internacionais. Pensamento crítico e resolução de problemas, por exemplo, surgem como dimensões associadas ao desempenho académico e aos processos de ensino e aprendizagem, com ênfase na necessidade do seu desenvolvimento para a consecução do sucesso individual e coletivo.

O CNE tem participado ativamente desta discussão. Em 2004 realizou um estudo sobre *Saberes Básicos de todos os cidadãos no séc. XXI* e, em 2011, o Seminário *Que Currículo para o séc. XXI?* em parceria com a Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República. Realça-se aqui o Debate Nacional sobre Educação (DNE), quer pela sua dimensão territorial e temporal, quer pela diversidade dos participantes e abrangência dos temas. Promovido pelo CNE em 2006, por incumbência da Assembleia da República, o DNE focou-se na pergunta como vamos melhorar a educação nos próximos anos, tendo em vista construir um Portugal mais moderno e mais justo?, sendo uma das questões fundamentais: Que saberes, que competências serão necessários para o cidadão do século XXI?

O termo competência apresenta, no entanto, uma enorme diversidade conceptual e resulta, por vezes, da tradução de diferentes vocábulos da língua inglesa: *skill*, *competence* ou ainda *competency*. O recurso a este termo patenteia algumas dificuldades, em resultado de várias interpretações. Apesar de se poder configurar como um conceito “difuso” (*fuzzy concept*) e de não corresponder atualmente a uma definição consensual, as diversas perspetivas parecem apontar para uma formulação que pode ser genericamente considerada como a capacidade de mobilizar adequadamente os resultados da aprendizagem/conhecimentos prévios num determinado contexto. É para este sentido que o conceito de competências presente no documento do Perfil do aluno para o século XXI parece remeter.

O conhecimento surge assim como um elemento essencial para o desenvolvimento de competências. Não devem, portanto, ser entendidas como dimensões em oposição, porquanto se interrelacionam. A valorização das várias vertentes do conhecimento (saber, saber fazer, saber ser) pela escola pode constituir um elemento importante de uma política de justiça social.

Como atrás referido, existem várias conceptualizações sobre a natureza das competências para o século XXI e diversas políticas educativas internacionais têm vindo a promover a integração destas competências nos seus currículos. Parece haver consenso entre os diferentes referenciais construídos, quanto a algumas dessas competências (e.g. P21, ATC21S, UE, UNESCO, OCDE), nomeadamente quanto às que se inscrevem nas áreas da colaboração, comunicação e tecnologias de informação e comunicação e aptidões sociais e/ou culturais, bem como nas áreas da criatividade, do pensamento crítico, da resolução de problemas e da iniciativa. Não há, contudo, consenso quanto à indicação de temas centrais (*core subjects*) nesses referenciais.

Além disso, verifica-se uma diversidade de abordagens desenvolvidas pelos países, por exemplo baseadas em habilidades/aptidões ou competências; em matérias/disciplinas; em objetivos e princípios; através de grandes questões da sociedade ou do desenvolvimento de qualidades pessoais; ou mistas. A

maioria destes referenciais enfatiza as aptidões e competências que os alunos devem adquirir (*learning outcomes*) e evidencia a importância do papel dos professores e do seu desenvolvimento profissional, assim como do envolvimento de outros intervenientes, tais como autoridades locais, investigadores, pais e família, organizações profissionais.

As finalidades de um sistema educativo, que estão subjacentes a muitos dos quadros de referência analisados, contemplam três dimensões: de desenvolvimento pessoal (capacidades de saber questionar o adquirido e de saber pensar, de gerir emoções e negociar conflitos), de cidadania (ativa e participativa – princípio da civilidade e ética da responsabilidade para com os outros e a sociedade) e profissional (na trilogia de conhecimento, habilidades/aptidões e atitudes, indispensável à aquisição de qualificações), exigindo uma capacidade de adaptação e de resposta aos desafios de um mundo global.

Os diferentes países procuram reforçar os princípios de qualidade e equidade (igualdade de oportunidades, com sentido de justiça), proporcionando condições de progressão nos sistemas de educação e formação às crianças e jovens, de modo a que completem a sua escolaridade obrigatória com as competências necessárias a uma aprendizagem ao longo da vida.

Muitos são os documentos emanados do CNE que referem as finalidades da educação e salientam a importância de uma escola autónoma, livre e responsável. No Parecer n.º 2/2004 diz-se, por exemplo, que “A educação, como processo de nos tornarmos pessoas ou de nos fazermos a nós próprios, exige contextos ou espaços favoráveis, desde logo espaços pautados pelo exercício da autonomia, da liberdade e da responsabilidade”. Mas acrescenta que a escola precisa de todos os outros recursos educativos das comunidades locais para que os seus fins sejam plenamente atingidos, sem esquecer o papel central dos professores no processo de ensino e aprendizagem: “A literatura científica e vários documentos de política internacional têm vindo a sublinhar

o reconhecimento do papel central da ação docente e a sua relevância na qualidade da educação e do ensino” (Parecer n.º 4/2016).

A ideia de que o foco deve estar numa educação de qualidade para todos, assente em percursos diferenciados, é mencionada em diversos pareceres, nomeadamente no Parecer 3/2016, que refere “A promoção da qualidade do ensino e das aprendizagens para todos e com todos, entendendo-a aqui na sua multidimensionalidade, tem de se traduzir em proporcionar percursos de qualidade para cada aluno” e “Todos podem aprender e progredir, realizando aprendizagens significativas e que tenham bem vivo o seu sentido de utilidade, e promovendo a aquisição real de saberes e de competências, devidamente incluídas em atividades programadas e curricularmente enriquecidas”.

Importa igualmente ter presente o que a Constituição da República Portuguesa (CRP) e a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), enquanto referências primeiras e incontornáveis, estabelecem sobre a matéria.

Da Lei Fundamental resulta que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, deve contribuir para o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade dos indivíduos (n.º 2 do art.º 73º da CRP). Por sua vez, a LBSE define, em consonância com a CRP, o sistema educativo como o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade. Identifica como princípio geral do sistema o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários e valorizando a dimensão humana do trabalho. Acrescenta que a educação promove o desenvolvimento do espírito democrático e pluralista, respeitador dos outros e das suas ideias, aberto ao diálogo e à livre troca de opiniões, formando cidadãos capazes de julgarem com espírito crítico e criativo o meio social em que se integram e de se

empenharem na sua transformação progressiva (art.º 1º e n.ºs 4 e 5 do art.º 2º da LBSE).

Na definição das regras que concretizam aqueles princípios e objetivos fundacionais e que garantem o exercício efetivo daqueles direitos fundamentais, impõe-se considerar a dimensão que a CRP denomina desenvolvimento da personalidade e a LBSE desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, isto é, considerar a formação da pessoa como a principal finalidade do sistema educativo. Tal dimensão envolve diversos conceitos e atributos identificados nos normativos, designadamente, liberdade, autonomia, civilidade, disciplina, respeito, tolerância, solidariedade e espírito crítico.

Contudo, a execução dos princípios e objetivos gerais inscritos na CRP e na LBSE que foi sendo sucessivamente inscrita em regulamentação, com frequência condicionada por constrangimentos de ordem financeira, fatores de caráter ideológico ou motivos contingentes, alterou as linhas de rumo, justificando apelos para uma maior estabilidade e para o estabelecimento de consensos alargados nesta matéria.

Avanços e recuos no âmbito da definição de programas, implementação e abolição do currículo nacional, estabelecimento de metas, alterações de desenhos curriculares, com maior ou menor peso relativo de áreas curriculares, bem como instrumentos e objeto da aplicação da avaliação externa de alunos, constituem exemplos desta instabilidade.

Nessa medida, parece importante perceber como é que se enquadra a necessidade de um perfil que constitua referência para currículos, pedagogias e didáticas.

2. Apreciação do documento

Pertinência e oportunidade

O documento “Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória” constitui um referencial estruturante para a educação escolar dos próximos anos. O alargamento recente da escolaridade obrigatória para doze anos obriga a repensar as suas finalidades, o currículo e os processos de ensino e aprendizagem.

Para além da sua pertinência, assinala-se a sua utilidade, já reclamada em oportunidades anteriores, inclusivamente no seio do CNE. Por exemplo, na síntese que abre o relatório do Debate Nacional sobre Educação é referido que: “(...) importa recolher os contributos deste Debate em ordem a redefinir os perfis de saberes e competências a adquirir por todos no termo dos principais ciclos de estudo, bem como os instrumentos da respetiva aferição e avaliação”. Ao longo do referido documento por diversas vezes é mencionada a necessidade de referenciais de competências: “Para tanto, será necessário alargar as vias científicas, tecnológicas e profissionais do ensino secundário, no que respeita à definição de referenciais de competências e às qualificações baseadas em competências, ...” e enumera mesmo as competências básicas necessárias que todos os jovens portugueses deveriam alcançar, ainda que por percursos educativos diferenciados e mais adequados a cada situação educativa especial.

Pelo exposto, importa ainda sublinhar a oportunidade do seu aparecimento e da discussão que suscita, recuperando e reclamando novas formas de organização e desenvolvimento curricular nas escolas. No entanto, o documento só fará sentido se ocorrer uma efetiva apropriação das suas linhas de ação pelas e nas escolas.

Nos princípios e fundamentos, o documento adota um enquadramento teórico que esteve na base da elaboração do “Currículo Nacional do Ensino Básico-Competências Essenciais”, de 2001, que viria a ser revogado dez anos mais

tarde. A quantidade e a qualidade das reflexões e dos contributos produzidos precedendo a sua elaboração e no decurso da sua aplicação, a partir dos anos finais da década de 90, justificam a sua inclusão na reflexão acerca da temática.

Entendemos que esta reflexão não se esgota, ao nível do CNE, com a aprovação do presente parecer, porquanto as condições para a sua operacionalização, incluindo as implicações organizativas, de formação dos professores e gestão curricular deverão ser objeto de análise e debate futuros.

Dada a diversidade de conceitos utilizada no Perfil, seria importante que um documento desta natureza introduzisse a fundamentação que lhe está subjacente e utilizasse uma linguagem tão clara quanto possível, considerando a variedade de públicos a que se destina.

Ancoragem de um perfil

Na sua essência, um perfil é uma descrição ou relato em que se faz a traços rápidos o retrato moral e/ou físico de uma pessoa. Sendo grande a variedade de públicos e trajetos existentes na nossa escola e pretendendo este documento enquadrar a sua totalidade, o termo perfil poderá induzir a uma interpretação diversa da pretendida. Como se afirma no próprio documento em análise, “A referência a um perfil não visa, porém, qualquer tentativa uniformizadora, mas sim criar um quadro de referência que pressuponha a liberdade, a responsabilidade, a valorização do trabalho, a consciência de si próprio, a inserção familiar e comunitária e a participação na sociedade que nos rodeia”. Neste sentido, poder-se-ia optar pelo termo “Referenciais” ou “Quadro de Referência”.

Apesar de declarar a preferência por um quadro referencial e a rejeição de uma tentativa uniformizadora, na página 7 defende-se que “o perfil dos alunos no final da escolaridade obrigatória estabelece uma visão de escola e um compromisso da escola, constituindo-se para a sociedade em geral um guia que enuncia os princípios fundamentais em que assenta uma educação que se

quer inclusiva”. Será legítimo interrogar se a visão proposta não deveria ter mais suporte na LBSE. Muito embora os princípios enunciados no documento não contrariem os formulados naquela Lei, seria pertinente evidenciar a articulação entre aqueles princípios e a resposta que este documento oferece perante a extensão da escolaridade obrigatória.

Princípios e visão

Os princípios enunciados no documento, que subjazem ao trabalho de natureza curricular, estabelecem um quadro referencial que procura responder ao caráter complexo e imprevisível que caracteriza a sociedade atual. O rápido desenvolvimento e ubiquidade das tecnologias de informação e comunicação tende a redefinir, sucessivamente, as fronteiras das possibilidades educativas. Por outro lado, a fragmentação curricular, em que a lógica disciplinar é ainda muito acentuada, exige um esforço de procura de equilíbrios, condições formativas e organizacionais para que as metodologias de ação se orientem para as práticas pedagógicas e didáticas adequadas às finalidades enunciadas. Entende-se, por isso, que o conteúdo do documento poderá produzir um efeito estruturante que ultrapassa o âmbito de um simples referencial orientador de processos de ensino e aprendizagem. Essa é uma possibilidade expressa no documento quando nele se afirma que “(...) todos os que têm responsabilidades na educação encontram neste documento a matriz para a tomada de decisão sobre as opções de desenvolvimento curricular, consistentes com a visão de futuro definida como relevante para os jovens portugueses do nosso tempo” (p. 7).

A LBSE institui uma dupla finalidade da escolaridade, particularmente a de nível secundário, organizando-se segundo formas diferenciadas, contemplando uma via predominantemente orientada para o prosseguimento de estudos e outra para a inserção na vida ativa. Muito embora na Nota Introdutória se afirme que “Uma escolaridade obrigatória de doze anos constitui um desafio na medida em que implica a consideração de percursos educativos diferenciados, atendendo à variedade de públicos e respetivos

objetivos formativos” (p. 7), a existência de “uma visão” comum à escolaridade obrigatória deve sempre assegurar a liberdade de opção por parte das escolas, dos alunos e dos pais e encarregados de educação. Entende-se que será relevante sublinhar que, desde os anos iniciais, a escola deve viver e promover uma cultura de responsabilidade.

Entende-se desejável que a operacionalização do perfil garanta o equilíbrio entre os princípios enunciados e as finalidades propostas, de forma a proporcionar estabilidade para o desenvolvimento de uma matriz de conhecimentos, capacidades, valores e atitudes, que não estabeleça uma relação de hierarquia entre si, assegurando que todos contribuam para a formação do jovem. Nesta linha, salienta-se a importância de reconhecer que constitui missão da escola a valorização do saber e a promoção da curiosidade intelectual dos alunos.

Competências-chave e referências internacionais

O documento do grupo de trabalho desenvolve-se em torno de um conjunto de competências-chave, que sustentam a definição de um perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória, competências essas que têm estado presentes em algumas reformas curriculares do século passado.

As notas de rodapé 1 e 2 desse documento dão conta de algumas referências internacionais, entendidas como documentos enquadradores. Estas referências evidenciam a influência das perspetivas educativas da União Europeia e sobretudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) na elaboração do documento, tendo sido incorporados diversos aspetos. Em alguns passos, designadamente, as sugestões baseiam-se em esquemas e conceitos que têm sido desenvolvidos a nível internacional, mas simplifica-se o modelo (Figura 1 do documento em análise), perdendo-se as subdimensões do conhecimento e das aptidões e ainda a dimensão valores do modelo original (Figura 2.3. do relatório técnico).

Apresenta um referencial estabelecido em dez categorias, número superior ao de outros referenciais internacionais conhecidos, pelo se sugere um esforço de conjugação de algumas das competências-chave. A título de exemplo, sugere-se que as competências-chave “consciência e domínio do corpo” e “bem-estar e saúde” poderiam ser integradas numa única competência-chave.

Merece destaque que no ponto 5 (competências-chave) se defenda que os sistemas têm vindo a evoluir no sentido de desenvolver “competências – mobilizadoras de conhecimentos, de capacidades e de atitudes” que permitam uma efetiva ação humana.

De entre os grandes desafios que se colocam ao cidadão do século XXI, a preservação do ambiente surge como necessidade de salvaguarda da equidade entre gerações, assente num modelo de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, educar para a liberdade, para a responsabilidade, para o respeito para com o outro associam-se à ideia de educação para a sustentabilidade. Implicam a ação colaborativa para o bem comum e “(...) com vista à construção de um futuro sustentável”. O documento inclui-os nos seus princípios e explicita-os, depois, nas competências-chave.

As aptidões e conhecimentos considerados fundamentais para o século XXI nos países-membros da OCDE, de acordo com o trabalho *21st Century skills and competences for new millennium learners in OECD countries*, são variadas e incluem, entre outras, criatividade/inação, pensamento crítico, resolução de problemas, tomada de decisão, comunicação, colaboração, literacia no uso e acesso à informação, investigação e pesquisa, literacia mediática, cidadania digital, operações e conceitos em TIC, flexibilidade e adaptabilidade, iniciativa e auto-orientação, produtividade, e liderança e responsabilidade (ver em detalhe no relatório técnico). Anote-se que no grau inferior de perceção de importância, ou mesmo entendido como não importante pela maioria dos países respondentes, encontra-se a “produtividade”. Este facto convida à nossa reflexão quando em muitas escolas ainda se privilegia a quantidade em detrimento da qualidade do

trabalho dos alunos. Será ainda de relevar a importância dada à pesquisa e resolução de problemas e ao conhecimento científico (no seu sentido mais lato) que serão fundamentais num mundo em constante mudança.

Escola e parceiros educativos

Ao longo de todo o documento em análise, o enfoque é colocado na escola. Apenas de modo pontual, no Prefácio, são referidos outros parceiros igualmente importantes para a formação dos alunos como pessoas autónomas e responsáveis e cidadãos ativos, como por exemplo a família.

A inclusão de outros atores (família, parceiros sociais) na vida escolar, designadamente nos órgãos de administração e gestão, tem constituído uma opção dos tempos mais recentes. Não será, portanto, de menosprezar a sua importância como parceiros igualmente relevantes para a consecução dos referenciais educacionais que se apresentam no documento e que, em nosso entender, não se esgota na educação escolar.

Nenhuma abordagem teórica prescreve ações concretas a realizar em sala de aula. Porém, um quadro teórico consistente orienta as opções dos decisores políticos e a planificação das atividades letivas. A aprendizagem ocorre num quadro situacional, num dado contexto, ativamente construído através da negociação social. Nesse sentido, poder-se-á igualmente afirmar que as aprendizagens não ocorrem exclusivamente nas salas de aula e não se limitam à educação escolar: a família, o clube desportivo, a igreja, o grupo recreativo, os grupos de referência, entre outros, constituem *locus* de aprendizagem.

Implicações práticas

No ponto que remete para implicações práticas (ponto 6), relevam-se ações relacionadas com a atividade docente, que se consideram determinantes para o desenvolvimento do perfil do aluno. Não obstante elas comportarem alterações de abordagem e gestão curricular, não pretendemos afirmar que tal implique a necessidade de recuperar a solução das áreas curriculares não

disciplinares (Área de Projeto, Estudo Acompanhado, Formação Cívica), apesar da contribuição valiosa que estas exerceram para a formação cívica, humanística e científica dos alunos, enquanto vigoraram.

Existem, atualmente, exemplos de soluções organizacionais que favorecem o trabalho colaborativo dos professores, em projetos específicos ou no âmbito de modelos de ensino por "equipas ou por turmas contíguas". O Parecer nº 3/2016 do CNE salienta que este modelo de organização permite "o desenvolvimento de projetos de gestão integrada do currículo e a formação prévia de equipas multidisciplinares de professores. Este modelo tem dado provas da sua eficácia, requer uma mobilização da direção, das lideranças intermédias e de equipas docentes, pois tem profundas implicações no modo de organização da atividade semanal" (p. 14).

O trabalho com a abordagem *Content and Language Integrated Learning* (CLIL) – aprendizagem integrada de conteúdos e de língua estrangeira –, através do qual os alunos aprendem conteúdos e desenvolvem competências de comunicação, associando-os à prática de resolução de problemas e à integração de saberes, constitui um exemplo de gestão curricular que implica o trabalho colaborativo em atividades baseadas em temáticas multidisciplinares, e tem vindo a surgir em algumas escolas públicas e privadas. Estes constituem exemplos, entre outros, que configuram a necessidade de confiar na "(...) inteligência profissional dos docentes, aplicada a uma enorme diversidade de situações pedagógicas e à flexibilidade organizacional e curricular de cada escola" (idem, p. 15).

A operacionalização do “perfil de competências” implica, portanto, a adoção de uma abordagem pedagógica interdisciplinar, que não se coaduna com a prevalência de uma lógica disciplinar acentuada. Por isso, entende-se que será necessário realizar um esforço para se encontrarem equilíbrios e condições formativas e organizacionais para que as metodologias de ação se orientem para práticas pedagógicas e didáticas adequadas às finalidades enunciadas.

As mudanças no sistema têm frequentemente surgido como acontecimentos, com avanços e recuos e sem tempo para consolidação. O documento em análise poderá constituir o princípio da reversão dessa tendência, uma vez que desafia todo o conjunto da nossa estrutura educacional, constituindo uma referência orientadora das políticas educativas. A sua operacionalização implica alterações curriculares e de funcionamento das escolas, que se pretendem graduais, sustentadas e duradouras. Para além do enunciado, a formação de professores, a definição do nível de autonomia das escolas, designadamente na constituição de turmas ou grupos de alunos, tempos e espaços, assim como o acesso ao ensino superior, encontram-se entre as implicações práticas que o documento suscita.

Por fim, considera-se a possibilidade de alteração de alguns termos. No ponto 4. Valores, sugere-se a substituição de “excelência e exigência” por “exigência e superação”, dado que todos os alunos e escolas devem dar o melhor de si, levando as suas possibilidades ao seu máximo. No ponto 5, sugere-se que a competência-chave “pensamento crítico e pensamento criativo” seja associada à cultura científica e humanística e, assim, devidamente sustentada pelo respetivo descritor operativo. O título “Implicações Práticas”, ponto 6, tratando-se de um conjunto de ações relacionadas com a prática docente poderia denominar-se “Articulação com a ação educativa”.

Em linha com o exposto ao longo deste texto, em face de um documento ambicioso como aquele que se analisa, serão de ponderar as consequências do mesmo. A um novo perfil de aluno deverão corresponder um novo perfil de escola e um novo perfil de professor.

3. Recomendações

Na sequência da análise feita, o Conselho Nacional de Educação recomenda que:

1. Seja explicitada a fundamentação que está subjacente à diversidade conceptual utilizada no Perfil de forma a reduzir ambiguidades.
2. Tal como indicado no Perfil, seja reforçada a importância dos princípios e valores, como fundamento para a construção de linhas orientadoras. Esta importância é por demais crucial num mundo em rápida e constante mudança. Nestas condições, os valores funcionam como âncoras que se pretendem mais resilientes que o próprio conhecimento ou as competências adquiridas.
3. Seja referido de forma mais enfática o papel relevante que outros parceiros sociais assumem, em conjunto com a escola, na formação de pessoas autónomas e responsáveis e cidadãos ativos. Os locais de aprendizagem que talham a pessoa e o cidadão que se quer no final da escolaridade obrigatória são variados, e contribuem de maneira decisiva na formação e no sucesso da escolarização do aluno.
4. Seja explicitada a cultura científica e humanística como competência-chave do “pensamento crítico e pensamento criativo”, introduzindo-a no descritor operativo, com a seguinte redação: convocar diferentes conhecimentos, de matriz científica e humanística, utilizando diferentes metodologias e ferramentas para pensar criticamente.
5. Sejam ponderadas as implicações do documento na organização do sistema educativo, nomeadamente ao nível do currículo, das práticas pedagógicas e da formação inicial e contínua dos professores.
6. As consequentes alterações curriculares que o Perfil suscita sejam efetuadas de forma gradual e progressiva, sem descuidar a necessária monitorização e o respetivo acompanhamento.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

19 de abril de 2017

O Presidente, José David Gomes Justino

**PARECER
SOBRE
O PROJETO DE LEI DE ALTERAÇÃO À LEI ORGÂNICA DA FUNDAÇÃO
PARA A CIÊNCIA E TECNOLOGIA, I.P.**

**Parecer n.º 4/2018
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 30, 2.ª Série, de 12 de fevereiro de 2018)

**PARECER
SOBRE
O PROJETO DE LEI DE ALTERAÇÃO À LEI ORGÂNICA DA FUNDAÇÃO
PARA A CIÊNCIA E TECNOLOGIA, I.P.**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores Inês Duarte, Sebastião Feyo de Azevedo e Joaquim Mourato, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 12 de dezembro de 2017, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu sexto Parecer do ano de 2017.

Parecer

A Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República solicitou ao Conselho Nacional de Educação parecer sobre o projeto de lei n.º 619/XIII/3.^a, que introduz uma alteração no Decreto-Lei n.º 55/2013, de 17 de abril, que aprova a orgânica da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P.

O artigo 1.º do projeto de lei n.º 619/XIII/3.^a alarga as atribuições conferidas à Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. pela alínea f) do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 55/2013, de 17 de abril; assim, propõe que, para além de “Avaliar as atividades nacionais de ciência e tecnologia”, a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., passe igualmente a avaliar “a transferência e valorização do conhecimento.” Para cumprimento desta nova atribuição, propõe a introdução no mesmo artigo de um novo n.º 3, que obriga a FCT, I.P., a “apresenta[r] anualmente à Assembleia da República um Relatório sobre o estado do sistema científico e tecnológico nacional e da transferência do conhecimento.”

No seu artigo 2.º, o mesmo projeto de lei propõe que seja aditado ao Decreto-Lei n.º 55/2013, de 17 de abril, o artigo 3.º-A, intitulado “Avaliação”, com a seguinte redação:

“Artigo 3.º-A
Avaliação

1 – Para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo anterior, a avaliação do sistema científico e tecnológico nacional e da transferência e valorização do conhecimento abrange as instituições nacionais em todos os domínios da ciência e tecnologia.

2 – A avaliação referida no número anterior consiste, designadamente, no levantamento e tratamento sistemático e integral de todas as informações e dados de operação das atividades de transferência de tecnologia, licenciamento e valorização do conhecimento em Portugal, com especial enfoque nas patentes, valor dos licenciamentos, número de spinoffs criadas e atividade resultante da colaboração indústria-universidade.

3 – A avaliação referida no número 1 deve ser feita, designadamente, com recurso a métricas e parâmetros de avaliação internacionalmente estabelecidos e mediante uma monitorização regular de carácter anual ao sistema científico e tecnológico nacional de molde a permitir o acompanhamento do seu desenvolvimento e a comparação internacional.”

Em nosso entender, o projeto de lei em apreciação confunde os conceitos de “estado do sistema científico e tecnológico e da transferência do conhecimento” e de “avaliação do sistema científico e tecnológico e da transferência do conhecimento”.

Com efeito, o que surge designado como avaliação no n.º 2 do artigo 3.º-A é, de facto, a compilação de dados, devidamente tratados, que informam sobre a

condição em que se encontram as atividades de ID em Portugal, ou seja, sobre o “estado do sistema científico e tecnológico e da transferência do conhecimento”.

Mesmo numa aceção mais abrangente, como a inspirada na fórmula “state of the Union” inscrita na Constituição Americana, um relatório sobre o “estado do sistema científico e tecnológico e da transferência do conhecimento”, embora possa incluir o conjunto de medidas que constituem a agenda da instituição para um determinado período, não inclui o que é proposto no n.º 3 do artigo 3.º-A.

Acresce que as competências atribuídas no n.º 2 deste artigo à FCT, I.P., estão cometidas, pelo Decreto Regulamentar n.º 13/2012, de 20 de janeiro, à Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), tutelada pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Estas competências, como estipulado, nomeadamente, nas alíneas c), f), i) e o) do artigo 2.º do referido diploma legal, são concretizadas através de elementos estatísticos elaborados, designadamente, no âmbito do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional (IPCTN), instrumento oficial de contabilização dos recursos humanos e da despesa em I&D. Como se pode ler no sítio da DGEEC (<http://www.dgeec.mec.pt/np4/206/>, consultado em 19.11.2017):

“As estatísticas oficiais sobre I&D em Portugal são produzidas a partir do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional (IPCTN) às Empresas, ao Estado, ao Ensino Superior e às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (IPSFL).

O IPCTN é o instrumento oficial (integra o Sistema Estatístico Nacional) de contabilização dos recursos humanos e da despesa em I&D, seguindo critérios acordados a nível europeu pelo EUROSTAT e em articulação com a OCDE. A importância deste inquérito é hoje um facto reconhecido para a própria relevância das instituições

portuguesas num contexto internacional. Em Portugal o IPCTN realiza-se desde 1982. A base conceptual está de acordo com critérios internacionais e definidos no Manual de Frascati.”

Atribuir as funções explicitadas no n.º 2 do artigo 3.º - A à FCT, I.P., representa, assim, uma duplicação indesejável. Ou significará esta proposta legislativa a vontade de retirar à DGEEC a produção do IPCTN?

Registe-se ainda que, nas alíneas g), h) e i) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 55/2013, de 17 de abril, prevê-se já que constitua atribuição da FCT, I.P.:

“Promover a cultura científica e tecnológica e a difusão e divulgação do conhecimento científico e técnico;”

“Promover a transferência de conhecimento a nível nacional e internacional, designadamente através da concessão de subsídios a projetos, programas ou eventos de interesse científico e tecnológico, bem como da concessão de apoio financeiro a publicações científicas;”

“Promover a participação da comunidade científica, tecnológica e de inovação nacional, ou ser parceira, em projetos nacionais ou internacionais relevantes, designadamente na criação, absorção e difusão de conhecimento e tecnologia, no acesso a equipamentos científicos altamente sofisticados ou na área da computação científica;”

A “transferência e a valorização do conhecimento” é, portanto, claramente visada nas três alíneas acima transcritas, embora como objeto de promoção e não de avaliação.

Ora em nosso entender não parece ser de atribuir à FCT, I.P., a avaliação da “transferência e a valorização do conhecimento”, que envolve um conjunto de atividades multifacetadas, de tipologias e destinatários muito variados e envolvendo atores muito diversificados, muitas das quais desenvolvidas fora

da esfera de ação dessa instituição. Com efeito, terá a FCT, I.P., os recursos humanos indispensáveis para assumir estas funções, para além de todas aquelas que já lhe estão cometidas e que não raro não consegue cumprir atempadamente?

Finalmente, tanto o IPCTN, como o relatório anual que a FCT, I.P., como qualquer instituição pública, é obrigada a fazer, são públicos e a Assembleia da República tem deles conhecimento através dos canais habituais.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

12 de dezembro de 2017

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Confrontado com o Projeto de Parecer sobre o “Projeto de lei de alteração à Lei Orgânica da Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.”, decidi votar contra por nele não me rever. O parecer não emite opinião sobre o objetivo fundamental da proposta de alteração de lei – a necessária avaliação da transferência e valorização do conhecimento – e refuta a proposta com base em três pontos, dois dos quais discutíveis e subjetivos, a saber:

- O primeiro, sobre conceções dicotómicas entre a “avaliação do sistema” e o “estado do sistema”;
- O segundo, sobre a opinião dos relatores: na capacidade do IPCTN substituir a “avaliação” proposta no Artigo 3.º A; na duplicação de estatística ou no facto desta proposta poder incluir “uma vontade de retirar à DGEEC a produção do IPCTN”; na possível escassez de recursos da FCT, I.P., para assumir essas funções. Trata-se de uma opinião subjetiva que careceria de aprofundamento de discussão para poder vir a ser por mim subscrita, nos termos em que está emitida;

- O terceiro, tecendo um juízo de valor sobre a não necessidade da Assembleia da República de informação adicional, para além da já publicada em relatórios públicos, para avaliar o sistema científico e tecnológico nacional e transferência e valorização do conhecimento. Face às competências do órgão de governo em causa não me sinto legitimado enquanto Conselheiro do CNE para apoiar este juízo.

Concluindo, apesar de concordar com a “proposta” de substituição da redação “A avaliação referida no número anterior consiste” no nº 2 do artigo 3º-A por “A avaliação referida no número anterior assenta no levantamento do estado do sistema” (primeiro ponto), salvo melhor opinião entendo que não cabe ao CNE emitir os juízos de valor subjetivos expressos no segundo ponto, nem tão pouco colocar em causa a prestação de contas que a Assembleia da República, um dos órgãos de soberania consagrado na Constituição, quer que lhe seja prestada (terceiro ponto). *Paulo Simões Lopes*

**PARECER
SOBRE
O PROJETO DE LEI DE ALTERAÇÃO AO ESTATUTO DA CARREIRA
DOCENTE UNIVERSITÁRIA**

**Parecer n.º 5/2018
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 37, 2.ª Série, de 21 de fevereiro de 2018)

PARECER
SOBRE
O PROJETO DE LEI DE ALTERAÇÃO AO ESTATUTO DA CARREIRA
DOCENTE UNIVERSITÁRIA

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores Inês Duarte, Sebastião Feyo de Azevedo e Joaquim Mourato, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 12 de dezembro de 2017, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu quinto Parecer do ano de 2017.

Parecer

A Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República solicitou ao Conselho Nacional de Educação parecer sobre o **projeto de lei n.º 620/XIII/3.^a**, que propõe uma “alteração cirúrgica, mas significativa” ao Estatuto da Carreira Docente Universitária.

A iniciativa legislativa encontra a sua motivação no que os proponentes consideram uma dificuldade: “a vivência do pessoal académico sem o conhecimento e a experiência do ambiente empresarial com o seu ritmo próprio e o foco na criação de valor económico.” O projeto de lei visa, portanto, “introduzir instrumentos que facilitem a mobilidade entre a academia e as empresas (...)”.

Embora nada no articulado do ECDU seja um obstáculo à participação dos professores universitários em projetos realizados em contexto empresarial, desde que os mesmos sejam considerados relevantes pela instituição

universitária em que os professores envolvidos desenvolvem a sua atividade, entendemos que a nova redação proposta para o n.º 1 do artigo 77.º põe em destaque um dos objetivos/desafios do Compromisso com o Conhecimento e a Ciência referido no discurso de abertura do “Ciência 2016” proferido pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Nessa intervenção, referia-se esse membro do governo ao desafio que constitui para as instituições científicas e académicas assegurar

“[a] ligação externa efetiva à sociedade e à economia, designadamente às empresas, ao sistema hospitalar e de saúde, às instituições de cultura e às organizações sociais. Refiro-me à capacidade única que as comunidades científicas e académicas apresentam para fazer face à oportunidade, também ela única, de relacionar o conhecimento com o bem-estar e o nosso desenvolvimento social e económico.”

(www.ciencia2016.pt/programa/discursoaberturamctes.pdf - *acedido em 20/11/2017*).

Quanto à introdução de um n.º 6 no mesmo artigo, somos de parecer que ela não se justifica, repetindo escusadamente parte do articulado do n.º 5.

A considerar-se necessário clarificar que neste artigo se enquadram “projetos inovadores de reconhecido interesse científico e tecnológico em contexto empresarial”, sugerimos uma redação alternativa do n.º 5, como a seguinte (a redação nova está destacada a negrito)

*“5 - Independentemente do disposto nos números anteriores, os professores em regime de dedicação exclusiva ou de tempo integral podem ser dispensados do serviço docente, mediante decisão do órgão máximo da instituição de ensino superior, sob proposta do conselho científico, por períodos determinados, **para a realização de projetos inovadores de reconhecido interesse científico, social e tecnológico, inclusivamente, em contexto empresarial.**”*

Relativamente à introdução de um n.º 7 no mesmo artigo, que exige a elaboração de um relatório por entidade externa competente, somos de parecer que ela nem é suficientemente concreta nem se justifica. Na realidade, o professor é dispensado do serviço docente se o órgão competente da instituição universitária considerar relevante o projeto em causa e, como acontece com qualquer licença sabática, findo o período de duração da dispensa, presta contas perante o mesmo órgão das atividades que se comprometeu a desenvolver durante esse período.

Finalmente, o artigo 4.º do ECDU tem como objeto as “funções dos docentes universitários”. Ora o conteúdo da alínea f) que o projeto de lei propõe seja introduzida neste artigo não configura funções que possam ser cometidas especificamente pelas universidades aos seus professores.

O projeto de lei propõe que seja introduzida uma alínea f) com a seguinte formulação: “Contribuir para a inovação e o desenvolvimento social, cultural, artístico e económico do país”. O CNE concorda que este objetivo faz parte integrante da missão da universidade e dos seus docentes. Ora esta missão, cumprem-na os professores universitários através das funções específicas de docência, de investigação e de extensão que exercem e de que prestam contas. Com efeito, qualquer professor universitário, no âmbito das funções que exerce, aspira a ser um ator na inovação, na produção de conhecimento e na formação das gerações mais jovens, contribuindo deste modo para “o desenvolvimento social, cultural, artístico e económico do país”.

É, portanto, nosso entendimento que esta proposta de alteração não deve ser acolhida.

Finalmente, o CNE reconhece que o ECDU se revela desajustado e pouco claro em vários aspetos, como é o caso do conceito de licença sabática, que necessita de clarificação quanto às condições da sua concessão e às obrigações dela decorrentes.

Assim, o CNE recomenda que a Assembleia da República proceda a uma profunda reflexão sobre o ECDU conducente a uma proposta normativa

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

coerente, articulada e que tenha em consideração os desafios e as mudanças das instituições universitárias num mundo globalizado.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

12 de dezembro de 2017

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei favoravelmente os pareceres (desfavoráveis) sobre o Projeto de lei de alteração ao Estatuto da Carreira Docente Universitária e o Projeto de lei de alteração ao Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico essencialmente por três ordens de razões: i) não me parece ser claro o fundamento desta “alteração cirúrgica, mas significativa”, como referido por uma das propostas de alteração (N.º 620/XIII/3.^a), parecendo antes que se trata de atender uma questão excessivamente “particular”, que pode criar mais problemas do que aqueles que supostamente resolve; (ii) o quadro atual de licenças sabáticas não impede o desenvolvimento de projetos aplicados em fora das instituições de ensino superior, com a vantagem de um enquadramento legal estabilizado e claro; (iii) embora invocando “a inovação e o desenvolvimento social, cultural, artístico e económico do país” estas propostas parecem focar-se numa visão estreita desse desenvolvimento, localizado apenas nos contextos empresariais. *Isabel Menezes*

**PARECER
SOBRE
O PROJETO DE LEI DE ALTERAÇÃO AO ESTATUTO DA CARREIRA DO
PESSOAL DOCENTE DO ENSINO SUPERIOR POLITÉCNICO**

**Parecer n.º 6/2018
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 37, 2.ª Série, de 21 de fevereiro de 2018)

PARECER
SOBRE
O PROJETO DE LEI DE ALTERAÇÃO AO ESTATUTO DA CARREIRA DO
PESSOAL DOCENTE DO ENSINO SUPERIOR POLITÉCNICO

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores Inês Duarte, Sebastião Feyo de Azevedo e Joaquim Mourato, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 12 de dezembro de 2017, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu quarto Parecer do ano de 2017.

Parecer

Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República solicitou ao Conselho Nacional de Educação parecer sobre o **projeto de lei n.º 621/XIII/3.^a**, que propõe uma alteração ao Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico.

A iniciativa legislativa encontra a sua motivação no que os proponentes consideram uma necessidade: “com vista à sua adequação à realidade do Ensino Superior em Portugal, adaptando-o à evolução das exigências que hodiernamente impendem sobre os docentes do Ensino Superior Politécnico”. Procuram que tal se concretize ao “valorizar-se o trabalho dos docentes na procura de resultados científicos que tenham aplicabilidade na criação de valor nas instituições e no tecido empresarial nacional e internacional”. O projeto de lei visa, portanto, introduzir instrumentos que facilitem a mobilidade entre a academia e as empresas.

Embora esta relação seja já uma realidade nas instituições politécnicas e nada

no articulado do ECPDESP é um obstáculo à participação dos professores do ensino politécnico em projetos realizados em contexto empresarial, desde que os mesmos sejam considerados relevantes pela instituição politécnica em que os professores envolvidos desenvolvem a sua atividade, entendemos que a nova redação proposta para o n.º 1 do artigo 36.º põe em destaque um dos objetivos/desafios do Compromisso com o Conhecimento e a Ciência referido no discurso de abertura do “Ciência 2016” proferido pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Nessa intervenção, referia-se esse membro do governo ao desafio que constitui para as instituições científicas e académicas assegurar

“[a] ligação externa efetiva à sociedade e à economia, designadamente às empresas, ao sistema hospitalar e de saúde, às instituições de cultura e às organizações sociais. Refiro-me à capacidade única que as comunidades científicas e académicas apresentam para fazer face à oportunidade, também ela única, de relacionar o conhecimento com o bem-estar e o nosso desenvolvimento social e económico.”

(www.ciencia2016.pt/programa/discursoaberturamctes.pdf- *acedido em 20/11/2017*).

Contudo, somos de parecer que a redação dada ao n.º 1, sem que se percebam vantagens, elimina informação relevante à redação anterior e quebra a uniformização que já existe, nesta matéria, nos dois estatutos - ECDU e ECPDESP. Assim, sugerimos uma redação alternativa ao n.º 1, que corresponde à redação atual com a alteração destacada a negrito:

“1 – No termo de cada sexénio de efetivo serviço, podem os professores coordenadores principais, coordenadores e adjuntos, sem perda ou lesão de quaisquer dos seus direitos, requerer a dispensa da atividade docente pelo período de um ano escolar, para fins de atualização científica e técnica, de realização de trabalhos de investigação, **bem como de promoção da valorização social ou económica de conhecimento em projetos inovadores,**

em contexto empresarial, de reconhecido interesse científico e tecnológico ou publicação de trabalhos incompatíveis com a manutenção das suas tarefas escolares correntes.”

Relativamente à introdução de um n.º 4 no mesmo artigo, que exige a elaboração de um relatório por entidade externa competente, somos de parecer que ela nem é suficientemente concreta nem se justifica. Na realidade, o professor é dispensado do serviço docente se o órgão competente da instituição politécnica considerar relevante o projeto em causa e, como acontece com qualquer licença sabática, findo o período de duração da dispensa, presta contas perante o mesmo órgão das atividades que se comprometeu a desenvolver durante esse período.

Finalmente, o artigo 2.º-A do ECPDESP tem como objeto as “funções dos docentes do ensino superior politécnico”. Ora o conteúdo da alínea f) que o projeto de lei propõe seja introduzida neste artigo não configura funções que possam ser cometidas especificamente pelas instituições politécnicas aos seus professores.

Com efeito, “Contribuir para a inovação e o desenvolvimento social, cultural, artístico e económico do país” é um direito e um dever de cidadania, uma missão das instituições científicas e académicas, mas não uma função dos professores do ensino superior politécnico. Na realidade, qualquer professor do ensino superior politécnico ambiciona que, no âmbito das funções que exerce, possa ser um ator na inovação, na produção de conhecimento e na formação das gerações mais jovens, contribuindo deste modo para “o desenvolvimento social, cultural, artístico e económico do país”.

Assim, é nosso entendimento que esta proposta de alteração não deve ser acolhida.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

12 de dezembro de 2017

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei favoravelmente os pareceres (desfavoráveis) sobre o Projeto de lei de alteração ao Estatuto da Carreira Docente Universitária e o Projeto de lei de alteração ao Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico essencialmente por três ordens de razões: i) não me parece ser claro o fundamento desta “alteração cirúrgica, mas significativa”, como referido por uma das propostas de alteração (N.º 620/XIII/3.^a), parecendo antes que se trata de atender uma questão excessivamente “particular”, que pode criar mais problemas do que aqueles que supostamente resolve; (ii) o quadro atual de licenças sabáticas não impede o desenvolvimento de projetos aplicados em fora das instituições de ensino superior, com a vantagem de um enquadramento legal estabilizado e claro; (iii) embora invocando “a inovação e o desenvolvimento social, cultural, artístico e económico do país” estas propostas parecem focar-se numa visão estreita desse desenvolvimento, localizado apenas nos contextos empresariais. *Isabel Menezes.*

PARECER
SOBRE
REGIME JURÍDICO DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO ÂMBITO DA
EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E DOS ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO

Parecer n.º 7/2018
do Conselho Nacional de Educação

(Publicado no Diário da República n.º 81, 2.ª Série, de 26 de abril de 2018)

**PARECER
SOBRE
O REGIME JURÍDICO DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO ÂMBITO DA
EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E DOS ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores David Rodrigues, Rogério Cação e Teresa Leite, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 4 de abril de 2018, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu primeiro Parecer do ano de 2018.

Parecer

Introdução

O Ministério da Educação remeteu ao Conselho Nacional de Educação, nos termos do n.º 2 do artigo 3º da Lei Orgânica do CNE, aprovada pelo Decreto-Lei nº 21/2015, de 3 de fevereiro, o projeto de Decreto-Lei que procede à revisão do Regime jurídico da educação inclusiva no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, para emissão do competente parecer.

Para sustentar uma fundamentação suficientemente clara e desenvolvida foi feita uma apreciação prévia do projeto de Decreto-Lei, bem como uma análise de normativos nacionais e internacionais, de publicações do CNE e de outros suportes teóricos de referência que complementam a reflexão produzida.

De seguida, apresenta-se um conjunto de documentos que promoveram o debate, influenciaram as políticas de inclusão e têm sido orientações reafirmadas numa linha de continuidade por uma escola inclusiva.

Enquadramento internacional

O paradigma da escola inclusiva, consagrado através da aprovação da Declaração de Salamanca sobre Princípios, Políticas e Práticas em Educação de Necessidades Especiais e enquadramento da Ação na área das necessidades educativas especiais (UNESCO, 1994), subscrita por 92 países, entre os quais Portugal, e mais 25 organizações não-governamentais, invoca a necessidade de os Estados criarem condições e garantirem apoios específicos e adequados para que todos os alunos, independentemente das suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou outras, possam aprender juntos, partilhando os mesmos contextos educativos. Reforça que as escolas regulares com uma orientação inclusiva são o meio mais eficaz de combater atitudes discriminatórias, de construir uma sociedade inclusiva e alcançar a educação para todos.

O *World Education Forum Framework for Action, Dakar (EFA goals) + Millennium Development goals* (2000) propõe-se assegurar que todas as crianças tenham acesso e completem a educação primária gratuita e obrigatória até 2015. O foco da deliberação está direcionado para populações marginalizadas e/ou do género feminino.

O Plano da *Flagship* “O direito à educação para as pessoas com deficiência: o caminho para a inclusão” (2001) influencia uma reformulação na área educativa, uma maior capacitação das escolas para atenderem todos os alunos, visando os conceitos e práticas tradicionalmente adotados pela educação especial (cf. *Inclusive Schooling –Children with Special Needs, Departamento da Educação do Reino Unido An EFA Flagship*).

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e respetivo protocolo adicional (2006) fomenta a garantia e promoção dos direitos

humanos de todos os cidadãos e em particular das pessoas com deficiência, reafirmando os princípios universais (dignidade, integralidade, igualdade e não discriminação) e a sensibilização da sociedade para a deficiência. Segundo o art.º 24º “Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Com vista ao exercício deste direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes asseguram um sistema de educação inclusiva a todos os níveis e uma aprendizagem ao longo da vida”.

Segundo a publicação *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools* (OCDE, 2012), as circunstâncias pessoais ou sociais, tais como o sexo, a origem étnica ou a origem familiar ou as deficiências/incapacidades, não constituem obstáculos à realização do potencial educativo e a que todos os indivíduos alcancem pelo menos um nível mínimo de competências.

O *Relatório sobre Portugal para o Estudo sobre as políticas dos Estados-Membros relativas a crianças com deficiência* (Parlamento Europeu, 2014) constata como principais lacunas identificadas relativamente à aplicação prática: a falta de qualidade e de quantidade de recursos, nomeadamente em escolas regulares, para executar o programa de educação inclusiva, com a aplicação incompleta da legislação em matéria de acessibilidade e a persistência de situações negativas e de estereótipos em relação às pessoas com deficiência. Reconhece, igualmente, como aspetos positivos, a existência de legislação e um conjunto de boas práticas que promovem a educação inclusiva, um Sistema de Intervenção Precoce e redes sociais locais e de comissões de proteção de menores a nível local.

A Declaração de Lisboa sobre Equidade Educativa (2015) postula que “se tomem medidas concretas, de forma a encorajar a participação e o sucesso na educação, a providenciar apoio inclusivo à aprendizagem, a respeitar e valorizar as diferenças e promover comunidades abertas, onde a

aprendizagem com sucesso seja possível para todas as nossas crianças e jovens”.

Baseada no legado de Jomtien e Dakar, a Declaração de Incheon (2015) assume-se enquanto compromisso histórico de todos, reafirmando a visão do movimento global Educação para Todos e comprometendo-se a uma agenda de educação única e renovada até 2030, de forma a “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (*ODS4- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 2014).

Normativos nacionais

O Despacho nº 105/97, de 30 de maio, estabelece um novo enquadramento legal para os apoios educativos, centrando nas escolas as respostas às necessidades educativas dos alunos e definindo as funções dos professores de educação especial e a qualificação necessária para o exercício das funções.

O Decreto-Lei 3/2008, de 7 de janeiro, define como objetivos da educação especial a inclusão educativa e social, o acesso e o sucesso educativo, a autonomia, a estabilidade emocional, a promoção da igualdade de oportunidades, a preparação para o prosseguimento de estudos ou para a vida profissional, de forma adequada, a crianças e jovens com necessidades educativas especiais de carácter permanente. Considera a educação inclusiva como aquela que “visa a equidade educativa, sendo que por esta se entende a garantia de igualdade, quer no acesso quer nos resultados” e define “os apoios especializados a prestar [...] visando a criação de condições para a adequação do processo educativo às necessidades educativas especiais dos alunos”. Estabelece, igualmente, que nos casos em que o ensino regular não consiga dar resposta adequada para a inclusão de jovens e crianças devido ao tipo e grau de deficiência, os intervenientes no processo de referência e de avaliação dos alunos com necessidades educativas especiais de carácter permanente podem propor a frequência de uma instituição de ensino especial.

Este diploma foi posteriormente retificado pela Declaração de Retificação n.º 10/2008, de 7 de março, e alterado pela Lei n.º 21/2008, de 12 de maio.

O Decreto-Lei n.º 281/2009, de 6 de outubro, cria o Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância (SNIPI) dirigido às crianças entre os 0 e os 6 anos com incapacidades ou “em risco grave de atraso de desenvolvimento” e respetivas famílias.

A Portaria n.º 201-C/2015, de 10 de julho, regula o ensino de alunos com 15 ou mais anos de idade, com currículo específico individual (CEI), em processo de transição para a vida pós-escolar, nos termos e para os efeitos conjugados dos artigos 14.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, na sua redação atual, e da Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, regulada pelo Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto, e revoga a Portaria n.º 275-A/2012, de 11 de setembro.

O Despacho n.º 7617/2016, de 8 de junho, cria um Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar um relatório com propostas de alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 21/2008, de 12 de maio, e respetivo enquadramento regulamentador, incluindo os mecanismos de financiamento e de apoio, com vista à implementação de medidas que promovam maior inclusão escolar dos alunos com necessidades educativas especiais.

Reflexão produzida pelo CNE

A publicação. *De olhos postos na Educação Especial* (CNE, 2008) reconhece a necessidade de formação especializada de professores para melhor preparação na resposta aos tipos de exigências do terreno, de apoios sustentados com base na experiência no ensino regular e suporte em materiais diversificados e nas novas tecnologias, alertando também para a necessidade de dinamização de momentos de supervisão nas escolas.

Em 2013, a publicação *Diversidade e equidade em educação* (CNE) expõe, através de contributos e projetos apresentados, o reforço de uma política de inclusão de alunos com Necessidades Educativas Especiais (NEE), a partir da Declaração de Salamanca que Portugal subscreveu. Demonstra o interesse crescente em dar a conhecer à comunidade o que se faz dentro da escola e também trazer os pais à escola. É patente uma maior colaboração entre todos os envolvidos e uma articulação vertical crescente entre ciclos e níveis e com as unidades especializadas em algumas problemáticas e que são uma parte muito importante e integrante do ensino regular.

No seguimento, a Recomendação n.º 1/2014 CNE, de 23 de junho, e relativamente ao Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, identifica ser necessária: a) uma reformulação em torno do critério de elegibilidade de alunos/as, da dimensão de “permanência” das necessidades educativas especiais, e do desenvolvimento de medidas educativas temporárias que permitam responder às necessidades educativas especiais de carácter transitório, comprovadamente impeditivas do desenvolvimento de aprendizagens; b) medidas de resposta a situações de alunos/as com dificuldades de aprendizagem específicas que, comprovadamente, impeçam a sua qualidade e desenvolvimento; c) uma medida educativa adicional que permita a adaptação do currículo às necessidades educativas dos/as alunos/as, mais flexível do que a medida “adequações curriculares individuais” (prevista no artigo 18.º) mas menos restritiva do que o estabelecimento de um currículo específico individual (previsto no artigo 21.º). Também a transição de alunos/as com currículo específico individual para a vida ativa com a operacionalização do seu Plano Individual de Transição parece não potenciar a sua plena integração social e laboral depois de concluída a escolaridade obrigatória, a que acresce a necessidade de repensar a certificação decorrente deste percurso escolar.

Ponto de vista conceptual

Conceitos gerais:

Segundo *A guide for ensuring inclusion and equity in education*, a equidade só é garantida quando existe uma preocupação com a justiça e imparcialidade, de modo a que a educação de todos os alunos seja considerada de igual importância (UNESCO, 2017).

De acordo com a mesma publicação, diversidade é a diferença entre pessoas, possivelmente relacionada com a sua raça, etnia, género, orientação sexual, idioma, cultura, religião, habilidade mental e física, classe e *status* de imigração (UNESCO, 2017).

Inclusão i) é o processo que ajuda a superar barreiras que limitam a presença, a participação e a realização dos alunos (UNESCO, 2017); ii) é o processo que visa responder à diversidade das necessidades, de todos e de cada um dos alunos, através do aumento da participação na aprendizagem, na cultura escolar e na comunidade educativa (in *Projeto de Decreto-Lei*); iii) refere-se à apropriação de instrumentos (por exemplo, comunicação, interação social, instrumentos simbólicos) que permitam a todos a participação e o sentido de pertença a diferentes comunidades em efetivas condições de equidade. É importante realçar que a inclusão implica a pertença e a integração com os seus pares no grupo-turma (Rodrigues, 2017).

Educação inclusiva é aquela que “visa a equidade educativa, sendo que por esta se entende a garantia de igualdade, quer no acesso quer nos resultados” (Lei n.º 21/2008, de 12 de maio).

Como referido no *Relatório de Progresso do Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 7617/2016, de 8 de junho: para o desenvolvimento de uma Escola inclusiva*, educação inclusiva é o processo que visa responder à diversidade das necessidades de todos os alunos através do aumento da participação na aprendizagem, culturas e comunidades e da redução da

exclusão. Envolve alterações e modificações nos conteúdos, abordagens, estruturas e estratégias e a convicção de que é responsabilidade do sistema de ensino educar todas as crianças (adaptada de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>).

A publicação *A guide for ensuring inclusion and equity in education* menciona-a enquanto processo de fortalecimento da capacidade do sistema educacional em alcançar todos os alunos (UNESCO, 2017). De acordo com o Projeto de Decreto-Lei, a educação inclusiva tem como linha de orientação central a importância de cada escola conhecer as barreiras que cada aluno possa ter no acesso ao currículo e às aprendizagens, de modo a que seja possível eliminá-las e levar todos e cada um dos alunos ao limite das suas potencialidades.

Remetendo para a Recomendação n.º 1/2014 CNE – *Políticas Públicas de Educação Especial*, uma escola inclusiva tem como missão a promoção do sucesso educativo de todos os/as seus/suas alunos/as, garantindo equidade educativa, quer no acesso quer nos resultados, pressupõe o estabelecimento de princípios orientadores, em torno dos quais esta e os seus profissionais se organizam. O conhecimento e apropriação desses princípios, por parte de todos os seus atores (dirigentes, docentes, membros do pessoal não docente), a organização dos recursos e meios e a qualidade da intervenção junto dos/as alunos/as são condições fundamentais para que as escolas se constituam como verdadeiros espaços de inclusão para todos/as. A participação das famílias é condição fundamental para o sucesso educativo e a plena inclusão destas crianças e jovens.

Uma escola inclusiva garante resposta às necessidades educativas de cada um e de todos os seus alunos, ao longo do percurso escolar, mobilizando de forma complementar, sempre que necessário e adequado, os recursos da saúde, do emprego, da formação profissional e da segurança social (in *Relatório de Progresso do Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 7617/2016, de 8 de junho: para o desenvolvimento de uma Escola inclusiva*).

Conceitos de ordem metodológica:

O desenho universal da aprendizagem é uma forma de planejamento curricular que incide sobre a criação de diferentes formas de motivação, representação e expressão do conhecimento, de modo a envolver todos os alunos em contextos flexíveis de aprendizagem, que acomodem as diferenças e especificidades educativas individuais, garantindo-lhes a possibilidade de serem bem-sucedidos (*Guide to New Zealand Curriculum*, 2017).

As abordagens multinível constituem-se como uma alternativa que considera a complexidade, multiplicidade e interconectividade entre as dimensões da aprendizagem e do comportamento, oferecendo um modelo integrado de intervenção através de uma estrutura organizada por níveis de apoio/suporte, que variam em tipo, intensidade e frequência, dependendo das necessidades dos alunos (DGE, 2017).

Termos contemplados no Projeto de Decreto-Lei:

O centro de apoio à aprendizagem (CAA) é uma estrutura que aglutina a Unidade Especializada e se redefine como um espaço dinâmico, plural e agregador dos recursos humanos e materiais, mobilizando para a inclusão os saberes e competências existentes na escola, valorizando os saberes e as experiências de todos (art.º 13º).

Os centros de recursos para a inclusão (CRI) são serviços especializados existentes na comunidade, que apoiam e intensificam a capacidade da escola na promoção do sucesso educativo de todos os alunos, como facilitadores da implementação de políticas e de práticas de educação inclusiva. Têm como objetivo apoiar a inclusão das crianças e jovens com necessidade de mobilização de medidas adicionais de suporte à aprendizagem e à inclusão, através da facilitação do acesso ao ensino, à formação, ao trabalho, ao lazer, à participação social e à vida autónoma, promovendo o máximo potencial de cada aluno, em parceria com as estruturas da comunidade (art.º 18º).

Os centros de recursos de tecnologias de informação e comunicação (CRTIC) procedem à avaliação das necessidades dos alunos para efeitos da atribuição de produtos de apoio de acesso ao currículo (art.º 17º).

As escolas de referência constituem uma resposta educativa especializada a necessidades específicas e a aspetos particulares do desenvolvimento, particularmente no domínio da visão, para a educação bilingue de alunos surdos (art.º 14º e 15º) e da intervenção precoce para a infância.

A intervenção precoce na infância é “o conjunto de medidas de apoio integrado centrado na criança e na família, incluindo ações de natureza preventiva e reabilitativa, designadamente no âmbito da educação, da saúde e da ação social” (Decreto-Lei n.º 281/2009, de 6 de outubro). Baseia-se num “conjunto de medidas de apoio integrado, centrado na criança e na família, incluindo ações de natureza preventiva e reabilitativa, designadamente, no âmbito da educação, da saúde e da ação social” (art.º 2º).

O processo de transição para a vida pós-escolar é um processo, contínuo e integrado, de mudanças, que implica uma aprendizagem ao longo da vida. “Um processo de aprendizagem de competências práticas que ajudem a pessoa com necessidades especiais a ser o mais autónomo e independente possível” (Pró-Inclusão, 2014).

Conjunto de conceitos e comparabilidade entre documentos

O presente projeto de Decreto-Lei adota mudanças conceptuais que se filiam em conceitos que têm vindo a ser desenvolvidos e adotados por organizações nacionais e internacionais.

Realçamos os seguintes aspetos:

1. A mudança do paradigma de Educação Especial para Educação Inclusiva implica que a “educação especial” deixa de ter uma identidade distinta da educação e que toda a escola se deve organizar para educar sem exceção todos os alunos.

2. A abolição do termo Necessidades Educativas Especiais, o que implica assumir que todos os alunos têm necessidades educativas diferentes e que mesmo que essas necessidades sejam menos habituais e específicas para algum deles, este facto não deve ser objeto de uma categorização distinta.
3. O abandono da obrigatoriedade de referenciação à CIF para a elaboração do relatório de avaliação e para a definição das medidas educativas, apontando para uma avaliação pós-referenciação realizada por uma equipa multidisciplinar de carácter essencialmente pedagógico.
4. Um conjunto de medidas de intervenção multinível para suporte à aprendizagem e à inclusão, organizadas num “continuum” e definidas a partir do resultado da avaliação. Estas medidas abrangem todos os alunos que delas necessitem, seja de forma permanente ou temporária.
5. A criação nas escolas de centros de apoio à aprendizagem (art.º 13º) assume um papel fundamental no cumprimento de uma educação inclusiva. Estas estruturas, que aglutinam as unidades especializadas criadas pelo DL 3/2008 podem constituir-se como uma referência essencial de uma intervenção educativa inclusiva na medida em que agregam recursos, competências e saberes disponíveis e adequados para a prossecução deste objetivo.
6. A existência na escola de uma equipa multidisciplinar de apoio à educação inclusiva, prevista no art.º 12º do projeto em análise, constitui desde logo uma referência de vinculação da escola ao cumprimento deste objetivo (educação inclusiva) e assegura uma transferibilidade e complementaridade de saberes e competências que é fundamental à construção e/ou consolidação de estratégias educativas inclusivas.

Apreciação global

1. O presente projeto de Decreto-Lei acolhe as contribuições e espelha avanços conceptuais que têm sido divulgados sobre a Educação Inclusiva.

Realçaríamos três destas concepções: i) o comprometimento de toda a escola na missão de educar todos os alunos, ii) a perspectiva de encorajar a diversidade de todas as componentes curriculares – nas quais se inclui a avaliação – de forma a fomentar a participação bem-sucedida de todos os alunos, iii) a ideia de criar na escola um sistema de apoio extensivo a qualquer aluno que, de forma episódica ou permanente, possa dele necessitar para o sucesso do seu percurso escolar.

Realça-se neste particular a clara filiação nos princípios aprovados no “Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória” onde está igualmente bem estabelecido que as competências apontadas são para ser atingidas por todos os alunos.

2. Sublinha-se a intenção de motivar e acolher uma maior participação dos pais e encarregados de educação nomeadamente no seu conhecimento, intervenção e negociação dos programas educativos seguidos com os seus educandos (cap. 4, art.º 2º; cap. 21, art.º 3º). Este diálogo entre as famílias e a escola deve ser prosseguido até ser possível encontrar uma plataforma comum de entendimento.

3. As definições apresentadas no diploma são globalmente corretas e úteis. No entanto, existem termos usados no projeto de Decreto-Lei que deveriam ser contemplados nestas definições (ex. “percursos curriculares diferenciados”) e outros que por não terem conteúdo funcional no documento poderiam ser retirados (ex. “barreiras à aprendizagem”). Não fica clara a pertinência de incluir as definições de “Plano de Saúde Individual” ou de “Equipa de Saúde Escolar”. O termo “medidas seletivas” afigura-se pouco identificado com a filosofia inclusiva presente no documento, sugerindo a sua substituição pelo termo “específicas”.

4. A criação de centros de apoio à aprendizagem (CAA) é vista como algo de muito positivo e promissor no contexto dos “recursos específicos de apoio à aprendizagem e à inclusão”. Este recurso é tanto mais positivo quanto se configure como um suporte à aprendizagem precoce, competente e universal.

Precoce por poder ser acionado aos primeiros sinais de dificuldade do aluno em acompanhar o currículo, competente porque deve ser da responsabilidade ou supervisão de docentes ou técnicos especializados nomeadamente dos docentes de Educação Especial e, finalmente, universal porque deve estar disponível para todos os alunos que dele necessitem independentemente do tipo de medidas que lhes tenham sido prescritas. Deveria ficar garantida a possibilidade de acesso aos serviços do CAA de todos os alunos (art.º 13º, ponto 5) e não só os que se encontram contemplados nas “medidas adicionais” (art.º 10º, ponto 4).

5. A constituição, funções e abrangência do CAA deveriam ser mais bem explicitadas porque a formulação proposta se afigura vaga e pouco direccionada em termos de recursos humanos e materiais, instalações e organização destes. Muitas escolas que não acolhem Unidades Especializadas ficarão certamente com dúvidas acrescidas sobre o funcionamento destes CAA, se este não for mais esclarecido.

6. As equipas multidisciplinares de apoio à Educação Inclusiva (art.º 12º) são estruturas de apoio de importância fundamental na identificação, planeamento e acompanhamento da intervenção pedagógica de alunos com dificuldades. A criação destas equipas pode ser encarada sob dois prismas: a sua constituição e o seu funcionamento. No que respeita à primeira questão parece útil que ela seja formada por elementos permanentes e elementos variáveis. No entanto, a mesma deve permitir um olhar global e multidimensional, mas conservando a capacidade decisória, o que, com um número excessivo de elementos, poderá ficar comprometida. A participação do diretor de turma/professor ou educador titular parece-nos ser mais essencial como elemento permanente destas equipas do que a presença de três membros do Conselho Pedagógico com funções de coordenação pedagógica de diferentes níveis de educação e ensino.

7. O presente documento aponta para uma perspetiva menos categorial e mais lata do apoio educativo. O facto de existir um “continuum” de “medidas

de suporte à aprendizagem e à inclusão” (Cap. 2, art.º 6º) integra a proposta feita pela Recomendação n.º 1/2014 do CNE. Esta assinalava a necessidade de “medidas intermédias que contemplassem responder a necessidades educativas especiais de carácter transitório, situações de alunos com dificuldades de aprendizagem específicas e medidas menos restritivas que o currículo específico individual”.

8. As “escolas de referência” (domínio visual, educação bilingue e intervenção precoce na infância) permitem a conjugação de recursos que, noutros contextos, seriam difíceis de congregar. Será talvez nestas escolas que as medidas de um currículo participado por todos os alunos e de uma interação social mais lata se colocam de forma mais premente, no sentido de rentabilizar todas as potencialidades dos ambientes inclusivos.

9. Saúda-se a possibilidade de adaptação dos processos de avaliação, processos sem os quais se tornará difícil ou mesmo impossível desenvolver coerentemente medidas educativas inclusivas. Entre as adaptações ao processo de avaliação (art.º 35º, ponto 2) deveria estar contemplada a possibilidade de transcrição de enunciados para “linguagem fácil” o que permitiria a avaliação mais justa de alunos com dificuldades intelectuais.

Recomendações

1. A imprescindibilidade das “medidas de suporte à aprendizagem” propostas implica, para além das que mobilizam todo o conjunto da escola e da comunidade, uma maior clarificação das funções dos professores de Educação Especial. Estas funções devem abranger a intervenção direta com alunos, o apoio ao desenvolvimento e à flexibilidade do currículo, a consultoria e o apoio aos restantes professores da escola. Dada a necessidade de atualizar o perfil destes profissionais (Despacho Conjunto 198/99, de 15 de fevereiro) recomenda-se que o Governo recolha dados que permitam dispor de um perfil de competências e de atuação dos professores de Educação Especial na perspetiva da Educação Inclusiva, de forma a cumprir o

desiderato do preâmbulo do Decreto-Lei de “reforço da intervenção dos docentes de Educação Especial”.

2. Ainda sobre o papel dos professores de Educação Especial, recomenda-se que a sua participação seja claramente mencionada em todos os níveis das “medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão”.

3. A extensão e pertinência das competências da equipa multidisciplinar recomenda que esta equipa encontre uma constituição que lhe permita funcionar de forma pragmática e competente, por isso recomenda-se que sejam atribuídas horas da componente letiva aos membros desta equipa (art.º 12º, ponto 10). Recomenda-se ainda que seja da competência desta equipa escolher o seu coordenador.

4. Sendo os centros de apoio à aprendizagem uma estrutura para assegurar a equidade e a inclusão no sistema educativo, recomenda-se que os diretores das escolas ponham em prática o estabelecido no ponto 7 do art.º 13º com rigorosa clareza e objetividade de modo a que os referidos centros possam vir a funcionar com a máxima eficiência e celeridade.

5. Ainda que contemplado no art.º 1º do Capítulo 1, parece essencial recomendar que sejam feitos todos os esforços para que as medidas propostas neste documento tenham efetivamente um alcance a todos os “estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário das redes pública, privada, cooperativa e solidária” (ponto 3).

6. Para que este Decreto-Lei seja implementado deve ser realçada a importância dos recursos. Reconhecendo o grande esforço que tem sido feito para que existam, na escola pública, mais recursos materiais e humanos, é bem evidente que se continua a lutar com carência destes recursos. Estudos feitos no âmbito do Ministério da Educação mostram, por exemplo, a insuficiência dos meios de resposta dos CRI e a escassez dos recursos docentes e técnicos em muitos agrupamentos. Recomenda-se, portanto, um reforço adequado nas escolas de recursos humanos, materiais e

organizacionais para fazer face a esta nova vocação inclusiva. Recomenda-se que a “Intervenção Precoce” seja considerada como um grupo de recrutamento de docentes, de forma a assegurar uma maior estabilidade nesta área.

7. O funcionamento de turmas com alunos que estejam abrangidos por “medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão” pode claramente beneficiar de uma redução de alunos, facilitando uma atenção mais personalizada. Desta forma, recomenda-se que, sempre que necessário, e sem necessidade de autorização superior, estas turmas possam ser constituídas.

8. Este diploma incentiva mudanças muito significativas nos valores e nas práticas das escolas. Convém, pois, prever medidas que ajudem as escolas a aprofundar as suas práticas inclusivas e a proporcionar a todos os alunos possibilidades de sucesso. Neste aspeto recomenda-se que:

- a) Em relação aos CRI, os serviços proporcionados deverão estar disponíveis para todos os alunos que a escola avalie e que deles necessitem, e não apenas dos que forem objeto de medidas adicionais conforme expresso no ponto 2 do art.º 18º.
- b) Não sendo fator exclusivo de melhoria, a formação representa um elemento relevante de promoção de práticas inclusivas. Neste aspeto, é fundamental que seja dada uma atenção particular à formação inicial, especializada e em serviço para que sejam feitas em conformidade com os conhecimentos disponíveis sobre formação de professores, nomeadamente uma relação entre teoria e prática, modelos de reflexão sobre a prática, e um conhecimento oriundo da experiência.
- c) Seja desenvolvido um programa de formação em serviço para docentes, para lideranças de topo e intermédias, técnicos, assistentes operacionais e famílias. Estes programas poderiam ser contratualizados com centros de formação de professores e com instituições de ensino superior.
- d) Para melhorar as competências de monitorização e avaliação previstas no art.º 32º, deve igualmente ser organizada formação para as equipas

da IGEC para o desempenho cabal das competências que lhe estão atribuídas.

- e) Deveriam ser incentivados outros modelos de avaliação das práticas inclusivas desenvolvidas nas escolas, nomeadamente a possibilidade de esta avaliação poder ser feita em parceria e com escolas/agrupamentos da mesma zona geográfica.
- f) O manual de apoio à prática inclusiva (art.º 31º) deve – à semelhança de documentos há muito usados noutros países – constituir um recurso e uma ajuda, que permita esclarecer dúvidas e sobretudo encontrar caminhos coerentes e seguros para que todos os alunos sejam igualmente considerados para um resultado de sucesso.
- g) Seja prestada a máxima atenção à transição entre o ensino secundário e o ensino superior/formação profissional para que todos os esforços feitos durante a escolaridade obrigatória tenham continuidade.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

4 de abril de 2018

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

DECLARAÇÃO DE VOTO

O meu voto foi contrário ao parecer dado que ele está alinhado, no fundamental, com o diploma jurídico em preparação. Esta posição baseia-se nos seguintes argumentos:

1. As ideias de “escola inclusiva” e de “educação inclusiva” são matérias de política educativa geral que não devem ser reguladas por um diploma que tem em vista, quer no seu articulado, quer na tradição legislativa a que dá continuidade, um domínio específico da ação educativa.
2. As necessidades educativas são, num certo sentido, todas especiais. Isso quer dizer que cada aluno precisa de uma educação adequada às suas características individuais. Colocam-se, porém, a este respeito duas questões.

Uma de ordem conceptual. A noção de “necessidades educativas especiais” nasceu no âmbito das políticas de integração escolar de alunos com deficiências e incapacidades, e isso marca a sua conotação. A outra questão é de ordem operacional. Se cada aluno tem necessidades específicas, e todas são especiais, as políticas para promover a sua educação não podem ser iguais para todos. Pelo contrário, implicam ferramentas diferenciadas e diversidade pedagógica. A retórica da escola inclusiva só tem sentido se às escolas, às famílias e aos outros agentes educativos forem disponibilizados recursos que permitam atuar de forma diferenciada em função das necessidades de cada aluno.

3. A legislação não se produz no vazio. É necessário entender o contexto. E também não é de esperar que a produção legislativa possa, como que por magia, resolver problemas que exigem essencialmente ação política no sentido de modificar práticas que se considerem indesejáveis. Quando se produziu o Dec-Lei 3/2008, entusiasticamente apoiado, na altura, pela “European Agency for Special Needs Education”, a situação que se queria corrigir era caracterizada por uma distorção, na prática, dos objetivos do 319/91. Assim, numa espécie de “escola miscelânea”, sinalizavam-se para a educação especial alunos com necessidades educativas especiais decorrentes de deficiências ou incapacidades permanentes (na linguagem da CIF, que veio substituir o modelo subjacente a anteriores taxinomias utilizadas para sinalizar e classificar as pessoas com deficiências - acusadas de obedecer a um diabolizado “modelo médico” - por um modelo dito “bio-psico-social”, colocando o foco não apenas nos sujeitos, mas na relação entre estes, com as suas capacidades e incapacidades, e o meio social em que interagem, mais ou menos acessível e adaptável às características de cada sujeito) e alunos cujas necessidades educativas decorrem do contexto socioeconómico de origem. Isso levou a que o número de alunos sinalizados fosse superior a 60.000, e mais de 6.000 os professores da educação especial, a esmagadora maioria sem a devida formação. Tratar-se-ia, portanto, de uma epidemia que não se atenuava com os serviços educativos prestados nas escolas, já que os alunos

entravam na categoria de NEE, mas não progrediam escolarmente com a intervenção da educação especial. Além disso, o trabalho que se fazia tendia a centrar-se nos casos de menor gravidade, deixando sem atendimento os alunos com maiores dificuldades.

4. Foi a estes problemas que o 3/2008 procurou responder. Não apenas por si próprio e das medidas de política que previa, mas também através da ação política e administrativa por parte dos serviços competentes do ME que o acompanhou. Essa ação foi suspensa em 2011. O sistema revelou a sua enorme resiliência e permeabilidade aos interesses que se escondem por detrás da situação descrita, pelo que em 2014/2015 já se tinha voltado à situação de partida, ou a outra pior. Nesse ano letivo entravam no 1º ano do 1º ciclo 2,6% de alunos com NEE, valor que subia para 7,6% no 5º ano, 7,2% no 7º ano e apenas 3% no secundário. Em 2018 são mais de 7.000 os professores dos grupos de recrutamento da educação especial e mais de 70.000 os alunos sinalizados.

5. Julgo que este problema exige principalmente ação política, acompanhamento, avaliação e investimento, mais do que nova legislação. Além disso, com os erros e lacunas que contém (por exemplo, pelo modo como coloca os encarregados de educação indefesos face aos profissionais da educação e às práticas discriminatórias que continuam a ser praticadas com demasiada frequência), e pelo facto de ser publicada, a nova legislação virá encobrir os verdadeiros problemas. Mais do que da ideologia e da retórica confusa que contém, o que é preciso fazer é mudar as práticas, o que implica começar por identificá-las, em vez de criar a ilusão de que se quer atuar...legislando.

6. Assim, desejando estar enganado, estou porém firmemente convencido de que, daqui a poucos anos, estaremos todos a lamentar que tudo tenha ficado na mesma e que os alunos com dificuldades educativas especiais resultantes de deficiências ou incapacidades continuem a ser deficientemente atendidos, e que as escolas continuem sem os recursos de que necessitam para desenvolver ações diferenciadas em função das diferentes requisitos para a integração e o

sucesso escolar dos diversos alunos que é sua obrigação acolher e integrar-

Luis Capucha

**PARECER
SOBRE
O REGIME JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES QUE SE DEDICAM À
INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E DESENVOLVIMENTO**

**Parecer n.º 8/2018
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 101, 2.ª Série, de 25 de maio de 2018)

**PARECER
SOBRE
REGIME JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES QUE SE DEDICAM À
INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E DESENVOLVIMENTO**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pela relatora Isabel Sá Correia o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 4 de abril de 2018, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu terceiro Parecer do ano de 2018.

Parecer

Sua Exa. o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior solicitou parecer ao Conselho Nacional de Educação sobre a Proposta de Lei 51/2018, de 14 de fevereiro, que estabelece o regime jurídico das instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento.

A iniciativa legislativa encontra a sua motivação na revisão e atualização do "Regime Jurídico das instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento tecnológico", de 1999 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 125/99, de 20 de abril), e assume-se em convergência com recomendações apresentadas pela OCDE no início de fevereiro de 2018, em resultado da avaliação dos sistemas de ensino superior, ciência, tecnologia e inovação, desenvolvida durante 2016 e 2017, por solicitação do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

No geral, a proposta da, assim designada, "Lei da Ciência" vem permitir a necessária atualização do anterior Decreto-Lei do "Regime Jurídico das instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento

tecnológico”, publicado há quase duas décadas. Contempla também vários importantes aspetos requeridos pela atual conjuntura e está alinhada com a estratégia de inovação tecnológica e empresarial para Portugal 2018-2030, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/ 2018, de 8 de março. A Proposta de Lei estabelece o regime jurídico das instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento tecnológico (I&D), contemplando a sua tipologia (Capítulo I). Contempla também os princípios que devem nortear a investigação científica e desenvolvimento tecnológico (Capítulo II), a organização interna das referidas Instituições de I&D (Capítulo III), os princípios gerais para a avaliação (Capítulo IV), o seu financiamento (recurso humanos e bens patrimoniais) (Capítulo V) e, por fim, a observação e registo do sistema nacional de Ciência e Tecnologia (Capítulo VI).

Na generalidade:

A designação de Lei da Ciência, constante da exposição de motivos sugere que se trata de um diploma legal com alcance mais amplo e estratégico do que o anterior decreto-lei que regulava o regime jurídico das instituições de I&D.

Em primeiro lugar, uma proposta de lei com este alcance deve conter os aspetos de princípio e estratégicos do sistema de ciência e as grandes linhas do seu funcionamento, deixando para outro instrumento legal os aspetos de detalhe, forçosamente mais efémeros. Assim, não se compreende que esta proposta seja omissa quanto à tipologia da investigação contemplada no Manual Frascati (investigação fundamental, investigação aplicada e desenvolvimento experimental), nem que se encare o desenvolvimento experimental exclusivamente na dimensão do desenvolvimento tecnológico, considerando o contributo da investigação para o desenvolvimento e inovação societal.

Em segundo lugar, o aspeto central de uma Lei da Ciência deveria ser os princípios e finalidades que, na proposta de diploma, aparecem como capítulo

II. A organização do sistema e a tipologia e natureza das instituições são instrumentais para as finalidades do sistema de ciência, pelo que se devem seguir aos princípios, e não o inverso.

Em terceiro lugar, numa lei da ciência, apenas deveriam constar os princípios organizativos de cada tipo de instituição, remetendo para diploma do Governo o detalhe organizativo, tendo embora em conta a autonomia de Instituições de Ensino Superior em que se integram muitas Instituições de I&D.

Sem prejuízo desta análise na generalidade, aprecia-se a totalidade da proposta do diploma.

Mais concretamente:

O Capítulo I diz respeito à caracterização das Instituições de investigação científica e desenvolvimento tecnológico (I&D), públicas e privadas.

No seu artigo 2.º, é definida terminologia para efeitos da presente lei, nomeadamente “emprego científico”, “emprego qualificado” e “investigadores”. Se bem que para os dois primeiros termos o grau académico dos envolvidos seja indicado, tal não sucede no caso dos “investigadores” que, para realizar essas funções, deverão ser doutorados. Acresce que, de acordo com definição usada, os gestores de ciência e os comunicadores de ciência são considerados investigadores. Ainda que haja investigadores que acumulam essas funções, há outros comunicadores e gestores de ciência que não fazem investigação. São também englobados na definição de investigador os profissionais de planeamento e gestão dos aspetos científicos e técnicos das atividades de I&D, o que abre a porta para serem considerados investigadores os administrativos associados a atividades de suporte (exemplo: compras e contabilidade) ou gestores de equipamentos, mesmo que não tenham atividade de investigação. Ainda que a atividade das Instituições de I&D necessite de profissionais das carreiras científica, técnica e administrativa, bem como de

promotores e divulgadores da C&T, é necessária a devida clarificação do termo “investigador” numa Lei da Ciência.

A redação da definição das instituições públicas, no artigo 4.º, é confusa e, não sendo referidas as instituições de ensino superior no seu ponto 1, a referência a estas no ponto 2 parece fora do contexto.

No essencial, no Capítulo I são sumariamente caracterizadas cinco tipologias de Instituições de I&D (artigo 6.º, ponto 1). Três delas são de tipos já estabelecidos, como é o caso das Unidades de I&D, que são entendidas como constituindo a base da organização do sistema científico e tecnológico nacional, e os Laboratórios do Estado (LE) e Laboratórios Associados (LA). Estes últimos são também Unidades de I&D, individualmente ou enquanto combinação de várias Unidades de I&D. Relativamente aos LA, o artigo 9.º, ponto 2 a), indica que o estatuto de LA é atribuído a instituições privadas que gozem de estatuto de utilidade pública. Considerando que existem LA que não têm esse estatuto (são organizações privadas sem fins lucrativos), este é um ponto a necessitar de clarificação. Aos três tipos referidos de Instituições de I&D acrescem duas recentes configurações institucionais, os Laboratórios Colaborativos e os Centros de Interface. É prevista também a possibilidade de associação entre estas Instituições de I&D, através de redes e consórcios para partilha de recursos humanos e materiais e para o desenvolvimento de estratégias conjuntas (artigo 6.º, ponto 2), sendo essas redes e consórcios de ciência e tecnologia sumariamente apresentados no artigo 12.º.

Os Laboratórios Colaborativos (CoLAB) são instituições de investigação científica e desenvolvimento, orientadas para a criação de valor económico e social (artigo 10.º) enquanto os Centros de Interface (CI) são entidades cujo objetivo é acelerar a integração de novos processos, serviços ou produtos baseados em conhecimento científico e tecnológico, de elevado valor acrescentado, nas empresas e indústria (artigo 11.º). De referir que a recente Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2018, de 8 de março, veio determinar o início do financiamento competitivo a CoLAB. Com estas duas

novas tipologias de Instituições de I&D pretende-se, não só especializar e diversificar as instituições que se dediquem a I&D, mas também estimular o investimento privado em atividades de I&D; pretende-se igualmente promover a cooperação com as empresas, o tecido produtivo, social e cultural em geral e a criação de mais emprego científico e qualificado nessas instituições.

O título de CoLAB é atribuído pela FCT, I.P., embora o acompanhamento, total ou parcial, dos Laboratórios Colaborativos possa ser delegado na Agência Nacional de Inovação (ANI), a quem compete a atribuição do título e o acompanhamento dos Centros de Interface. A ANI é uma empresa do setor empresarial do Estado, competindo-lhe prosseguir as linhas orientadoras para uma estratégia de inovação tecnológica e empresarial para Portugal, tendo a sua atividade sido reorientada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2018, de 8 de março, que aprovou as linhas orientadoras para uma estratégia de inovação tecnológica e empresarial para Portugal.

Ainda que os objetivos estratégicos destas novas tipologias de Instituições de I&D, devidamente integradas numa estratégia mais global de inovação tecnológica e empresarial sejam de saudar, relativamente aos CoLAB, dada a colaboração prevista de entidades do tecido produtivo, social e cultural em articulação com as instituições de ensino superior (artigo 10.º, 2.d)), a relação do CoLAB, enquanto empresa ou associação de direito privado sem fins lucrativos, a criar com as Universidades e outras Instituições de I&D já existentes, recorrendo a financiamento público, deverá ser definida com muito cuidado. Entre outras questões não menos importantes que deverão ser acauteladas, são de referir: i) a cedência pelas Universidades ou pelos Institutos Politécnicos de parte do tempo de professores ao CoLAB, ii) a relação entre as Instituições de I&D pré-existentis onde esses professores desenvolvem a sua investigação e o CoLAB, incluindo as condições de utilização de equipamentos e outros recursos, iii) a detenção da propriedade intelectual. Tendo em atenção a situação atual de subfinanciamento e carência

de recursos das instituições de ensino superior e os problemas com a irregularidade de obtenção de financiamento com que se debatem as atuais Instituições de I&D onde os professores do ensino superior têm os seus Laboratórios de investigação, todas aquelas questões não poderão ser ignoradas e têm que ser devidamente acauteladas.

O Capítulo I termina com referência aos Centros de difusão e promoção de Ciência, estabelecendo a missão e o quadro normativo aplicável ao Ciência Viva - Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica, aos Centros Ciência Viva e Rede Centros Ciência Viva (artigo 13.º), todos já no terreno, dando consistência a um dos objetivos deste projeto de Lei da Ciência, que é o de divulgar e promover a ciência e a atividade científica.

Estranha-se que o Centro Académico Clínico não seja também considerado entre as novas tipologias de Instituições de I&D.

O Capítulo II elenca os princípios que deverão reger a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico: liberdade de investigação, responsabilidade, emprego científico, boas práticas científicas, ciência aberta, promoção da cultura científica e tecnológica, cooperação, ciência em Português e interação ciência-inovação. Este capítulo é muito bem acolhido pela sua importância com vista a nortear a atividade científica e de desenvolvimento experimental ao nível dos princípios.

Existem algumas preocupações com a redação do artigo 17.º. Aparentemente, só existe liberdade de “auto-organização, de autorregulação, de determinação dos seus objetivos e de escolha dos seus projetos de investigação” no caso de instituições privadas de investigação. Se uma Instituição for considerada pública não poderá escolher os seus projetos de investigação?

De salientar, com agrado, o artigo 21.º sobre boas práticas científicas no qual é considerada responsabilidade das instituições de I&D pautar a sua atividade por princípios de boa prática científica e integridade institucional e obrigação

dos investigadores atuar com responsabilidade social e integridade individual e combater todas as formas de fraude académica e científica.

No caso do artigo 25.º sobre “Ciência em Português”, não se entende o alcance da frase “A língua portuguesa deve ser incentivada como língua de trabalho em ciência”, no caso de atividades de I&D em Ciência e Tecnologia em que a língua franca é o inglês e em que a internacionalização das Instituições de I&D é um objetivo e um desafio. Este assunto necessita de clarificação e de ser devidamente colocado no contexto dos afirmados objetivos de promoção da cooperação científica e tecnológica internacional e de internacionalização das atividades de I&D.

O Capítulo III é dedicado à organização interna e representação institucional das várias Instituições de I&D. Relativamente à estrutura orgânica das Instituições de I&D, ainda que a proposta de lei permita que cada uma faça o seu regulamento interno (artigo 27.º, ponto 4), aparentemente, a flexibilidade é muito limitada.

Os Laboratórios do Estado devem possuir pelo menos seis órgãos (Direção, Conselho de orientação, Conselho científico, Unidade de acompanhamento, Comissão de fiscalização, Comissão paritária) (artigo 27.º, ponto 3) os quais coincidem com os já indicados e descritos no Decreto-Lei n.º 125/99. Todas as outras Instituições de Investigação devem possuir Direção, Conselho Científico e Unidade de acompanhamento, devendo os Laboratórios Associados e os Colaborativos ter ainda um órgão de fiscalização (financeira) (artigo 27.º, pontos 1 e 2). A designação de unidade de acompanhamento, já presente no Decreto-Lei n.º 125/99, sugere tratar-se de uma unidade orgânica da instituição. Sendo composta por especialistas e individualidades externas, a designação mais consentânea seria a de comissão ou, eventualmente, conselho.

Relativamente à composição do Conselho Científico, a redação da proposta de Lei permite, não só que os membros doutorados integrados na Instituição de

I&D dele façam parte como alarga esta possibilidade aos membros doutorados colaboradores (que não cumprem certos requisitos) ou a alguns outros que exerçam atividade na instituição. Competindo ao Conselho Científico emitir parecer sobre o orçamento, o plano e o relatório anual de atividades da instituição, a composição do Conselho Científico deveria ser restringida aos membros doutorados integrados na Instituição de I&D e, entre esses, só aos que tenham posições mais permanentes. Acresce que as dificuldades inerentes ao funcionamento de forma eficiente de um Conselho Científico com um expectável elevado número de membros são percecionadas na Proposta de Lei pelo que é admitido que, de acordo com o regulamento interno do Conselho Científico, este venha a poder funcionar com base numa Comissão Coordenadora. É muito apreciada tal abertura que deveria mesmo ser mais assumida pois é de temer que, de outro modo, o funcionamento regular de qualquer Instituição de I&D venha a ser prejudicado. No caso dos Laboratórios Colaborativos ou Centros de Interface, os seus planos de desenvolvimento e os orçamentos têm também que ser aprovados em Conselho Científico, composto por todos os doutorados, mesmo os colaboradores. Não se entende como é que tal se enquadra na sua tipologia, sobretudo quando assume a forma de empresa.

No que respeita à representação Institucional das Instituições de I&D no Conselho Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI), um órgão consultivo do Governo em matérias de ciência, tecnologia e inovação, estranha-se a sub-representação das Unidades de I&D por, reconhecidamente, constituírem a base da organização do sistema científico e tecnológico nacional (artigo 7.º). Muitas dessas Unidades desenvolvem programas de investigação com relevância económica, social e cultural, em convergência com objetivos e agendas de política nacional e obtiveram as duas mais elevadas classificações no último processo de avaliação concluído, conduzido pela FCT. No entanto, só estão previstos quatro representantes das centenas de unidades de I&D ativas, face, por exemplo, aos dois representantes dos

Centros Académicos Clínicos ou dos Laboratórios Colaborativos e aos sete empresários e empreendedores a título individual (ponto 3 do artigo 35.º). Tal constitui uma clara sub-representação das Unidades de I&D. Acresce ainda o facto de as Unidades de I&D estarem omissas nas comissões de trabalho do CNCTI designadas na Proposta de Lei (ponto 6 do artigo 35.º), sendo, pois, de temer a sua menorização.

Neste capítulo também se encontra previsto o acompanhamento parlamentar dos processos de mudança tecnológica e novos conhecimentos com impacto em políticas públicas ou com implicações sociais relevantes (artigo 36.º), consistente com um dos objetivos desta Proposta de Lei, de estimular o acompanhamento parlamentar dos processos de mudança tecnológica.

O Capítulo IV é dedicado à Avaliação de Ciência e Tecnologia, sendo considerado dever do Estado promover um sistema coerente e transparente de avaliação externa de pessoas, instituições, projetos e programas, procurando as condições adequadas de avaliação e financiamento pelo Estado. Nele se considera que as instituições, quer públicas quer privadas, beneficiárias de programas de financiamento público institucional devem ser objeto de avaliação externa e que deverão também dispor de mecanismos regulares de autoavaliação do seu desempenho científico e acompanhamento interno (artigo 37.º, pontos 2 e 3).

São elencados os princípios fundamentais (artigo 38.º) e os fatores (artigo 40.º) a ter em conta na avaliação, fazendo depender a manutenção dos financiamentos públicos dos resultados dessa avaliação (artigo 40.º, pontos 3 e 4). É de realçar a orientação de que a avaliação deve contribuir para o desenvolvimento, reconhecimento, promoção e valorização do sistema de C&T, bem como respeitar os princípios da transparência, isenção, imparcialidade e do contraditório, e a vontade de criar uma cultura de avaliação rigorosa e isenta pautada pelos mais altos padrões internacionais nessa matéria. Relativamente ao artigo 39.º sobre “Avaliação Externa”, não está explícito quem é responsável pela avaliação, quem escolhe os painéis de

avaliação, qual a periodicidade da avaliação, quais as disposições sobre direito de recurso, quer quanto à seleção dos membros dos painéis, quer quanto aos resultados da avaliação.

O Capítulo V é dedicado aos recursos humanos e patrimoniais. No que respeita aos recursos humanos, indispensáveis às atividades de I&D, esta Proposta de Lei favorece o emprego científico e o emprego qualificado nas instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento tecnológico, sujeito a contratos de diferente natureza (artigo 41.º, ponto 1), regidos pelos estatutos das respetivas carreiras (Estatuto da Carreira de Investigação Científica, Estatuto de Carreira Docente Universitária – e não do Pessoal Docente do Ensino Superior como consta do texto – e Estatuto do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico) ou pela Lei de Trabalho em Funções Públicas (LTFP) ou pelo Código do Trabalho (artigo 41.º, ponto 2). Estão também previstas bolsas de I&D no contexto de planos de formação (artigo 41.º ponto 1 d). Deveria ser explicitado que essas também incluem bolsas de pós-doutoramento, como é de esperar. No que respeita à responsabilidade das Instituições de I&D de garantirem o emprego científico estável, a necessidade de concorrer de cinco em cinco anos a financiamento público e a irregularidade e imprevisibilidade desse mesmo financiamento não casam bem com essa responsabilidade.

É valorizada e garantida a otimização e flexibilização da utilização dos recursos humanos das instituições de I&D, afetados a programas de investigação e projetos, e a interação e mobilidade interinstitucional (artigo 42.º). É também prevista a mobilidade “entre as carreiras de investigação e docente do ensino superior e docente ensino superior politécnico” (artigo 43.º), ainda a ser regulamentada. Ou seja, é essencial clarificar os objetivos, os incentivos e como será regulada a essa mobilidade inter e intrainstitucional e/ou carreiras.

No que respeita ao indispensável financiamento público às atividades de I&D de mérito, a Proposta de Lei entende, e bem, que este deve em regra ser

atribuído de forma competitiva e exige que seja utilizado de forma eficaz e otimizada pelas Instituições de I&D (artigos 44.º e 45.º). No entanto, pode ser considerada como vaga a referência à utilização “eficaz” de recursos (artigo 45.º) uma vez que deixa em aberto a definição do que são os recursos “adequadamente utilizados” e quem é responsável por essa avaliação. Preconiza ainda a promoção de estratégias que permitam aumentar o financiamento para I&D e para a ciência e o ensino superior, designadamente através do acesso a fontes diversificadas de financiamento, quer públicas quer privadas (ponto 3 do artigo 44.º).

É também identificada a Rede de Financiamento público à Ciência que deve ser centrado no mérito e na qualidade científica (artigo 46.º). Esta rede envolve não só a Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P., e a Agência Nacional para a Inovação (ANI), que não financia a ciência, mas tem por missão o desenvolvimento de ações destinadas a apoiar a inovação tecnológica e empresarial em Portugal, prosseguindo as linhas orientadoras da Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2018, bem como as comissões de coordenação e desenvolvimento regionais. Visto que a disponibilização de financiamento deve ser baseada no mérito e na qualidade científica e há que garantir a eficácia do financiamento de C&T e assim a competitividade das atividades de I&D, sendo de apoiar a decisão de atribuir a avaliação a nível nacional à Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P, bem como as recomendações que constam no artigo 46.º:

“1- A Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P., a Agência Nacional para a Inovação e as comissões de coordenação e desenvolvimento regionais e/ou entidades congéneres das Regiões Autónomas articulam-se de modo a que a implementação de instrumentos de financiamento público à ciência seja centrada no mérito e na qualidade científica, como tal avaliada nacionalmente pela Fundação para a Ciência e Tecnologia I.P, de acordo com o princípio da simplificação administrativa e tendo por objetivo a eficácia do financiamento da C&T e das atividades de I&D.

2- Na definição de mecanismos de gestão, deve ser especialmente observado o princípio da proporcionalidade face aos objetivos e à natureza das intervenções financiadas, o que pode incluir a aplicação de metodologias de custos simplificados, devendo ser adotadas as melhores práticas internacionais para o financiamento e o cofinanciamento.”

Não é clarificado o que será esse cofinanciamento, que parece irrealista no contexto do financiamento atual à investigação científica, sobretudo a de cariz mais fundamental.

Ainda que, tal como preconizado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2018, a adoção de

“...um conjunto de medidas destinadas a dinamizar a inovação e a adoção de tecnologia pelas empresas e pela sociedade em geral, reforçando a promoção da cultura científica e tecnológica, os instrumentos de internacionalização do conhecimento, o aumento de emprego científico para jovens doutorados e a estabilidade do financiamento das instituições científicas e tecnológicas “,

seja uma importante estratégia nacional e que haja necessidade de aproveitar o melhor possível as fontes de financiamento alternativo disponíveis, não se pode deixar de lamentar a inexistência de qualquer referência nesta “Lei da Ciência” ao financiamento da Ciência fundamental em Instituições de I&D. A investigação de qualidade em Ciência fundamental é importante para toda a sociedade, embora não seja, aparentemente, do interesse de um investidor específico; é o alicerce e a alavanca do desenvolvimento tecnológico; permite realizar a formação avançada de investigadores bem preparados para ingressar na indústria ou no mercado de trabalho em geral. A investigação fundamental é importante, quer do ponto de vista cultural, quer económico, embora o retorno económico gerado e os benefícios sociais sejam de longo prazo e imprevisíveis. A investigação fundamental é um investimento estratégico, já que é a melhor forma de capacitar um país e de desenvolver uma sólida

cultura de investigação aplicada, podendo conduzir, de forma inesperada, a descobertas revolucionárias.

Apesar de ser identificado como um dos objetivos principais desta Proposta de Lei garantir condições adequadas de flexibilidade da gestão financeira e patrimonial, há que notar as várias dificuldades com que as instituições de I&D se vêm debatendo na utilização dos financiamentos que conseguem obter. Tal resulta da inadequação dos processos administrativos de aquisição de bens e serviços, da não elegibilidade de despesas com contratos de manutenção de equipamentos, entre outros. A entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que procedeu a mais outra alteração ao Código dos Contratos Públicos (CCP), veio limitar drasticamente as atividades de I&D. Como os procedimentos gerais são inadequados, implicando a redução da capacidade para executar financeiramente projetos, bem como a competitividade da atividade de C&T, numa Lei da Ciência deveria ser tido na devida consideração o contributo e a especificidade das Instituições de I&D no contexto da Administração Pública, bem como a importância da respetiva autonomia para o devido cumprimento da sua missão.

O último Capítulo, o VI, é dedicado à observação e registo das atividades de I&D e tem como objetivo garantir a observação e manutenção pelo Estado de um sistema de produção e análise estatística sobre a Ciência e Tecnologia, na sua globalidade, envolvendo os recursos humanos, as instituições, a atividade e produção científica, projetos, programas e financiamento (artigo 47.º). São definidos dois instrumentos, o Observatório das Competências Digitais (artigo 51.º) e o Observatório do Emprego Científico (artigos 52.º e 53.º) e a utilização do inquérito “Rebides/Indez” de modo a agregar, numa única plataforma, a recolha obrigatória das informações sobre os recursos humanos (que além do pessoal docente, incluiu o pessoal investigador, não docente e não investigador) de todas as Instituições de Ensino Superior públicas (artigos 57.º-61.º). Considerando os objetivos indicados, deveria ser utilizado o

inquérito “Rebides” para abarcar as informações correspondentes para as Instituições de Ensino Superior privadas.

A Proposta de Lei n.º 51/2018 vem dar resposta à necessidade de atualizar o regime jurídico das instituições que se dedicam à investigação científica e desenvolvimento tecnológico bem como a outros assuntos relacionados com o sistema de ciência. A Proposta de Lei alarga e diversifica a estrutura dessas instituições, adicionando às Unidades de ID, Laboratórios de Estado e Laboratórios Associados, os Laboratórios Colaborativos e os Centros de Interface. Os objetivos são vários e relevantes: favorecer a aproximação da comunidade científica da economia e da sociedade, aumentar e diversificar as fontes de financiamento, estimular o investimento privado em atividades de I&D e a cooperação institucional entre as empresas, o tecido produtivo, social e cultural em geral e as instituições que se dedicam a I&D e incrementar o emprego científico e qualificado. Esta proposta de “Lei da Ciência” vem acompanhada de Resoluções do Conselho de Ministros, a n.º 25/2018 que aprova as linhas orientadoras para uma estratégia de inovação tecnológica e empresarial para Portugal no período de 2018-2030 e a n.º 23/2018 que determina o início do financiamento competitivo a Laboratórios Colaborativos. Surge, pois, integrada nessa estratégia em que a competência científica e tecnológica instalada, ou a instalar, nas Instituições de I&D é chamada a contribuir para o desenvolvimento e competitividade da Economia Nacional. Se este chamamento deve ser aproveitado pelas Instituições de I&D e se a promoção de atividades de investigação de interesse público não pode ser questionada, uma Lei da Ciência não deveria ignorar as condições para o funcionamento adequado bem como o apoio e o financiamento a dar à investigação de qualidade de índole mais fundamental realizada nas Instituições de I&D. Esta investigação é essencial, quer do ponto de vista cultural quer como investimento estratégico já que é o alicerce e a alavanca do desenvolvimento tecnológico, a melhor forma de capacitar um país e de desenvolver uma sólida cultura de investigação aplicada.

Embora existam claramente interfaces entre a ciência, a tecnologia e a inovação, esta Proposta de Lei não parece separar com clareza diversas realidades, para as quais há que definir objetivos, missões e estratégias diferentes. Acresce ser necessário fazer o devido enquadramento das Instituições de I&D com novas tipologias no contexto das Instituições do ensino superior, sejam estas Universitárias ou Institutos Politécnicos, bem como com as Instituições de I&D onde a comunidade científica se encontra presentemente integrada. Sendo a autonomia das Instituições de Investigação Científica essencial, pois a sua falta é fortemente limitadora das suas atividades, algum estatuto especial para as atividades de investigação científica deveria também ser salvaguardado. Nesta Proposta de Lei são definidas linhas gerais e direções a seguir, algumas de saudar, mas são também deixadas muitas questões em aberto que necessitam de ser esclarecidas, clarificadas ou revistas, conforme detalhado neste Parecer.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

4 de abril de 2018

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

**PARECER
SOBRE
O REGIME JURÍDICO DE RECONHECIMENTO DE GRAUS ACADÉMICOS E
OUTRAS HABILITAÇÕES ATRIBUÍDAS POR INSTITUIÇÕES DE ENSINO
SUPERIOR ESTRANGEIRAS**

**Parecer n.º 9/2018
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 101, 2.ª Série, de 25 de maio de 2018)

**PARECER
SOBRE
O REGIME JURÍDICO DE RECONHECIMENTO DE GRAUS ACADÉMICOS E
OUTRAS HABILITAÇÕES ATRIBUÍDAS POR INSTITUIÇÕES DE ENSINO
SUPERIOR ESTRANGEIRAS**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores Ana Maria Leal Faria, Manuel José Damásio e Pedro Dominginhos o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 4 de abril de 2018, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu quarto Parecer do ano de 2018.

Parecer

O propósito do diploma proposto é o de ampliar a abertura do sistema de ensino superior português ao contexto internacional e consolidar o espírito e implementação da reforma de Bolonha, através da “remoção de obstáculos à mobilidade, nomeadamente através da promoção da comparabilidade entre sistemas e graus de ensino superior, e da introdução de ferramentas transparentes que facilitem a sua implementação e que contribuam para estes objetivos”.

Em termos históricos, a alteração ao Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro veio introduzir no reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros um conjunto de mecanismos que visavam a simplificação e automatização do reconhecimento de graus estrangeiros. No entanto, manteve-se a natureza demasiado casuística e individual do processo, que agora se vem simplificar e renovar. Face ao

exposto, a alteração proposta revela-se como muito positiva, nomeadamente num contexto de internacionalização do ensino superior português.

A proposta implica a implementação no contexto nacional do sistema de ensino superior, de um mecanismo de reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros mais simples, destacando-se:

Um procedimento “automático”, que decorre de um reconhecimento de um grau ou diploma que tenha sido obtido:

- Num Estado que possua um acordo específico com Portugal para o reconhecimento dos graus e diplomas;
- Num Estado, ou Instituição, cujo reconhecimento de “equivalência” entre graus e diplomas tenha sido atribuído pela Comissão de Reconhecimento de Graus e Diplomas.
- A instituição estrangeira deve ser reconhecida, no país de origem, como instituição de ensino superior.

Este procedimento automático é realizado pelas IES, sem distinção do estatuto (público ou privado) ou do subsistema (universitário ou politécnico), que podem reconhecer o grau ou diploma de um titular, havendo deliberação. Em ordem a uma maior operacionalização e otimização deste processo, recomenda-se em linha com práticas internacionais estabelecidas, que a gestão de tal plataforma seja cometida a uma entidade pública com autonomia para execução das tarefas inerentes a este processo e que sejam definidas em maior detalhe as condições de exceção ao regime definido bem como as condições de publicitação das condições de aplicação do mesmo.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

4 de abril de 2018

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

**PARECER
SOBRE
O ESTATUTO DO ESTUDANTE INTERNACIONAL**

**Parecer n.º 10/2018
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 101, 2.ª Série, de 25 de maio de 2018)

**PARECER
SOBRE
O ESTATUTO DO ESTUDANTE INTERNACIONAL**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores João Pedro Louro, João Pedro Videira e Maria Calado, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 20 de abril de 2018, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu quinto Parecer do ano de 2018.

Parecer

Nota introdutória

O presente parecer responde a uma solicitação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) para que o Conselho Nacional de Educação (CNE) se pronunciasse sobre o Projeto de Decreto-Lei que altera o Estatuto do Estudante Internacional, que pretende modificar o Decreto-Lei nº 36/2014, alterado pelo Decreto-Lei nº 113/2014.

Ao longo das duas últimas décadas, o número de estudantes estrangeiros inseridos em instituições de ensino superior em Portugal tem vindo a aumentar significativamente.

Em 2014, a legislação portuguesa define o estatuto de estudante internacional e regula a entrada no ensino superior através de concurso especial de acesso e ingresso (Decreto-Lei n.º 36/2014).

Em 2016, uma Resolução do Conselho de Ministros (Resolução n.º 78/2016) estabelece “orientações gerais para a articulação da política de

internacionalização do ensino superior e da ciência e tecnologia com as demais políticas públicas de internacionalização”.

A proposta de alteração, agora apresentada, decorre, ainda, dos resultados do processo de avaliação aos sistemas de ensino superior, ciência, tecnologia e informação, realizado em 2016/2017 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Esta avaliação traduziu-se no reconhecimento da abertura e atratividade internacional do ensino superior em Portugal e na apresentação, em fevereiro de 2018, de um conjunto de recomendações com o intuito de “reforçar o desempenho e impacto das atividades e Instituições de investigação científica e Desenvolvimento tecnológico (I&D) e de ensino superior em Portugal, numa perspetiva internacional e num contexto multidisciplinar”.

Enquadramento

Tendo em conta o contexto internacional, Portugal tem vindo a manifestar disponibilidade do País para acolher cidadãos e famílias em situação de deslocação forçada e condições humanitárias prementes. Essa realidade está em curso na sociedade portuguesa, através de mecanismos institucionais e de organizações não governamentais.

O nosso país é pioneiro na implementação de políticas nacionais e locais para a integração de migrantes, nomeadamente através de planos nacionais e municipais de acolhimento e integração de imigrantes.

Importa referir o contributo da sociedade civil, nomeadamente o papel relevante desempenhado pela Plataforma Global para os Estudantes Sírios/ Global Platform for Syrian Students (GP4SYS) que promove o acompanhamento e a atribuição de bolsas a estudantes sírios na condição de refugiado.

Várias Instituições de Ensino Superior estão, igualmente, a desenvolver programas de acolhimento de refugiados. Universidades e Politécnicos veem com interesse a inserção e o apoio a estudantes nesta condição.

O CNE tem vindo a refletir sobre a condição dos estudantes no ensino superior, nomeadamente com a realização de seminários e emissão de pareceres e recomendações, com destaque para: Recomendação sobre A condição estudantil no Ensino Superior (2013); Parecer sobre Acesso ao Ensino Superior acompanhado do Relatório sobre a avaliação do acesso ao ensino superior (diagnóstico e questões para debate) (2017). Neste âmbito, reconhece a necessidade de proceder à revisão do Estatuto do Estudante Internacional, ajustando a legislação a esta nova realidade.

Análise / apreciação do documento

Sobre o documento apresentado, o CNE tece as seguintes considerações, que se constituem como fundamentação das recomendações apresentadas:

O documento revela-se pertinente, abrangente e globalmente adequado à realidade, permitindo salvaguardar situações existentes e acautelar realidades emergentes.

O estatuto de estudante internacional passa a englobar também a condição de estudante em situação de emergência humanitária.

Constata-se que a estrutura organizativa do documento apresentado e a sequência do articulado pode confundir e dificultar a perceção clara e correta do que nele se encontra estabelecido.

No que se refere ao ingresso dos estudantes internacionais nas instituições de ensino superior (artigo 4.º), não estão suficientemente acautelados os seus interesses, especificamente a integração atempada no calendário académico. Na prática, verifica-se que o concurso especial de acesso e ingresso decorre tardiamente o que implica a entrada destes estudantes nas instituições com o ano letivo já a decorrer.

No que se refere à integração social e cultural (artigo 12.º), a manutenção da redação anterior é genérica e exprime uma visão simplificada da realidade atual e das potencialidades que a mesma envolve. Seria vantajosa uma nova redação que considerasse a integração plena dos estudantes na vida académica e na sociedade portuguesa.

No que se refere à matéria contida no artigo 14.º, é necessário que seja clarificada a redação, mencionando a taxa de matrícula e de inscrição (no número 2, alínea b).

No que se refere às disposições finais e transitórias (Capítulo IV), é necessário acautelar a situação de direitos já adquiridos pelos estudantes enquadrados no âmbito dos números 1 e 2 do artigo 18.º e que ainda se encontram matriculados, de forma ininterrupta, nas instituições.

Recomendações específicas

O CNE considera pertinentes as seguintes alterações e precisões:

1. Quanto à estrutura organizativa do documento, a matéria contida nos artigos referentes ao “Regime do estudante internacional” (artigos 9.º a 15.º) deveria ser prévia à matéria contida nos artigos relativos ao “Concurso especial de acesso e ingresso para estudantes internacionais” (artigos 4.º a 8.º).
2. Quanto ao ingresso dos estudantes internacionais nas instituições de ensino superior (artigo 4.º), sugere-se a seguinte redação:
 1. O ingresso nas instituições de ensino superior, nos seus ciclos de estudos de licenciatura e integrados de mestrado, por estudantes internacionais realiza-se, exclusivamente, através do concurso especial de acesso e ingresso regulado pelo presente diploma;
 2. O concurso especial de acesso e ingresso para estudantes internacionais no ensino superior deve realizar-se atempadamente, de modo a que estes possam

integrar-se no calendário letivo previsto para os estudantes que entram na primeira fase do concurso nacional de acesso.

3. Quanto à integração social e cultural (artigo 12.º), sugere-se a seguinte redação:

As instituições de ensino superior, com a colaboração das entidades relevantes, devem tomar iniciativas destinadas a promover a integração académica e social dos estudantes admitidos, organizando as ações que considerem adequadas a uma participação ativa, nomeadamente nos domínios da língua, da cultura, da ciência, da tecnologia e do desporto.

4. No que diz respeito ao artigo 14.º (Regulamento), sugere-se a seguinte redação:

2. (...)

b) - O valor da propina anual e taxa de matrícula e inscrição a pagar pelos estudantes internacionais pela frequência dos ciclos de estudos.

5. No que diz respeito às disposições finais e transitórias - Norma Revogatória (artigo 4.º da proposta), sugere-se a seguinte redação:

São revogados os números 2, 3 e 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 36/2014 de 10 de março, na sua redação atual.

Recomendações sobre as estratégias de implementação

Verifica-se que a legislação, por si só, não resolve plenamente o acolhimento destes estudantes, pelo que necessita de ser acompanhada por um conjunto de medidas e de ações que facilitem a sua inclusão, particularmente a atempada atribuição de vistos.

Assim, entende o CNE propor o seguinte:

1. Que as instituições de ensino superior tomem as medidas necessárias e desenvolvam os procedimentos para que o concurso especial de acesso

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

e ingresso para estudantes internacionais permita que estes estudantes possam integrar as suas instituições no calendário letivo previsto para os estudantes que entram na primeira fase do concurso nacional de acesso;

2. Que o acolhimento seja tratado de forma célere, envolvendo o Ministério da Ciência, Tecnologia do Ensino Superior (MCTES), o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), o Ministério da Administração Interna (MAI) e o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) através dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM), com vista ao apoio, informação e simplificação de um processo específico de atribuição de vistos para fins educativos;
3. Que as instituições de ensino superior valorizem e reforcem as suas estruturas de acolhimento com competências e responsabilidade no apoio e inclusão, de modo a promover a integração social de todos os estudantes;
4. Que a aplicação do estatuto do estudante internacional assente numa estratégia de captação de novos estudantes, capaz de os inserir na sociedade portuguesa e de os atrair para o sistema económico e o tecido produtivo;
5. Que se clarifique o regime de dupla nacionalidade, permitindo aos estudantes nestas condições optar pelo ingresso através do concurso nacional de acesso ou através do concurso especial de acesso e ingresso atribuído aos estudantes internacionais, promovendo uma maior aproximação dos lusodescendentes.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

20 de abril de 2018

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

**PARECER
SOBRE
O CURRÍCULO DOS ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO**

**Parecer n.º 11/2018
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 102, 2.ª Série, de 28 de maio de 2018)

**PARECER
SOBRE
O CURRÍCULO DOS ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores Fernando Almeida, Inácia Santana, Joana Brocardo e Manuela Encarnação o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 7 de maio de 2018, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu sétimo Parecer do ano de 2018.

Parecer

Introdução

Por solicitação do Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação (CNE) pronuncia-se, através deste parecer, relativamente ao “Projeto de Decreto-Lei sobre o currículo dos Ensinos Básico e Secundário” que constitui a sétima revisão curricular do Ensino Básico (2002, 2007, 2008, 2011 e 2012) e do Ensino Secundário (2004, 2006, 2007, 2008, 2011 e 2012) após a revisão participada do currículo de 2001 (DL n.º 6/2001 e DL n.º 7/2001, de 18 de janeiro).

No presente parecer, a apreciação global da proposta de Decreto-Lei e as recomendações são antecedidas de um enquadramento com as principais orientações internacionais e diretrizes europeias e de um enquadramento nacional com a evolução dos normativos.

Enquadramento internacional

Em 2009, através do Quadro Estratégico – Educação e Formação 2020, da UE, foram estabelecidos quatro objetivos comuns para enfrentar os desafios no domínio da educação e da formação: tornar realidade a mobilidade e a aprendizagem ao longo da vida; melhorar a qualidade e a eficácia da educação e da formação; promover a igualdade, a coesão social e a cidadania ativa; incentivar a criatividade e a inovação, nomeadamente o empreendedorismo, em todos os níveis da educação e da formação.

A Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, desenvolve um novo modelo global para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar de todos, proteger o ambiente e combater as alterações climáticas e integra 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). O objetivo nº 4, “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”, elenca um conjunto de metas a atingir em 2030, para o concretizar.

No domínio da cooperação internacional (OCDE e Comissão Europeia), Portugal colabora em projetos abrangentes, tais como a análise aos recursos educativos (*School Resources Review*) e o *Future of Education and Skills: Education 2030*.

A Estratégia Nacional de Competências, documento que está a ser elaborado com o apoio técnico da UE e da OCDE, tem como objetivo alcançar melhorias em torno da prosperidade económica e da inclusão social. Através desta estratégia, que envolve vários ministérios, entre os quais o da Educação, pretende-se reunir evidências para orientar políticas, envolver os parceiros sociais e promover a equidade, garantindo o sucesso de uma educação de qualidade para todos. Neste contexto, os Programas Qualifica, Inovação 4.0 e o InCoDe.2030 bem como o Programa Nacional de Promoção do Sucesso

Escolar são instrumentos para a promoção das competências da população portuguesa.

O *School Resources Review* fornece a análise de evidências de políticas sobre como distribuir, utilizar e gerir recursos a fim de alcançar eficácia, eficiência e equidade na educação dos diferentes países. Procura-se identificar as melhores políticas para garantir a utilização efetiva e eficaz dos recursos da escola na melhoria dos resultados dos alunos, em torno de quatro aspetos-chave: administração do uso de recursos nas escolas (nível e fontes de receita, planificação e implementação de políticas); distribuição de recursos (entre tipos de recursos, níveis e setores de educação, níveis de administração, escolas e grupos específicos de alunos, distribuição de recursos humanos, de instalações e materiais escolares); utilização de recursos (tempo de aprendizagem do aluno e correspondente às suas necessidades; atribuição de recursos); e gestão de recursos (capacitação para gestão e monitorização do uso de recursos, transparência e relatórios, incentivos para a eficiência).

O projeto *Future of Education and Skills: Education 2030* procura construir uma visão partilhada, centrada no bem-estar dos indivíduos, das comunidades e do planeta. Numa era caracterizada pela proliferação de conhecimento científico e por uma crescente diversidade e complexidade de problemas sociais, considera-se importante que os currículos continuem a evoluir, identificando-se desafios: ambientais (as mudanças climáticas e o esgotamento dos recursos naturais requerem ação e adaptação urgentes), económicos (a inovação sem precedentes em ciência e tecnologia levanta questões fundamentais para o ser humano, a incerteza generalizada, a exposição ao risco económico e às crises, os novos problemas de segurança cibernética e proteção da privacidade conduzem à necessidade de criação de cadeias globais de valor, de uma economia partilhada em grande escala e modelos económicos, sociais e institucionais que levem a uma vida melhor para todos) e sociais (o aumento da população mundial, a migração, as desigualdades nos padrões de vida e nas oportunidades, os conflitos e

instabilidades, muitas vezes aliados a políticas populistas, corroem a confiança nas instituições e exigem diálogos e soluções globais e locais).

A Comunicação da Comissão Europeia no documento *Improving competences for the 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools* assume o compromisso alargado em incorporar a educação para a cidadania no currículo, incluindo-a como uma componente ou como uma temática transversal.

As conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros da União Europeia realçam a importância da educação na promoção de valores, de habilidades, de conhecimentos e de atitudes necessários à democracia, ao diálogo intercultural e ao desenvolvimento pessoal, que desempenham um papel essencial na aquisição de competências para o sucesso, para a integração na vida social e para o progresso económico (Jornal Oficial da União Europeia, C 319, de 13 de dezembro de 2008). O mesmo documento enfatiza a necessidade de as escolas fomentarem a criatividade e a inovação nos seus alunos, proporcionando-lhes ambientes de trabalho estimulantes, criativos e dinâmicos. As escolas deverão ainda assegurar transições bem-sucedidas entre as diferentes modalidades, ciclos e níveis de ensino, bem como nos sistemas de educação e formação ao longo da vida.

Enquadramento nacional

No Programa Nacional de Reformas 2016-2020, Portugal aposta na exigência de um melhor ajustamento face ao mercado de trabalho e no relançamento de percursos formativos qualificantes. O conjunto de medidas a desenvolver foi organizado em seis eixos fundamentais, dos quais se destacam: i) a redução do insucesso e do abandono escolar precoce; ii) a formação e ativação dos jovens afastados da qualificação e do emprego; iii) a modernização e inovação do sistema educativo; iv) a promoção de competências digitais (INCoDe.2030).

Nesse âmbito, o Ministério da Educação nomeou um Grupo de Trabalho para estudar e definir o perfil dos alunos no final da escolaridade obrigatória de 12 anos, do qual resultou o Despacho n.º 6478/2017, de 26 de julho, que homologa o *Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória*, que valoriza áreas de competências de natureza diversa, tais como cognitiva e metacognitiva, social e emocional, física e prática, em linha com as recomendações da OCDE.

Os Planos de Ação Estratégica, elaborados localmente pelas escolas, no quadro do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, concretizaram-se através do desenvolvimento e consolidação da generalidade das ações, no âmbito do fomento da igualdade de oportunidades e da mobilidade social.

Estes planos incidiram em áreas como a prevenção do abandono e do insucesso, em vertentes como a gestão de sala de aula, o apoio individual e em pequenos grupos, as dinâmicas de integração curricular, a diferenciação pedagógica e a avaliação formativa.

É de mencionar ainda, neste campo, a consolidação do Programa de Tutorias no Ensino Básico (trabalho reflexivo, que considera dimensões sociais, relacionais e afetivas), o alargamento e a diversificação da oferta formativa no ensino secundário, concomitantemente com a aposta no ensino profissional e no reforço da permeabilidade entre vias de ensino, valorizando os percursos de dupla certificação e o ajustamento da oferta formativa às necessidades regionais e setoriais do mercado de trabalho; bem como a dinamização do Sistema de Aprendizagem, enquanto plataforma por excelência da formação de dupla certificação para jovens, no contexto de uma estratégia global de promoção do sucesso escolar e da empregabilidade dos jovens (Programa Nacional de Reformas 2016-2020).

Evolução dos normativos

O sistema educativo português pauta-se por um corpo legislativo relevante na área do currículo e das aprendizagens abordando diferentes temáticas e com especificação de abordagens e modelos, conteúdos e domínios, áreas disciplinares e transversais, percursos formativos e educativos, avaliação e inclusão.

Na “revisão participada do currículo” de 2001 foi consagrada uma matriz comum nos ensinos básico e secundário, constituída por três componentes de natureza complementar – disciplinar, curricular não-disciplinar e transdisciplinar - além de um tempo específico de livre escolha da escola. Esta organização interna da componente disciplinar iniciava-se por um “ensino globalizante” no 1º CEB, em “áreas interdisciplinares de formação básica” no 2º CEB, “por disciplina ou grupo de disciplinas” no 3º CEB, sendo uma organização essencialmente disciplinar no ensino secundário.

No âmbito do desenho curricular dos diferentes ciclos e níveis de ensino, e ao longo da evolução dos normativos, sempre foi notória uma preocupação alargada em torno das especificidades de cada nível ou ciclo de ensino, através da abordagem de questões relacionadas com as disciplinas e a respetiva carga horária, as componentes curriculares e outras áreas transversais ao currículo, as ofertas complementares e de escola, as áreas de enriquecimento curricular e a escola a tempo inteiro, autonomia e flexibilidade, os percursos educativos flexíveis e adequados às várias situações e perfis pessoais, permeabilidade entre cursos, avaliação e transição, prosseguimento de estudos e transição para o mercado de trabalho, inclusão, aprendizagens essenciais e articulação entre documentos em vigor, sucesso escolar e melhoria das aprendizagens.

Em revisões efetuadas a vários normativos, com ajustamentos e pressupostos derivados de diversos modelos, foi surgindo legislação que atualmente enquadra esta proposta de Decreto-Lei, designadamente:

- a organização e a gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário (Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho);
- o reforço da autonomia das escolas com contrato de autonomia e das escolas do ensino particular e cooperativo (Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro, Portaria n.º 59/2014, de 7 março);
- o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril);
- o modelo integrado de avaliação externa das aprendizagens dos alunos do ensino básico (Decreto-Lei n.º 17/2016, de 4 de abril), regulamentado pelo Despacho Normativo n.º 1-F/2016, de 5 de abril;
- o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (PA), (Despacho n.º 6478/2017, de 26 de julho).
- o Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular (PAFC), no ano escolar de 2017-2018 (Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho);
- a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC);
- as Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar (OCEPE);
- as Aprendizagens essenciais (AE), correspondentes aos anos escolares da experiência pedagógica do ano em curso.
- o Projeto de Decreto-Lei sobre o regime jurídico da educação inclusiva no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;
- o Portugal INCoDe.2030.

O PA é o documento de referência global, norteador da convergência e da articulação das decisões inerentes às várias dimensões do desenvolvimento curricular.

As AE são os documentos de orientação curricular de base na planificação, realização e avaliação do ensino e da aprendizagem, conducentes ao

desenvolvimento das competências inscritas no PA e são perspectivadas como dizendo respeito aos conhecimentos, capacidades e atitudes a desenvolver por todos os alunos. As AE foram usadas nas escolas/agrupamentos abrangidos em 2017/2018 no âmbito do PAFC.

A ENEC, elaborada pelo Grupo de Trabalho de Educação para a Cidadania (Despacho n.º 6173/2016, de 10 de maio), em convergência com o PA e com as AE, é também um documento de referência no quadro de um processo de promoção da autonomia e flexibilidade curricular.

O PAFC, lançado em regime de experiência pedagógica, foi implementado em 226 unidades orgânicas das redes pública e privada de escolas, cujos órgãos de direção, administração e gestão manifestaram interesse na sua implementação, aplicando-se a turmas iniciais do ciclo (1.º, 5.º, 7.º anos de escolaridade), de nível de curso (10.º ano de escolaridade) e de 1.º ano de formação de cursos organizados em ciclos de formação. Através de medidas de flexibilização curricular nos ensinos básico e secundário, delineadas em função do PA, procura-se melhorar as aprendizagens, de modo a atingir maior desempenho escolar por todos os alunos.

Apreciação global do Projeto de Decreto-Lei

Aspetos gerais

Considera-se da maior relevância a presente proposta de Decreto-Lei, uma vez que procura criar condições para que a escola possa promover aprendizagens significativas e contextualizadas que respondam aos avanços sociais e tecnológicos do mundo atual. Retoma o racional que a evolução dos normativos curriculares evidencia desde 2001, concretizando perspetivas de autonomia e criando mais possibilidades de flexibilidade curricular.

É sobretudo um normativo de organização do desenvolvimento curricular e não propriamente de estabelecimento do currículo, que mobiliza e alarga o conjunto dos documentos curriculares recentemente publicados, integrando

muitas das suas designações e introduzindo outras. Neste sentido, apesar de pretender ser um documento clarificador, cria algumas ambiguidades curriculares, nomeadamente as que decorrem do facto de passarem a coexistir programas de 1989 e metas curriculares da revisão da estrutura curricular de 2012 com pressupostos incompatíveis e que poderão induzir a práticas pedagógicas profundamente contraditórias com os princípios orientadores da presente proposta.

Uma parte importante deste documento concretiza a generalização do Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular (Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho). No entanto, o tempo de realização deste projeto, (inferior a 1 ano letivo) e os poucos dados conhecidos sobre a sua implementação, não permitem analisar opções baseadas numa avaliação fundamentada e ponderada, aspeto que o CNE por várias vezes tem afirmado como fundamental para nortear as opções educativas e que, mais uma vez, não podem sustentar a apreciação e as recomendações que a seguir se apresentam. Assinala-se, no entanto, a publicação recente de *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal - an OECD review* que propõe que se considere a possibilidade de estender o Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular a todas as escolas/agrupamentos em 2018 e 2019.

O CNE tem vindo a afirmar a importância de incluir um conjunto “comum de finalidades e competências” no currículo definido a nível nacional e de prever margens de adaptação e de complementaridade. Tem defendido que o currículo viabilize um paradigma de escola onde todos possam aprender, evoluindo de um modelo curricular rígido, assente em componentes fechadas e controladas a nível nacional, para um modelo flexível que permita a adequação das propostas curriculares aos alunos, de acordo com a realidade de cada escola e com as metas que define (CNE, Parecer n.º 2/2012).

A proposta em apreço concretiza estas ideias, perspetivando uma maior autonomia das escolas na organização e gestão curricular. Assume-se o papel central dos professores no desenvolvimento curricular e integram-se os alunos

e os encarregados de educação na identificação de opções curriculares. Reconhece-se aos agrupamentos/escolas não agrupadas o direito de definir o nível de flexibilidade que considerem adequado, em regra geral, até um máximo de 25%, para promover uma aprendizagem que visa alcançar as competências definidas no PA, em diálogo com as famílias e os restantes parceiros da comunidade. A possibilidade de gerir parte da carga horária das disciplinas e de as organizar de modos variados (por semestre, por ano ou de outros modos) são aspetos inovadores e marcam uma mudança de paradigma curricular no nosso país, tradicionalmente pouco flexível. Isto permite que as decisões das escolas incidam sobre aspetos marcantes de uma real concretização de flexibilização curricular.

Flexibilidade, documentos curriculares e sua operacionalização

Destacamos dois aspetos subjacentes à flexibilidade prevista que nos parecem merecer uma reflexão aprofundada. Um primeiro diz respeito ao conjunto dos documentos curriculares que se assumem de referência para o desenvolvimento do currículo e que incluem os programas, as metas, as orientações curriculares, os perfis profissionais, as referências do Catálogo Nacional de Qualificações e as Aprendizagens Essenciais. Estas, assumidas como as “orientações curriculares de base na planificação, realização e avaliação do ensino e da aprendizagem” conflituam, em muitos casos, com os documentos da revisão da estrutura curricular de 2012, que se mantêm, contraditoriamente, em vigor. Por outro lado, as AE não estão completas, desconhecendo-se a sua formulação para os anos não incluídos no PAFC, à exceção das áreas que organizaram as AE por ciclos, nomeadamente a Educação Artística nos 1º e 2º ciclos. Para exercer a sua autonomia e decidir sobre o nível de flexibilidade a adotar, as escolas devem dispor de um conjunto de orientações curriculares coerentes, articuladas entre si e que claramente perspetivem o objetivo de formar cidadãos com o perfil à saída da escolaridade obrigatória. A definição clara destas orientações curriculares

cabe ao ME e não deve, nem pode ser relegada para as decisões a tomar por cada escola.

Um segundo aspeto diz respeito aos meios para exercer essa flexibilidade. A investigação tem evidenciado que a qualidade das aprendizagens é de importância central para a melhoria do desempenho e promoção do sucesso escolar. Nesse sentido, os recursos são igualmente determinantes. Sabendo-se que os recursos disponíveis, por si só, não geram mais sucesso considera-se, no entanto, que reconhecer às escolas, em articulação com os pais e restantes membros da comunidade, a possibilidade de decidir sobre a melhor forma de organizar e gerir o currículo, não pode estar dissociado de lhes reconhecer, igualmente, a capacidade de identificar os recursos (materiais e humanos) de que necessitam e de os saber usar com responsabilidade. Não se considera, por isso, coerente a imposição de que, da opção de flexibilização escolhida pela escola, não possa resultar um aumento de pessoal docente, se devidamente fundamentada a sua necessidade.

Integração curricular da Educação para a Cidadania

A proposta de decreto-lei concretiza, igualmente, recomendações anteriores do CNE de não redução da Educação para a Cidadania a uma dimensão transdisciplinar. A proposta apresentada integra nas matrizes curriculares a componente de Cidadania e Desenvolvimento de um modo equilibrado, prevendo no 1.º ciclo uma integração curricular transversal, nos 2.º e 3.º ciclos uma integração curricular disciplinar e no ensino secundário uma integração curricular flexível, decidida por cada escola.

A Educação para a Cidadania é considerada, no presente normativo, como prioridade e “opção curricular estruturante” (artigo 19º), por ter de integrar na atividade curricular que a suporta, o “exercício da cidadania ativa, da participação social, em contextos de partilha” (ponto 1, da alínea d) do referido artigo).

Explicitação de termos e conceitos referidos no documento

No documento em apreço destaca-se o princípio orientador de garantir uma escola inclusiva, perspectivado de acordo com o “Regime jurídico da educação inclusiva no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário”. Recorde-se que este documento é muito recente, pelo que está pouco consolidado o significado atribuído ao conceito-chave de abordagem multinível, que deveria aqui ser brevemente explicada. Neste sentido, importa clarificar também o entendimento de medidas universais, seletivas e adicionais, inscritas no referido normativo e que são mobilizadas no presente projeto de Decreto-Lei, de forma a reduzir ao máximo as margens de ambiguidade da linguagem que as designações instituídas podem provocar, procurando sintonizar os atores educativos com os conceitos e deste modo assegurar práticas consistentes.

Oferta formativa e matrizes

O CNE tem vindo a perspetivar como relevantes vários dos princípios orientadores incluídos no projeto de decreto-lei, nomeadamente os relativos à promoção de uma maior articulação entre os vários ciclos de ensino, à valorização da identidade do ensino secundário e à gestão e lecionação interdisciplinar e articulada do currículo.

A distinção entre “oferta educativa para o ensino básico” e “oferta educativa e formativa para o ensino secundário” clarifica os grandes objetivos destes ciclos de ensino, justificando que no ensino básico não se incluam os cursos de ensino vocacional e implicitamente explicando a especificidade dos cursos de educação e de formação de adultos dos ensinos básico e secundário na modalidade de ensino recorrente, e que justifica manterem-se as normas que os regem.

As matrizes curriculares-base do ensino básico estão organizadas por componentes curriculares perspectivadas numa articulação curricular assente

na prática da monodocência, no 1.º ciclo, em diferentes disciplinas agregadas em áreas disciplinares de modo a privilegiar abordagens interdisciplinares, no 2.º ciclo e em disciplinas organizadas em áreas disciplinares, no 3.º ciclo.

No entanto, no 1.º Ciclo, apesar de se reforçar a importância de uma “abordagem globalizante do ensino e da aprendizagem assente na monodocência” (alínea a) do número 1 do artigo 13º), a operacionalização desta recomendação revela-se inconsistente na matriz apresentada, onde a disciplinarização prevalece, espartilhando os saberes. Mesmo com a indicação de que os tempos constituem apenas valor de referência, tal não difere das matrizes dos outros níveis de ensino, o que não contribui para tornar evidente a especificidade deste nível de ensino no que diz respeito ao carácter globalizante e integrador das aprendizagens.

Constata-se a valorização da componente de Educação Artística nas matrizes dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos, aproximando-se da Recomendação n.º 1/2013 do CNE – *Recomendação sobre a Educação Artística*, persistindo, no entanto, várias interrogações sobre a sua efetivação, decorrentes da falta de recursos humanos disponíveis e da impossibilidade de aumentar o pessoal docente como é referido no número 5 do artigo 12.º da proposta de Decreto-Lei em apreço. No caso do 1º ciclo, a coadjuvação prevista na Educação Artística e na Educação Física (alínea c) da Matriz Quadro I), condicionada à disponibilidade de recursos humanos, torna-se impraticável dada a sua inexistência na grande maioria dos agrupamentos/escolas não agrupadas, mantendo-se assim as Artes e a Educação Física longe do quotidiano escolar dos alunos, nesta fase determinante do seu desenvolvimento global.

As matrizes curriculares-base do ensino secundário integram disciplinas comuns nas componentes de formação geral e sociocultural e disciplinas de formação específica, científica, técnica artística ou de formação em contexto de trabalho, conforme os vários tipos de curso.

À opção pelos vários percursos previstos ao nível do secundário, junta-se a possibilidade de os alunos deste nível de ensino adotarem um percurso formativo próprio, através da permuta ou substituição de disciplinas. Embora sabendo que, na prática, esta escolha possa ser muito limitada por condicionantes contextuais, ou mesmo impossibilitada se os alunos quiserem optar por áreas artísticas, essa possibilidade é coerente com os objetivos definidos no documento.

Relativamente ao ensino secundário retomam-se posições anteriores do CNE que assinalam que a utilização das classificações dos exames nacionais no regime de acesso ao ensino superior tem implicado uma sobrevalorização da avaliação externa e condicionado o percurso dos alunos e a identidade deste nível de ensino.

Avaliação

Identificam-se alguns problemas relativamente ao articulado sobre avaliação que globalmente não reflete a evolução do conhecimento sobre este tema.

Na introdução refere-se a “diversidade de procedimentos e instrumentos de avaliação” remetendo desde logo a avaliação para estes aspetos. Os procedimentos e instrumentos de avaliação devem ser diversificados, não pela diversidade em si própria, mas porque devem ser adequados, em cada momento, ao seu propósito e objeto de avaliação. Note-se que há contributos mais importantes da avaliação para a realização de aprendizagens significativas, como seja desenvolver a avaliação a par com o processo de ensino e de aprendizagem, criando contextos propiciadores de aprendizagem, nomeadamente desenvolvendo nos alunos a sua capacidade de autorregulação, aspeto praticamente ausente neste documento.

A finalidade da avaliação como constituindo “um processo regulador do ensino e da aprendizagem, que orienta o percurso escolar dos alunos e certifica as aprendizagens realizadas” (número 1 do art.º 23º) pode ser

incorretamente interpretada, no sentido de a avaliação poder ter estes três propósitos em simultâneo. Sendo todos eles propósitos da avaliação, são distintos entre si, concretizando-se em separado e em momentos distintos.

O que verdadeiramente permite distinguir os seus vários tipos de avaliação são as funções e os propósitos associados ao ato avaliativo. Assim, a opção de considerar três modalidades de avaliação e não duas (integrando a diagnóstica como uma formativa) origina um conjunto de ambiguidades. No artigo 25.º indica-se que a “avaliação diagnóstica realiza-se sempre que seja considerado oportuno, sendo essencial para fundamentar a definição de estratégias de diferenciação pedagógica, de superação de eventuais dificuldades dos alunos (...)”. Note-se que esta definição de avaliação diagnóstica se confunde com o que deve ser o entendimento da avaliação formativa, que envolve igualmente a aplicação de estratégias de diferenciação pedagógica, na procura de superar eventuais dificuldades dos alunos. No documento indicam-se as potencialidades da avaliação diagnóstica – “facilita a integração escolar dos alunos”, “sustenta a definição de estratégias de ensino” – que são igualmente características da avaliação formativa.

A avaliação sumativa tem por propósito sintetizar a aprendizagem, fazer um ponto de situação, para reportar, informar, hierarquizar ou selecionar. Deste modo, considera-se desadequado indicar que a “avaliação sumativa realiza-se no final de cada período letivo” (número 3 do art.º 28º), uma vez que pode igualmente ocorrer ao longo do ano, sempre que se verifique necessário fazer um ponto de situação.

Finalmente, embora se considere que a avaliação formativa é a principal modalidade de avaliação, não se incluem os alunos como intervenientes na mesma. A função da avaliação como reguladora das aprendizagens deve conferir aos alunos um papel ativo em todas as fases do processo de aprendizagem. Esta envolve a criação de mecanismos que lhes permitam uma crescente tomada de consciência do seu percurso, em cada momento, mobilizando-os para uma progressiva adequação do seu estudo às

necessidades de avanço no currículo, criando assim intencionalidades de trabalho.

Recomendações

1. O sistema nacional estruturado de apoio ao projeto-piloto do PAFC pode mostrar-se insuficiente e mesmo desadequado para apoiar o alargamento que previsivelmente irá acontecer. O aumento do número de agrupamentos e escolas incluídos na flexibilização curricular requer que se deem novos passos quanto aos sistemas de apoio, incentivo, acompanhamento e avaliação das inovações.

É da maior importância que se garanta uma monitorização de proximidade, sustentada na formação de professores, diretores e assistentes operacionais, que seja perspectivada como um real motor de apoio à gestão e desenvolvimento curricular.

A transição de uma realidade curricular normativa e inflexível, para aquela que se aponta neste projeto de Decreto-Lei, deve enquadrar-se numa cultura de responsabilidade e de qualidade. Como tal, importa que o dispositivo de acompanhamento e monitorização previsto no artigo 34.º integre uma dimensão de formação científico-pedagógica dos professores, que decorra de necessidades emergentes das práticas docentes e que promova hábitos de reflexão sobre a profissão, em dinâmicas de cooperação e de partilha.

Este dispositivo de acompanhamento e monitorização deve, ainda, facilitar e apoiar o desenvolvimento de mecanismos de articulação e cooperação entre os agrupamentos e as escolas não agrupadas, tendo em vista uma mais célere e organizada partilha de práticas, em redes de entreajuda. Tais mecanismos revelam-se essenciais para animar, aprofundar e sustentar as dinâmicas de inovação curricular, pedagógica e organizacional em curso. Estas dinâmicas de cooperação são essenciais para fortalecer as lideranças escolares e para

promover um necessário balanço entre a autonomia e a capacidade e responsabilidade.

2. Para poder gerir de modo flexível o currículo é indispensável dispor de todos os documentos curriculares mencionados na proposta de Decreto-Lei e garantir a coerência entre si. Importa que o ME defina de modo claro e articulado os documentos curriculares de referência para que as escolas e os professores possam desenvolver o seu trabalho no sentido de assegurar uma melhor aprendizagem a todos os alunos.

3. A concretização do projeto educativo e a possibilidade de oferta, em pé de igualdade entre escolas, das disciplinas de complemento à Educação Artística, de Apoio ao Estudo e de Oferta complementar, assim como as áreas de Opção no ensino secundário, implicam que os agrupamentos/escolas não agrupadas não fiquem espartilhadas por um crédito horário reduzido e limitadas ao seu corpo docente. Deve, por isso, ser possível a contratação de docentes sempre que tal se verifique necessário e desde que devidamente fundamentada.

4. Importa repensar o modo como a avaliação está configurada no documento, através da inclusão, de forma clara e consistente, da importância da autorregulação do aluno. É igualmente importante identificar as diversas finalidades da avaliação e de que modo orientam os processos avaliativos, bem como caracterizar, de modo não contraditório, as várias modalidades de avaliação.

5. Incluir, no artigo 3.º desta proposta de Decreto-Lei, a definição do que se entende por “medidas multinível, universais, seletivas e adicionais”, constante do regime jurídico da educação inclusiva no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, pelo caráter estruturante de que se revestem.

6. Importa concretizar formas de garantir efetivamente as características globalizantes próprias do 1.º ciclo, propondo-se, assim, que a matriz curricular traduza claramente essa visão integradora.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Também, de modo a poder concretizar-se um ensino secundário como fase final da escolaridade obrigatória coerente com o Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória, reitera-se a recomendação do CNE no Parecer n.º 3/2017 – *Parecer sobre Acesso ao Ensino Superior*, onde se “reconhece a necessidade de melhorar o sistema de acesso ao ensino superior” tendendo para que os exames nacionais tenham apenas implicações ao nível da conclusão e certificação do ensino secundário e não como o instrumento de acesso ao ensino superior em que se transformou.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

7 de maio de 2018

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

**PARECER
SOBRE
O REGIME JURÍDICO DE GRAUS E DIPLOMAS DO ENSINO SUPERIOR**

**Parecer n.º 12/2018
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 102, 2.ª Série, de 28 de maio de 2018)

**PARECER
SOBRE
O REGIME JURÍDICO DE GRAUS E DIPLOMAS DO ENSINO SUPERIOR**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores Ana Maria Leal Faria, Manuel José Damásio e Pedro Dominginhos o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 7 de maio de 2018, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu sexto Parecer do ano de 2018.

Parecer

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) solicitou ao Conselho Nacional de Educação (CNE) um Parecer sobre a Proposta de Decreto-Lei que altera o regime jurídico dos graus e diplomas do Ensino Superior – Decreto-Lei n.º 38/2018. A iniciativa legislativa em apreço é a quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, alterado pelos Decretos-Lei n.º 107/2008, de 25 de junho, n.º 230/2009, de 14 de setembro, n.º 115/2013, de 7 de agosto, e n.º 63/2016, de 13 de setembro, que aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior. A proposta submetida ao Conselho Nacional de Educação, para parecer, possui um conjunto de alterações, das quais se destacam:

i) Reforço das condições de acreditação dos cursos no que concerne à percentagem de docentes de carreira, com introdução deste conceito no enquadramento legal do ensino superior;

- ii) Alteração genérica em todos os ciclos de formação, seja no ensino universitário, seja no ensino politécnico, dos rácios exigidos para efeitos de acreditação de um ciclo de estudos;
- iii) Eliminação do conceito de especialista de reconhecido mérito profissional;
- iv) Ampliação da possibilidade de redução da duração do ciclo de estudos conducente ao grau de mestre;
- v) Limitação dos Mestrados Integrados a situações em que existam diretivas europeias em termos de acreditação profissional;
- vi) Alargamento da atribuição do grau de doutor a todas as instituições de ensino superior (IES), sem distinção entre ensino universitário e ensino politécnico.
- vii) Reformulação e alargamento do conceito de “investigação” em linha com as orientações internacionais dominantes;
- viii) Alargamento, em função da alteração anterior, das exigências em termos de desenvolvimento de atividades de I&D a todos os ciclos de estudo, com especificação de exigências distintas consoante o seu nível;
- ix) Exigência de ligação a unidades de I&D acreditadas pela FCT com a classificação de “Muito Bom” ou “Excelente” para acreditação dos doutoramentos, bem como definição da percentagem de docentes integrados nessas unidades de I&D;
- x) Reforço dos ambientes de investigação associados aos doutoramentos, ao mesmo tempo que se limita a existência de componente curricular, devendo esta constituir-se como exceção;
- xi) Definição de regulamentação para autorização de ciclos de estudo a funcionar no estrangeiro.

A proposta de alteração do decreto-lei relativo à definição de Graus e Diplomas pretende corporizar, de acordo com o MCTES, as sugestões e

conclusões contidas no Relatório da OCDE aos Sistemas de I&D, Inovação e Ensino Superior em Portugal, apresentadas publicamente no dia 9 de fevereiro de 2018, no sentido de modernizar o sistema de ensino superior e contribuir para o seu desenvolvimento.

Neste contexto, importa ponderar a estratégia que preside à produção das iniciativas em análise, nomeadamente por via da aferição da capacidade de as alterações propostas poderem vir a contribuir efetivamente para a modernização do sistema de ensino superior, seja por via da diversificação das ofertas formativas, seja por via do aprofundamento das missões do ensino universitário e politécnico, quer ainda pela potenciação da atuação em rede das instituições.

O ensino superior e as atividades de investigação não cessaram de se complexificar ao longo das últimas décadas, resultando, hoje, num conjunto de dimensões e realidades diversificadas, que dedicam uma cada vez maior atenção, nomeadamente em função do seu grau de internacionalização, a questões como os critérios de exigência dos sistemas de ensino superior, a qualificação dos seus recursos humanos, e a transferência e produção de conhecimento como consequência de atividades de I&D. Exemplos do reconhecimento deste quadro são a Resolução n.º 78/2016 do Conselho de Ministros, dedicada à valorização da internacionalização e da investigação científica em Portugal, ou estudos recentes sobre a modernização do ensino superior, como é o caso do relatório da Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, “A Modernização do Ensino Superior na Europa: Pessoal Académico” – 2017¹.

A iniciativa legislativa de que resultou a proposta de Decreto-Lei n.º 38/2018 insere-se por isso numa linha de continuidade da legislação anterior relativa

¹ Comissão Europeia/EACEA/Eurydice (2018). A Modernização do Ensino Superior na Europa: Pessoal Académico – 2017. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

ao regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior que, desde 2006, vem tentando consolidar no País os objetivos genéricos originalmente definidos no âmbito do processo de Bolonha. Tal como em 2007, também agora esta iniciativa legislativa é enquadrada por um relatório da OCDE, “Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal”¹, da qual se destaca, em síntese, a recomendação da necessidade de se promoverem diversas medidas que tenham como objetivo - após uma consulta em larga escala que envolva todos os intervenientes no sistema - a produção de uma nova estratégia nacional para o conhecimento e inovação de que possa resultar um quadro estável de prioridades e a definição de um modelo sustentável de governação.

O Parecer começa por questionar o carácter avulso de algumas das medidas propostas e a sua falta de enquadramento numa revisão mais vasta da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), bem como dos regulamentos e estatutos da própria Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), como aliás recomenda a própria OCDE. Sugere-se, pois, a cuidada ponderação da necessidade de articular a reforma agora proposta com outras alterações legislativas e de promover uma reforma institucional da FCT que lhe garanta a necessária independência, que aumente a sua capacidade operacional e que reduza o grau de burocratização atual.

Recomenda-se, também, que se repense o carácter demasiado regulador e eventualmente prejudicial para o sistema de algumas das medidas propostas, e que se oriente a reforma para um aprofundamento da autonomia das IES e não para a promulgação de medidas que a cerceiam, pois, a proposta de decreto-lei em apreço dá conta de um redirecionamento das linhas orientadoras das

¹ OECD, Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal, Draft document, 2018.

políticas de ensino superior em Portugal no sentido de restringir fortemente a sua autonomia, sobretudo do ponto de vista pedagógico e científico.

Finalmente, questiona-se a proposta de norma transitória, por ser manifestamente ambiciosa. Considera-se demasiado curto o quadro temporal proposto para implementação da legislação, com riscos de enorme perturbação do sistema e da estabilidade desejável do funcionamento das instituições. Aconselha-se, por isso, a adoção de um período e modelo de transição mais longo.

Tecidas estas considerações gerais, far-se-á uma análise dos aspetos particulares da proposta legislativa que parecem merecer maior atenção.

i) Do reforço da exigência de estabilidade do corpo docente para efeitos de acreditação dos diplomas e ciclos de estudo

Entende-se como adequada a exigência da qualificação do corpo docente, nomeadamente para efeitos de acreditação dos ciclos de estudo, bem como a procura da estabilidade do mesmo, medida pela percentagem dos docentes de carreira afetos à atividade de uma IES. Esta é, por um lado, uma questão de dignificação das relações laborais, e por outro, uma resposta à expectativa de que um corpo docente mais estável consiga cumprir com melhores resultados as funções que lhe são confiadas e, desta forma, potenciar a missão das IES junto da sociedade. Importa, no entanto, referir algumas situações que devem merecer reflexão adicional e eventuais alterações:

- a) O diploma em análise não prevê um período transitório para os ciclos de estudo em funcionamento. Sabe-se que foi iniciado este ano o próximo ciclo de avaliação promovido pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Concordando-se com a filosofia, entende-se que se deve definir um período para adaptação das instituições, que pode coincidir com o segundo ciclo de avaliação promovido pela A3ES, para que as percentagens de docentes de carreira sejam alcançadas;

b) Se é clara a existência de uma carreira docente devidamente consolidada no ensino superior público que possibilitará a implementação do definido na alínea k) do artigo 3.º da proposta legislativa, tal situação não se verifica no ensino particular e cooperativo. De facto, hoje não existe ainda um estatuto específico de carreira para os docentes e investigadores deste subsector, embora tal esteja previsto há vários anos. Assim, eventuais definições como as agora propostas, só poderiam ser determinadas por acordo a estabelecer entre os sujeitos de uma relação laboral. Para procurar enquadrar a questão, invoca-se no texto preambular da proposta de decreto-lei, o artigo 52.º da Lei n.º 62/2007, que aprovou o RJIES. A norma programática, inserida nessa legislação, estabelece que “aos docentes do ensino superior privado deve ser assegurada uma carreira paralela à dos docentes do ensino superior público”. A questão é que uma carreira paralela não significa que seja aplicável ao pessoal docente do ensino privado o Estatuto da Carreira Docente Universitária, nem o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Politécnico - ambos pensados e com âmbito de aplicação limitado aos docentes com o estatuto de trabalhadores em funções públicas. Face ao exposto, recomenda-se o acautelar desta questão por via da previsão da situação de excecionalidade do caso mencionado e consequente criação de condições para a produção da necessária legislação.

c) O relatório da OCDE, as práticas internacionais e os estatutos da carreira docente universitária e politécnica, consagram a virtuosidade da existência de docentes a tempo parcial, especialmente os que trazem a sua experiência profissional e o seu saber prático para o mundo académico, criando situações de maior permeabilidade entre os dois contextos. Neste sentido, a pressão para o incremento da percentagem de docentes de carreira, pode conduzir, por um lado, a que se ultrapassem os limites definidos em sede de estatuto da carreira docente, e por outro, a que se reduza, de uma forma acentuada, a percentagem de docentes convidados,

com eventual prejuízo para o processo de ensino/aprendizagem e de fechamento das IES à sociedade e a novos ambientes de aprendizagem, onde a interação com as organizações é crucial;

d) O processo de reforço dos docentes de carreira conduzirá a um incremento dos gastos com pessoal. É consabido o processo de redução do financiamento público para as IES nos últimos anos, bem como as dificuldades com que se deparam as IES privadas face a um contexto económico recente que foi de grande recessão. Neste sentido, devem ser garantidos os meios financeiros adequados para que as IES possam desenvolver este processo e cuidadosamente acautelada a sustentabilidade das mesmas.

e). Recomenda-se a definição clara, em paralelo com a que concerne aos cursos em funcionamento, de um período de transição para a criação de novos ciclos de estudo que considere a impossibilidade de criação de novos ciclos de estudo durante 2018, por forma a não gerar uma situação de conflito entre a aplicação das medidas propostas e o dinamismo institucional de criação de novos ciclos de estudo.

ii) Alteração genérica em todos os ciclos de formação, seja no subsistema universitário seja no subsistema politécnico, dos rácios exigidos para efeitos de acreditação de um ciclo de estudos

As exigências previstas neste domínio para os ciclos de estudo conferentes de grau, se genericamente compreensíveis, podem ser demasiado disruptivas, nomeadamente quando considerada a necessidade de promover a abertura das IES à sociedade civil e ao conhecimento oriundo do exterior, bem como a sua sustentabilidade financeira. Recomenda-se a cuidada ponderação desta medida, seja no que concerne ao ritmo da sua aplicação, seja no que se refere à sua definição final.

Neste contexto é, por exemplo, pouco compreensível a exigência de 50% de docentes de carreira nos CTeSP, bem como a obrigatoriedade de a totalidade do corpo docente ser próprio da IES. Não se vislumbra o objetivo e o alcance. Sugere-se que se mantenha a redação atualmente em vigor, sob pena de redução significativa do número de cursos em funcionamento, com prejuízo para a frequência do ensino superior para muitos estudantes, em particular do ensino profissional, com consequências indesejáveis para a diminuição de recursos humanos qualificados tão relevantes para a competitividade das empresas e para eliminação de experiências inovadoras, em que a presença de profissionais de empresas na lecionação dos cursos tenderá a desaparecer.

iii) Eliminação do conceito de especialista de reconhecido mérito profissional

A eliminação pura e simples da figura do especialista de reconhecido mérito profissional, considerada com a alteração prevista na redefinição do conceito constante do artigo 3.º alínea g) que altera a anterior definição, limitando a mesma àquele especialista que seja detentor do título de especialista conferido nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 206/2009, de 31 de agosto, afigura-se como precipitada porque disruptiva de um quadro anterior que permitiu às instituições incorporar no seu corpo docente, de forma sustentada e enquadrada, profissionais que enriquecem com o seu conhecimento as instituições e promovem a sua abertura ao exterior; e geradora de incerteza e destruturação de relações em vigor, ao contrariar o atual modelo de estruturação e de organização de corpo docente em implementação, prevendo a sua completa alteração num prazo demasiado curto.

Complementarmente, esta alteração irá gerar problemas significativos no que concerne aos procedimentos de orientação, nomeadamente de teses de mestrado e doutoramento, ao vedar a inclusão nesse processo de elementos muitas vezes de enorme mais-valia para os trabalhos em desenvolvimento, nomeadamente em contexto empresarial.

Recomenda-se, por isso, a revisão desta orientação e a sua eventual reversão, nomeadamente considerando em paralelo o exposto no Decreto-Lei n.º 206/2009, que define os critérios para a concessão, no ensino politécnico, do título de especialista e a possibilidade de definição de modelo similar para o ensino universitário. Por uma questão de credibilidade e clarificação do sistema de ensino superior, deve-se considerar uma revisão do conjunto desta legislação, em ordem a definir o que se entende por “experiência profissional”, designadamente no que se refere à sua ligação efetiva a uma atividade no ensino superior, para além da docência.

A revisão paralela destes dois enquadramentos seria uma solução mais correta do que a proposta e evitaria a perceção de alguma precipitação no desenho da medida elencada, ao pretender-se colocar em causa algo que está a funcionar de forma eficaz e com efeitos positivos no sistema, daí resultando pouco mais do que um cercear da autonomia das IES.

iv) Da diversificação das ofertas formativas

As conclusões expressas no relatório da OCDE reforçam a necessidade de o sistema de ensino superior ser mais flexível e possuir uma maior capacidade de resposta aos diferentes públicos que o procuram, quer sejam os indivíduos na busca de novos conhecimentos e qualificações, quer sejam as empresas e demais organizações, na busca de uma requalificação ou aperfeiçoamento profissional dos seus trabalhadores.

Embora não evidenciado no relatório da OCDE, sabe-se que nos últimos anos a aposta na formação ao longo da vida sofreu, em Portugal, um corte drástico. Mas sabe-se, também, que a revolução digital e as transformações societárias exigem uma capacidade permanente de aprendizagem e de reforço de competências para a empregabilidade. Este objetivo materializa-se, nesta proposta legislativa, na criação de mestrados com 60 ECTS (Sistema Europeu de Transferência de Créditos) e duração de dois semestres letivos desde que o ciclo de estudos esteja concebido com forte orientação profissionalizante. O

alcance desta medida será altamente beneficiado por iniciativas legislativas no domínio do acesso ao ensino superior, neste momento ainda ausentes, e que se recomenda que sejam consideradas em paralelo com as iniciativas legislativas agora em discussão.

É entendimento do CNE que esta alteração representa um passo importante para a diversificação do sistema de ensino superior e que consolida a sua missão junto de novos públicos e da população ativa, ao mesmo tempo que permite responder, de uma forma mais flexível, ao mundo empresarial, facilitando a adaptação das pessoas e das organizações a um mundo caracterizado pela mudança constante e rápida.

Estas formações possuem um potencial para o reforço da formação ao longo da vida, essencial na construção de sociedades mais qualificadas, coesas e inclusivas, para o incremento das parcerias entre as IES e o tecido empresarial, com benefícios claros em termos de empregabilidade dos diplomados, mas também de angariação de novos projetos de cooperação e de prestação de serviços, e por fim, mas não menos importante, para o crescimento das receitas próprias das IES. Tendo presente os objetivos incluídos na proposta legislativa, sugere-se uma reflexão aprofundada no que concerne:

- a. à obrigatoriedade de experiência profissional prévia para a frequência destes cursos, à semelhança do que ocorre na Finlândia;
- b. à natureza da Unidade Curricular de Dissertação/Projeto/Estágio Profissional e a percentagem de ECTS no total do curso. Tendo presente a natureza dos mesmos, com forte ligação às empresas, justificar-se-á a existência de dissertações ou deverá ser privilegiado o projeto ou o estágio (caso não seja exigida experiência profissional prévia) nas organizações parceiras, ancorado em metodologias de planificação, implementação e gestão de projetos ou em metodologias de resolução de problemas e tomada de decisões?

v) Da redução da oferta de mestrados integrados

A redução proposta da oferta de mestrados integrados, em função da sua adequação à existência de uma diretiva europeia que enquadre os mesmos, deve acautelar, como aliás se parece querer fazer, questões diversas, nomeadamente as relativas ao período de conclusão da formação no caso dos alunos em frequência desses programas, os problemas de financiamento, as exigências de formação científica por parte das ordens profissionais e a revitalização do ensino superior no interior do país, já que é previsível que os melhores alunos venham concorrer às escolas das universidades com melhor posição nos “rankings” internacionais, que se encontram, precisamente, no litoral.

Complementarmente, deve ainda a tutela considerar os riscos de aumento do insucesso escolar que pode resultar da aplicação desta medida, bem como a grande disparidade de classificações médias atribuídas por diferentes instituições, que lecionam por vezes os mesmos cursos.

Recomenda-se por isso, tal como para a generalidade deste diploma, a consideração de um período mais dilatado de aplicação destas medidas, nomeadamente neste caso em particular, em função do esforço de adequação curricular que este processo irá exigir da parte das IES envolvidas.

vi) Eliminação da barreira legal, aplicada aos Institutos Politécnicos, para outorga do grau de doutor e outras alterações relativas a graus e diplomas

A presente proposta de diploma tem, entre outros, por objetivo estimular a diversificação do sistema de ensino superior e das atividades de I&D, fortalecendo o ensino politécnico em termos de formação superior de natureza profissionalizante e a sua capacidade de I&D e de inovação em ligação ao território.

Aumentar as qualificações e melhorar as competências com doutoramentos em áreas de investigação aplicada e transferência de conhecimento para as empresas é, claramente, um desiderato importante para o desenvolvimento do País. O relatório da OCDE aconselha a que os doutoramentos nos Institutos Politécnicos sejam concebidos em parceria com outras instituições, que os docentes envolvidos estejam inseridos em centros de investigação classificados com “Muito Bom”, “Excelente” ou “Excecional”, e que a concessão de doutoramentos pelos Institutos Politécnicos seja limitada a campos de pesquisa nos quais as instituições demonstraram claramente a sua capacidade para uma formação de alto nível, mais próxima da realidade económica e social.

O sistema de ensino superior politécnico tem sido capaz de dar resposta aos desafios que as diferentes alterações legislativas lhe têm colocado, designadamente a qualificação do corpo docente. Ao mesmo tempo, foi desenvolvida uma prática de investigação consistente, traduzida na existência de unidades de I&D próprias e na participação de docentes em unidades de I&D sedeadas em Universidades e Laboratórios do Estado e de outras entidades. Para além disso, existem hoje vários doutoramentos, em várias áreas científicas, outorgados por Universidades, realizados em instalações de Institutos Politécnicos e onde a orientação das atividades de investigação é assegurada maioritariamente por docentes do ensino politécnico.

Abrir a possibilidade de os Institutos Politécnicos outorgarem o grau de doutor, sujeito a todas as condições impostas a estes ciclos de estudos, corresponderá a acompanhar a evolução que se verifica noutros sistemas de ensino superior europeu de natureza binária.

O projeto de diploma legal, ao tratar das condições para a atribuição do grau de doutor, substitui a expressão “universidade e instituto universitário” por “instituição de ensino superior”, sugerindo a eliminação da barreira legal para outorga de doutoramentos pelos Institutos Politécnicos. No entanto, esta barreira continua a existir em virtude do estabelecido na Lei de Bases do

Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, artigo 14.º, n.º 9 e n.º 12) e no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 67/2007, de 10 de setembro, artigos 3.º, n.º 1, 6.º, n.º 3 e 7.º, n.º 2).

Atuando as instituições de ensino superior em ambientes internacionalizados e fortemente competitivos, importa que aprofundem a sua missão institucional que tem por objetivo a qualificação de alto nível dos portugueses, a produção e difusão do conhecimento nos diversos domínios das humanidades, das artes, da ciência e da tecnologia, o que só poderá ser alcançado em contextos caracterizados pela excelência em termos de investigação, alinhados com os mais elevados padrões internacionais.

Tal implica que a FCT possua um estatuto de efetiva independência, como aliás resulta de recomendação da OCDE. O facto de só agora se estar a iniciar um novo processo de avaliação de unidades de investigação, que sucede a um anterior momento de avaliação altamente atribulado e por muitos contestado, recomenda a maior atenção a todo esse processo e ao seu desenvolvimento, nomeadamente quando se lhe pretende conferir um carácter decisivo para o desempenho e atividade das IES, como é feito nesta proposta legislativa.

Ainda neste particular das alterações ao regime de emissão de diplomas, considera-se positiva a clarificação relativa à emissão de diplomas por formações não conferentes de grau (artigo 4.º, ponto 3), porque geradoras de distorções no sistema, como a conclusão de um curso técnico superior profissional, a conclusão de curso de especialização no âmbito de mestrado e a conclusão de unidades curriculares de doutoramento, bem como pela realização de cursos não conferentes de grau e integrados no projeto educativo. Já quanto à negação de um diploma pela realização de parte de uma licenciatura é nosso parecer que a existência de um “short cycle inside the first cycle”, contemplado no documento fundador do Processo de Bolonha é importante para estudantes que, por alguma razão, não possam frequentar o ensino superior mais do que quatro semestres, mas para os quais este diploma constitui uma mais-valia no mercado do trabalho.

vii) Reformulação e alargamento do conceito de “investigação” em linha com as orientações internacionais dominantes

A proposta legislativa em apreço desenvolve-se em torno de uma visão da investigação que se acolhe na expressão “investigação & desenvolvimento” a qual, para alguns, pressupõe e sucede à investigação fundamental e aplicada. Trata-se de uma definição ampla e que está em concordância com os conceitos utilizados pela FCT no âmbito da avaliação de unidades, mas que corre o risco de se reduzir à sua versão mais tecnocraticamente instrumentalizada e produtora de economia transacionável. Compatível com esta conceção é a descentração do processo de elaboração de conhecimento – e das certificações que com ele se relacionam (e.g., atribuição do grau de doutor) –, que poderá doravante ocorrer fora das instituições de ensino superior, em “ambiente de produção intensiva de conhecimento”, categoria que se estende de laboratório do estado a instituições privadas sem fins lucrativos e a empresas.

A correta aplicação destes princípios, no contexto particular do ensino superior, exige uma atenção clara à diversidade e especificidade das diferentes áreas de formação, mas também à localização dessas atividades e, sobretudo, à qualidade científica do ambiente em que se desenvolvem. Ora, a proposta legislativa em apreço abre caminho para que outras instituições, que não as académicas, possam atribuir graus académicos.

Em consonância com esta visão, o conteúdo das ‘atividades de aprendizagem’ pode, segundo o articulado nesta proposta, resumir-se à formulação vaga e fluida de atividades de investigação e desenvolvimento, que já ocorrem nos referidos ambientes de produção intensiva de conhecimento. O documento não as concretiza, nem sistematiza, parecendo ignorar que o grau de doutor está regulamentado e exige, também de acordo com a mais avançada reflexão internacional, não apenas uma socialização para a realização de atividades de I&D, mas a inserção num ambiente desafiante e acolhedor da diversidade, suscetível de favorecer o desenvolvimento de uma compreensão sistemática e

alargada num campo de estudo, de uma reflexão teoricamente sustentada e crítica capaz de se projetar no desenho de projetos e ideias novas, e de o fazer através da investigação avançada e sustentada do ponto de vista da ética e da integridade académica.

É nesse sentido que se recomenda a revisão da proposta, nomeadamente quando considerado o processo de avaliação e acreditação, em ordem à promoção da diversidade e desenvolvimento do sistema. Ainda neste contexto, recomenda-se a eliminação da referência a “empresas cuja atividade haja sido reconhecida como de interesse científico ou tecnológico”, um novo conceito que surge na proposta sem enquadramento e com um propósito regulador que não se considera justificado e que vai claramente contra a autonomia e capacidade dos órgãos próprios de cada IES para estabelecerem e validarem as cooperações com o mundo empresarial que considerem necessárias para a prossecução das suas atividades.

viii) Alargamento das exigências em termos de desenvolvimento de atividades de I&D a todos os ciclos de estudo com especificação de exigências distintas consoante o seu nível

Face ao alargamento do próprio conceito de I&D anteriormente mencionado, vem a iniciativa legislativa ampliar a consideração das atividades de I&D promovidas pela instituição como requisito para a atribuição de grau em todos os ciclos de formação, nomeadamente o de licenciatura. Sendo positiva esta alteração em função da definição enriquecida de I&D que a legislação propõe, recomenda-se que a aplicação da mesma tenha em consideração as efetivas especificidades de cada ciclo de formação e das atividades aí desenvolvidas. Neste contexto, recomenda-se, por exemplo, que a menção referente ao volume de publicações, como medida de avaliação das atividades de I&D, tenha em conta não a quantidade, mas a qualidade das mesmas, avaliada através do “ranking” de revistas e editoras internacionalmente reconhecidas em cada área científica.

Outra das exigências associada ao desenvolvimento de atividades de I&D, mas também à concessão de graus, concerne à alteração das exigências para a orientação. Consideramos que, neste caso, se deve considerar a possibilidade de deixar à discrição das instituições a definição das condições específicas para a orientação de trabalhos académicos conducentes à obtenção de um grau.

De uma forma mais genérica, e como já anteriormente mencionado, reiteramos neste ponto a necessidade de ter em atenção todo o processo de avaliação de unidades de investigação que só agora se iniciou, bem como a necessidade de assegurar a independência da FCT como sugerido pela OCDE, e recomendamos que só após a maturação desses processos se avance para uma consideração mais efetiva do resultado das avaliações de investigação como condição necessária no contexto de processos de avaliação e acreditação de ciclos de estudo no ensino superior, mantendo-se entretanto, como até aqui, a avaliação das unidades de I&D como um dos parâmetros que a A3ES considera no processo de acreditação de 2.ºs e 3.ºs ciclos.

ix) Exigência de unidades de I&D acreditadas pela FCT, com a classificação de Muito Bom ou Excelente para acreditação dos doutoramentos, bem como percentagem de docentes integrados nessas unidades de I&D

Sendo aceite como muito positivo o desiderato de reforço da articulação entre as atividades de I&D e a promoção de programas doutorais, considera-se, no entanto, que, ao indexar a avaliação dos programas doutorais à avaliação dos centros de investigação, a proposta de decreto-lei atenta à autonomia científica das universidades e, até, aos dispositivos atualmente existentes de avaliação e acreditação do ensino superior. A experiência acumulada de avaliação dos centros de investigação nas últimas décadas, mostra flutuações significativas – será que faz sentido associar estes dois fenómenos, correlacionados, mas independentes, com a consequência de “entregar” a

tarefa de avaliação dos doutoramentos aos painéis de avaliação da FCT? No contexto atual, a implementação do requisito de associação a unidades de investigação avaliadas com “Muito Bom” levaria ao encerramento de uma boa parte dos programas doutorais em universidades com massa crítica nos respetivos ramos de conhecimento e com resultados de reconhecida qualidade, mesmo se pontualmente com centros avaliados abaixo desse patamar.

Face ao exposto, e considerando as consequências potencialmente disruptivas da aplicação desta medida de forma generalizada a todo o ensino superior, recomenda-se que:

- se clarifique qual a natureza da relação entre unidades de I&D e programas doutorais: trata-se de uma relação efetiva (acolhimento) entre o programa e a unidade ou de uma referência ao envolvimento de docentes em unidades de I&D, seja na instituição promotora do programa, seja em outras instituições que se associem ao programa? A correta definição destas variáveis revela-se essencial para a consolidação da desejável articulação agora proposta;
- se promova, de forma sustentada e estruturada, a articulação entre I&D e a promoção de programas doutorais, a definir conjuntamente entre a A3ES e a FCT. Considerando as exigências do ensino doutoral, tal modelo deve promover a criação de estruturas em rede e uma clara dimensão internacional dos programas;
- se mantenha a política atual de consideração, a título informativo, dos resultados da avaliação de unidades de I&D em que esteja integrado o corpo docente de cursos de 3.º ciclo, no contexto dos processos de avaliação e acreditação desses mesmos ciclos de estudo.

x) Reforço dos ambientes de investigação associados aos doutoramentos, ao mesmo tempo que se reduz a existência de parte curricular na sua organização, devendo esta constituir-se como exceção

A definição preconizada na legislação da excecionalidade da componente curricular dos programas doutorais, embora claramente enquadrada no desejo de reforço dos ambientes de investigação associados a esses programas, e em linha com a legislação já existente, parece não ter presente a experiência pós-Bolonha de internacionalização muito positiva de diversos programas doutorais e a diminuição, inevitável face à redução global do volume de formação em ciclos anteriores, da formação em metodologias e atividades associadas de gestão de conhecimento.

A imposição um modelo curricular que pode dispensar na totalidade a existência de disciplinas (unidades curriculares) e de práticas regulares e sistemáticas de ensino-aprendizagem e avaliação universitária, bem como dos seus objetivos e conteúdos, representa uma manifesta desvalorização da pedagogia universitária e dos seus efeitos na formação dos estudantes. Não se reconhece, assim, valor estruturantemente formativo ao conhecimento científico. A opção pela criação de disciplinas próprias aos programas doutorais correspondeu a uma opção sustentada nas boas práticas internacionais, que reconhecem que o doutoramento hoje deve preparar as/os estudantes para o exercício de uma ampla variedade de responsabilidades profissionais, dentro e fora da academia. A promoção destas competências decorre de experiências, também diversas, ao longo do doutoramento que não se limitam a, mas também não excluem unidades curriculares. Assim, a decisão sobre a componente curricular dos doutoramentos deve ser uma decisão da competência pedagógica das universidades, sustentada nos perfis de áreas de conhecimento e de estudantes e no reconhecimento do papel do doutoramento nas sociedades contemporâneas.

Neste contexto, recomenda-se ainda que seja retirada a palavra “excecionalmente” e incluída uma menção clara na legislação da possibilidade de, em função do trajeto anterior do candidato a um programa doutoral, poder ser considerado um plano curricular adequado ao mesmo. Esta recomendação deve-se ao entendimento de que a “excecionalidade” referida na legislação deve ser, não uma imposição, mas sim uma prerrogativa da autonomia das IES.

xi) Autorização de ciclos de estudo a funcionar no estrangeiro

Num aditamento ao artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, vem a proposta de legislação considerar a possibilidade de autorização de funcionamento no estrangeiro de ciclos de estudo promovidos por IES nacionais. A introdução desta medida parece altamente meritória e relevante tanto no quadro europeu como dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

É precisamente considerando o seu potencial impacto positivo, que se recomenda uma revisão da mesma, nomeadamente no que se refere à: i) possibilidade de estes cursos poderem ser acreditados por agências de avaliação e acreditação locais, desde que integradas na “European Association for Quality Assurance in Higher Education” (ENQA); ii) alteração dos requisitos relativos à composição do corpo docente, que deverá poder integrar professores locais, e à exigência de protocolos com os estados estrangeiros em questão, considerando-se suficientes os protocolos com IES locais. É nossa convicção que se estas alterações, e outras consideradas relevantes, não forem aplicadas, o mérito e o potencial impacto desta medida serão completamente anulados por via da impossibilidade de aplicação da mesma. Recomenda-se ainda particular atenção ao potencial desta medida no contexto da participação de IES portuguesas em consórcios de “European Joint Master Degrees” (EJMD), total ou parcialmente lecionados no estrangeiro.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Só a operacionalização das medidas que enunciámos permitirá o aprofundamento da participação das IES nestes programas europeus, o que reputamos como essencial e completamente em linha com o desígnio de internacionalização previsto nestas iniciativas legislativas.

Como nota final, salienta-se que há outros aspetos da legislação que nos parecem genericamente positivos e não merecedores de observações específicas, nomeadamente porque correspondem à tradução para a legislação de práticas ou orientações consensuais e consolidadas. Referimo-nos, nomeadamente, à questão da alteração ao processo de registo final de graus, diplomas, teses e dissertações, com a criação de um registo eletrónico nacional ou à alteração das normas para que a entrega de uma dissertação possa passar a ser feita apenas em formato digital, reservando-se a entrega de um exemplar em papel para efeitos de depósito legal.

Já no que concerne à especificação de que a atribuição do título de doutor “honoris causa” é reservada àquelas instituições que podem atribuir doutoramentos numa determinada área, recomenda-se a supressão desta norma, na medida em que um doutoramento “honoris causa” é uma distinção atribuída por uma IES e não um grau adstrito a um programa específico que esteja avaliado e acreditado. Recomenda-se por isso uma redação mais simples que cinja essa possibilidade às IES que estão autorizadas a atribuir o grau de “doutor”.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

7 de maio de 2018

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei favoravelmente a versão aprovada do ponto vi) do parecer, “Eliminação da barreira legal, aplicada aos Institutos Politécnicos, para outorga do grau de doutor e outras alterações relativas a graus e diplomas”, por considerar que se

trata de uma redação de compromisso entre as posições expressas no Conselho, sem deixar de apontar os desenvolvimentos dos últimos anos nos politécnicos portugueses e nas instituições de outros países europeus, genericamente designadas por universidades de ciências aplicadas. Considero, no entanto, que o Conselho Nacional de Educação deveria afirmar a concordância com a eliminação das normas que impedem os politécnicos de outorgar o grau de doutor, sem prejuízo de satisfazerem os critérios de acreditação. E, tendo em conta que a aprovação do projeto de decreto-lei só terá eficácia legal com alterações da Lei de Bases do Sistema Educativo e do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, deveria recomendar a revisão destes diplomas legais para viabilizar a eficácia do projeto de decreto-lei. - *Pedro Lourtie*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Por uma questão de justiça, começo por relevar o trabalho realizado pelos relatores do Projeto de Parecer no sentido de fixar um texto consensual em matérias de inquestionável complexidade, desígnio que conseguiram alcançar, mesmo no que concerne à outorga no grau de doutor pelos Institutos Politécnicos em que, todavia, se limitaram a uma mera exposição factual.

Sem escamotear a qualidade do Projeto de Parecer em muitos dos seus aspetos, como representante da FENPROF votei contra este documento pelos motivos que de seguida passo a expor.

1. O Projeto de Parecer, no seu ponto 1), tece considerações e formula recomendações que, substantivamente, desvalorizam e de algum modo esvaziam de efeitos práticos as propostas de alteração ao RJIES as quais vão no sentido, que o próprio Projeto de Parecer reconhece, do reforço das condições de acreditação dos cursos no que concerne à percentagem de docentes de carreira.

Esta perspectiva de desvalorização e esvaziamento de efeitos práticos das propostas de alteração ao RJIES conflitua claramente com as posições que a FENPROF tem vindo a defender há longo tempo.

2. Acrescento ainda que, ao contrário do que o Projeto de Parecer defende, entendendo, apoiado na reflexão da FENPROF, que é urgente, para efeitos do cumprimento dos requisitos exigidos por lei para a acreditação de ciclos de estudo, a aprovação de medidas no sentido de pôr cobro à contabilização de docentes em regime de tempo integral, realizada pelas instituições, sem que tal corresponda ao nível de dedicação à instituição inerente a esse regime.

3. Considero que as instituições de ensino superior particular e cooperativo não se encontram perante um vazio legal no que respeita a carreiras docentes e de investigação, porque o nº 3 do artigo 141º do RJIES dispõe que “dos estatutos dos estabelecimentos de ensino consta, nos termos da lei, o regime de carreira docente próprio de cada estabelecimento de ensino, contendo, nomeadamente, a definição dos direitos e deveres do pessoal docente, a definição das carreiras e as regras de avaliação e progressão na carreira”.

Esta matéria, de primacial importância para a FENPROF, sobre a qual aquela Federação apresentou há já longo tempo uma proposta de ACT, não foi, até à data, objeto de quaisquer negociações, apesar de reiteradamente apresentada pela FENPROF, em virtude da APESP, Associação Portuguesa de Ensino Superior Privado, não ter nunca demonstrado interesse na regulação da contratação e da carreira de docentes e investigadores.

4. É, todavia, de sublinhar que nas alterações propostas pelo Governo nem sequer se encontra em questão a carreira – conjunto de normas que regulam o desenvolvimento profissional de um trabalhador – , mas tão só a determinação de que é condição necessária para estar integrado numa carreira que o vínculo laboral seja por tempo indeterminado no ensino público e sem termo no ensino privado, exigência que consideramos que a lei deve fixar atendendo à importância da existência de um corpo docente próprio e estável para o

cumprimento com qualidade das missões que justificam o reconhecimento de interesse público e a acreditação de graus e diplomas.

5. Não compartilho da preocupação de um pretenso risco de perda de ligação ao exercício profissional de um docente com um contrato sem termo uma vez que ele não é incompatível com a realização de uma atividade profissional que não colida com as obrigações inerentes a um serviço efetivamente prestado em regime de tempo integral. E, mesmo que em dedicação exclusiva, os docentes podem e devem implicar-se em projetos com a envolvente económica e social, desde que o façam através da sua própria instituição.

6. Considero ainda que não é pelo facto de se recorrer extensivamente a docentes a tempo parcial que se alcança um ensino que reflita as necessidades do exercício profissional futuro dos estudantes, mas pela adoção por parte das instituições de políticas ativas de ligação à sociedade e à atividade profissional fora da docência a serem realizadas pelos seus docentes e investigadores com contratos sem termo. Além do mais, as alterações propostas não impedem a contratação a tempo parcial e nem a exigência de mais docentes de carreira irá impossibilitar que os limites definidos em sede de estatuto de carreira sejam cumpridos, ao contrário do que é explicitado no Projeto de Parecer.

7. Rejeito também a preocupação manifestada no Projeto de Parecer de que o reforço dos docentes de carreira conduzirá a um incremento dos gastos com pessoal, quando se sabe que qualidade exige investimento. Assim, ao verificar que o Projeto de Parecer apresenta sérias reservas e oposição a uma medida destinada ao reforço da estabilidade dos corpos docentes e, simultaneamente, pretende “assustar” o Governo com a necessidade de aumentos no orçamento das instituições públicas, parece-me que o mais importante deste excerto do Projeto de Parecer não é tanto o que acabei de explicitar mas a inexistência de uma opinião sobre o que verdadeiramente está em causa: medidas legislativas

que levem as instituições privadas a cumprir, efetivamente, o que já hoje está consagrado em lei.

8. Pelas razões aduzidas, de profunda discordância relativa ao conteúdo do ponto 1), votei contra o Projeto de Parecer, não deixando, contudo, de concordar com a necessidade de fixação de um regime transitório razoável, que não prolongue mais do que o estritamente necessário as atuais situações de incumprimento do estabelecido no RJIES em matéria de requisitos para a garantia da existência de corpos docentes próprios e estáveis o que não é impeditivo de recusar a aceitação de uma “situação de excecionalidade” como o Projeto de Parecer chega a propor. – *Paulo Sucena*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei contra a versão aprovada do ponto vi)–“Eliminação da barreira legal, aplicada aos Institutos Politécnicos, para outorga do grau de doutor e outras alterações relativas a graus e diplomas” – do Parecer sobre o projeto de decreto-lei n.º 38/2018, que visa alterar o “Regime Jurídico de Graus e Diplomas do Ensino Superior”, por duas ordens de razões.

Em primeiro lugar, quando é solicitado pelo governo um parecer sobre um projeto de diploma legal, considero meu dever como membro do CNE contribuir para a melhoria do diploma, através dum estudo aprofundado da matéria em causa que me permita uma opinião fundamentada sobre a oportunidade das medidas propostas, o seu enquadramento legal e as suas consequências.

Em segundo lugar, na matéria em apreço – a nova formulação do n.º 1 do artigo 4.º e a revogação do n.º 2 do mesmo artigo constantes do projeto de decreto-lei acima mencionado – é minha convicção ser necessário ir mais longe do que meramente registar (como faz a versão aprovada do Parecer) que é necessário alterar a Lei de Bases do Sistema Educativo e o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior nos artigos relevantes.

A meu ver, seria imperioso reconhecer que a alteração da Lei de Bases necessária para dar eficácia legal às duas alterações acima mencionadas não é, nem poderá ser, meramente cirúrgica – ela está no cerne da opção sobre o futuro do nosso atual sistema binário de ensino superior e, em particular, da decisão sobre o eventual redesenho da missão confiada a cada um dos subsistemas.

Em meu entendimento, não o reconhecer no Parecer não só é prestar um mau serviço ao governo, como é reconhecer implicitamente que o CNE não está disposto a ser um dos protagonistas deste debate, central para o futuro do nosso sistema de ensino superior. - *Inês Duarte*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Confrontado com o “Projeto de Parecer sobre o Regime Jurídico de Graus e Diplomas do Ensino Superior” decidi votar contra o mesmo por não me rever na redação do ponto vi) “Eliminação da barreira legal, aplicada aos Institutos Politécnicos, para outorga do grau de doutor e outras alterações relativas a graus e diplomas”. Faço-o obedecendo a duas razões maiores: A primeira, de que tal alteração legislativa carece de um amplo debate; A segunda, porque esta alteração apresentada ao CNE, e respetivo Parecer, não colhem cabimento, uma vez que esbarram na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

Tenho para mim que esta questão merece uma reflexão profunda da qual deve resultar um consenso sobre uma visão para o ensino superior e consequente revisão das linhas mestras da nossa política educativa. A rede de Ensino Superior Politécnico foi criada com a missão de oferecer ciclos de curta duração “de natureza essencialmente prática, voltada para a formação de técnicos qualificados de nível superior intermédio e de formação qualificada de educadores de infância e professores do ensino primário” e, às Universidades, a missão das formações longas e a correspondente atribuição do grau de doutor (nº9 do art.º 14º da atual redação da LBSE). Apesar deste

desiderato, ao longo das duas últimas décadas assistimos à sobreposição das suas missões e a correspondente diluição do sistema binário original, a começar pela Reforma de Bolonha (com os cursos de três anos a passarem a licenciatura e as licenciaturas a mestrados) e terminando no Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior Politécnico (com os seus docentes a serem avaliados pela investigação que produzem). A convergência dos dois sistemas é notória neste “lugar privilegiado de formação de técnicos especializados e de cidadãos conscientes e situados no seu mundo, onde se guarde a memória das civilizações e das culturas”, não se trata, portanto, de uma crítica à qualidade do ensino politécnico que, em abono da verdade, nem sequer lhe é devida, é antes por crer que as suas missões devem reconhecer a sua natureza coletiva e estarem por isso associadas à estratégia de desenvolvimento de um todo que é o nosso país.

Afastar as instituições do seu papel original na formação pós-secundária sem se analisar, em primeira instância, se o país precisa ou não do sistema dual é, do meu ponto de vista, um mau princípio. Entendo por isso que a proposta implícita na quinta alteração ao Decreto-lei 74/2006, de 24 de março, deve ser precedida de um debate e consenso alargado traduzido numa nova LBSE, que proceda à revisão administrativa do sistema de ensino bem como da sua tipologia, que continue a valorizar o edifício escolar e que passe a considerar os vasos comunicantes entre os vários níveis de ensino de modo a explorar a sua complementaridade e a racionalização dos recursos existentes, evitando-se inclusive a sobreposição da oferta educativa.- *Paulo Simões Lopes*

**PARECER
SOBRE
O REGIME JURÍDICO DOS CENTROS ACADÉMICOS CLÍNICOS**

**Parecer n.º 13/2018
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 103, 2.ª Série, de 29 de maio de 2018)

**PARECER
SOBRE
O REGIME JURÍDICO DOS CENTROS ACADÉMICOS CLÍNICOS**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelo relator António Fidalgo o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 4 de abril de 2018, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu segundo Parecer do ano de 2018.

Parecer

Sua Excelência o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior solicitou parecer ao Conselho Nacional de Educação sobre a Proposta de Decreto-Lei que estabelece o regime jurídico aplicável aos Centros Académicos Clínicos (CAC), aprofundando uma forma de cooperação interinstitucional que promova e garanta a concretização progressiva do desenvolvimento, de forma integrada, das atividades assistencial, de ensino e de investigação clínica e de translação, aplicáveis a todos os centros académicos clínicos e estabelecendo o regime dos projetos-piloto de hospitais universitários.

A. Aspetos gerais

Globalmente, é um documento extremamente importante pois estabelece o quadro de funcionamento, bem como o de avaliação dos CAC, e apresenta vários aspetos positivos. No entanto, são de realçar alguns pontos que deverão ser clarificados e, eventualmente, modificados, de forma a criar um quadro contextual que permita uma implementação e desenvolvimento adequados dos CAC. De facto, há diversos princípios que são enunciados, como, por

exemplo, a valorização para concursos, que a não serem introduzidos nas legislações específicas correm o risco de não serem eficazes.

No que diz respeito ao processo de articulação entre as instituições de ensino e as de saúde, para além da criação deste novo nível, a proposta de Decreto-Lei pouco aporta quanto à resolução dos problemas constatados nesse âmbito. De facto, não inclui sequer regras quanto à seleção de profissionais nem quanto à autonomia de gestão das unidades envolvidas.

Também é de realçar que o preâmbulo faz referência a “hospitais universitários” e a “hospitais com ensino universitário”, não sendo claro se são designações para a mesma tipologia de hospitais, ou se haverá coexistência de duas tipologias diferentes e, neste último caso, o que distingue o perfil de cada uma.

Finalmente, é necessário explicitar de forma mais clara como será o financiamento-base dos CAC, bem como dos “hospitais universitários” como projeto-piloto, uma vez que a articulação entre instituições, no âmbito de um CAC, é exigente e implica um esforço financeiro e de recursos humanos por parte das mesmas, devendo ser mais detalhadas as mais-valias para as instituições, de todo este processo de constituição e desenvolvimento do CAC.

B. Aspetos específicos

I. Natureza e organização dos CAC

O artigo 1.º sobre o objeto do diploma deveria ser mais amplo, nomeadamente contemplando também estruturas já existentes de investigação clínica básica e de desenvolvimento de tecnologias na área da saúde, fomentando a complementaridade e a sinergia com os CAC.

O artigo 5.º refere que os CAC podem assumir a forma de consórcio ou de associação e adotar um modelo de gestão apropriado ao seu objeto. Este

aspecto é positivo e fundamental pois permite que cada CAC procure, dentro das restrições inerentes aos consórcios e às associações, um de dois formatos de gestão e funcionamento de CAC que seja o mais adequado às suas características específicas: modelo de cooperação (p.e. França), ou modelo de cogovernança (p.e. Alemanha). Contudo, fica arredado deste processo a natureza e forma do modelo integrado de gestão única, que tão bom resultado tem demonstrado em países como a Holanda, o Reino Unido e países da Escandinávia. Seria desejável que este artigo 5.º pudesse também prever a possibilidade do modelo integrado.

O artigo 8.º refere a autonomia dos membros que integram os CAC mas não esclarece como se deverá processar o alinhamento entre o plano de atividade do CAC e os planos de atividade dos seus membros. Este aspeto é fundamental pois apesar da existência de um plano de atividades, bem como de um plano estratégico, aprovado pelo Conselho Diretivo dos CAC, não está claro que implique, nesta proposta de Decreto-Lei, que essas atividades deverão também constar dos planos de atividades de cada membro dos CAC, o que poderá conduzir a situações de dificuldade de operacionalização de planos.

O artigo 10.º identifica os órgãos de gestão dos CAC e prevê a Direção e o Conselho Científico e Estratégico. Considerando as diversas tipologias dos CAC em Portugal, talvez fosse indicado que os CAC pudessem optar por ter também um Comité Executivo, nomeado pela Direção, e que permitisse agilizar o funcionamento operacional dos CAC com um número mais alargado de membros.

O artigo 13.º enumera as competências da direção dos CAC. No seu nº 2 identifica as competências ligadas à atividade do CAC e, na alínea b), refere que deverão “Desenvolver a formação pré-graduada...”. Contudo, claramente não compete aos CAC desenvolver esse tipo de formação, mas sim estimulá-la e promovê-la. Essa função mais direta compete às instituições com ensino

universitário e politécnico, incluídas nos CAC, com o apoio das unidades de saúde e centros de investigação que colaborem com as instituições de ensino.

O artigo 16.º refere que os membros dos CAC afetam à concretização dos objetivos dos centros os seus recursos humanos, financeiros e materiais que se revelem necessários à execução dos planos de atividades aprovados, nos termos da legislação em vigor, atendendo à sua natureza e modelo de gestão. Este aspeto é importante pois salienta que tem de haver uma participação e contribuição efetiva dos membros dos CAC na dinâmica dos mesmos. Contudo, será desejável que esta proposta de Decreto-Lei defina mais claramente alguns aspetos ligados à mobilidade de recursos humanos das instituições-membro dos CAC e ao CAC propriamente dito. De facto, a carência de recursos humanos poderá dificultar essa mobilidade. Em ligação com este ponto, situa-se um outro que diz respeito à eventual transferência de hierarquia de comando para o CAC, em relação ao pessoal mobilizado. Este ponto deverá ser clarificado, sendo desejável evitar que pessoal que foi cedido por alguma das instituições ao CAC possa ser retirado ou impedido de cumprir funções prementes no Centro, pelo facto de ter de cumprir funções que se sobrepõem, ligadas à instituição que o cedeu.

O artigo 18.º menciona as competências a exercer por decisão conjunta dos responsáveis máximos dos membros de um CAC. Uma vez que nem sempre poderão ser os responsáveis máximos de cada instituição a figurar na Direção, conforme consta das Portarias de criação de cada CAC, é necessário clarificar melhor o exercício desta “decisão conjunta”, nomeadamente se poderá ser exercida pelo representante designado por cada instituição membro para a Direção. Para além deste ponto, também será muito importante a inclusão de um número adicional neste artigo que indique e clarifique a forma de o plano do CAC ficar refletido nos planos das entidades que integram o centro.

II. Financiamento dos CAC

1. O financiamento dos CAC é um dos pontos mais importantes do enquadramento legal. De facto, tem de ser clarificado como é que vai ocorrer o financiamento deste tipo de associação ou consórcio interinstitucional pois a constituição dos CAC que cumpram realmente os objetivos e as funções designadas pela legislação têm encargos financeiros adicionais claros.

2. Em segundo lugar, o artigo 17.º indica que parte do financiamento dos CAC vem de atividades dos Centros, pois claramente assume que as receitas dos membros do CAC, resultantes da atividade dos centros, são afetadas prioritariamente ao desenvolvimento da atividade destes, respeitando os planos de atividades previamente aprovados. Contudo, é preciso considerar que os CAC, independentemente do valor institucional individual de cada membro constituinte, estão, na maior parte dos casos, ainda em fase de consolidação das suas articulações interinstitucionais, à luz das ações integradas entre membros, para a investigação, o ensino e a prestação de cuidados de saúde, conforme indicado nesta proposta de Decreto-Lei e nas Portarias de criação de cada CAC. Assim, será fundamental apoiar esse desenvolvimento inicial através do financiamento de um período de instalação dos CAC, que poderá ser de um ou dois anos, e que permita desenvolver as atividades iniciais que poderão, posteriormente, criar um financiamento mais autónomo para cada CAC, como resultado de ações e iniciativas estratégicas.

3. Por outro lado, o n.º 4, do artigo 22.º, refere que a avaliação externa positiva dos CAC determina a possibilidade de atribuição de um financiamento programático plurianual pela FCT, ou por agência a indicar pela FCT, numa percentagem a propor pelo painel de avaliação do financiamento total obtido por todas as unidades de investigação científica e de desenvolvimento tecnológico que incluem o CAC. Este ponto implica que os CAC poderão ter acesso a financiamento de base, o que é positivo, mas que fica bastante limitado pela indexação ao montante total obtido pela(s) unidade(s) de investigação dos CAC. Estes aspetos têm de ser mais

clarificados, pois suscitam várias questões: como vai ocorrer o financiamento-base dos CAC? Está sempre garantido, desde que cumpridos os pressupostos acima referidos? O financiamento dos CAC surge apenas em função da investigação, devido à indexação? Se se pretende desenvolver a investigação clínica por que razão é que o financiamento é indexado ao das unidades de investigação que, na maior parte dos casos, são de interesse e foco não clínico?

4. Ainda no que respeita ao financiamento-base dos CAC, não deveria ser a nova agência clínica AICIB – Agência de Investigação Clínica e Inovação Biomédica, que inclui na sua direção a FCT, entre outras instituições, a financiar os CAC, na sua componente de investigação clínica, com um financiamento-base adequado? Ou a “agência a indicar pela FCT”, mencionada em diversos pontos da proposta de DL, é a AICIB? Este ponto deverá ser clarificado, uma vez que a criação da AICIB já foi aprovada em Conselho de Ministros, e tem um foco prioritariamente de promoção da investigação clínica, que é um dos principais objetivos da investigação a desenvolver nos CAC, permitindo assim aproximar a investigação clínica do patamar de excelência já atingido pela investigação mais fundamental em Portugal.

III. Aspetos de recursos humanos: recrutamento e progresso na carreira

1. O artigo 20.º foca o desenvolvimento da atividade de investigação, de ensino e assistencial pelos profissionais de saúde e refere, no seu n.º 1, que os profissionais de saúde das unidades prestadoras de cuidados de saúde integradas em CAC podem, nos termos e condições definidas em contrato-programa a celebrar entre o Estado e as entidades que integram os CAC, sujeito a autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, dedicar até 30% do período normal de trabalho semanal:

a) a atividades de investigação clínica e de translação desenvolvidas no CAC;

b) ao ensino nas instituições de ensino superior que integrem o CAC, até ao limite de quatro horas semanais.

Mais ainda, o nº 2 do artigo 20.º refere que o disposto nos números anteriores não pode conduzir ao aumento de encargos com novos recrutamentos, salvo se compensado com o acréscimo de receita proveniente da atividade desenvolvida.

Estes aspetos são cruciais, mas necessitam de esclarecimentos complementares uma vez que 30% do tempo de cada clínico que possa estar envolvido vai ter impacto em termos de redução de atividade assistencial das unidades de saúde dos CAC. Isso significa que a produtividade (atos e serviços efetivamente prestados) destas unidades poderá baixar, uma vez que é retirado algum tempo assistencial, que é transferido para atividades de ensino e de investigação. Em particular, os hospitais que estejam constituídos como Centros Hospitalares e que são financiados por atividade desenvolvida (atos e serviços efetivamente prestados: Decreto-Lei nº 18/2017, de 10 de fevereiro; Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei nº 48/90, de 24 de agosto, alterada pela Lei nº 27/2002, de 8 de novembro) poderão ver o seu financiamento reduzido pela tutela por causa da diminuição da sua produtividade. É importante que esta questão fique esclarecida indicando, nomeadamente se haverá lugar a financiamento adicional, por parte da tutela, ou se o regime de financiamento dos Centros Hospitalares integrados em CAC será semelhante ao das Unidades Locais de Saúde (que são financiadas per capita, isto é, com base na população abrangida, com alguns ajustes), para que as instituições de saúde se sintam motivadas a avançar para este tipo de modelo de atividades.

2. No preâmbulo e no ponto 3, do artigo 20.º, preconiza-se a valorização das atividades de ensino e investigação desenvolvida pelos profissionais de saúde, nas instituições de ensino superior e nas unidades de saúde, para efeitos de recrutamento. Este aspeto parece adequado, de forma a que se consiga consolidar cada vez mais os recursos humanos dos CAC. Contudo, é

fundamental que a valorização destas atividades também seja necessária para progressão na carreira nos CAC, para que não haja estagnação dos recursos humanos, em termos de produtividade.

3. Por outro lado, também no preâmbulo e no ponto 4, do artigo 20.º, é referido que a atividade assistencial desenvolvida pelos profissionais de saúde é valorizada para efeitos de progressão na carreira e categoria respetiva, no contexto académico e das unidades de investigação integradas em CAC. Este aspeto é adequado, mas também deverá haver reciprocidade no caso de clínicos que tenham atividades essencialmente na carreira académica, para que estas também sejam valorizadas na carreira clínica. Só assim haverá complementaridade.

IV. Avaliação dos CAC

1. No n.º 1, do artigo 22.º, refere-se que atividade dos CAC é objeto de avaliação externa sujeita aos princípios da qualidade, imparcialidade, transparência e independência. Este ponto é muito importante e deve ser analisado em conjunto com a Resolução do Conselho de Ministros nº22/2016, de 11 de abril, que cria o Conselho Nacional de Centros Académicos Clínicos (CNCAC). A referida Resolução especifica que este Conselho tem como função, entre outras, “c) A definição de termos de referência para o estabelecimento de rotinas de acompanhamento e avaliação externa independente dos Centros Académicos Clínicos, incluindo a introdução de formas inovadoras de avaliação e de acompanhamento externo”. Deverá haver uma clarificação que relacione a atual proposta de Decreto-Lei e a Resolução do Conselho de Ministros, embora se possa inferir esta relação no n.º 4, do artigo 22.º que refere que a FCT, ou agência a indicar pela FCT, ouvidos a A3ES, a ACSS, a DGS e o CNCAC, designa um painel de avaliadores independentes para proceder à avaliação externa.

2. Por outro lado, o n.º 4, do artigo 22.º, refere que a avaliação externa dos CAC é coordenada pela FCT ou por agência indicada pela FCT, o que poderá

determinar a possibilidade de atribuição de um financiamento programático plurianual pela FCT, ou agência a indicar pela FCT. Uma vez mais, e considerando a natureza da investigação que se quer desenvolver nos CAC, não deveria ser a nova agência clínica AICIB, a avaliar os CAC? Ou a “agência a indicar pela FCT”, mencionada em diversos pontos da proposta Decreto-Lei, é a AICIB? Mais ainda, esta avaliação externa, da primeira vez que for efetuada, ainda não terá atribuído nenhum financiamento programático plurianual. Assim sendo, quem financia a instalação e desenvolvimento dos CAC até essa primeira avaliação? E há lugar a avaliação nos casos em que não há financiamento-base atribuído? O que têm os CAC a ganhar, nesse sentido?

E o Ministério da Saúde não financia a componente de otimização de cuidados de saúde centrados no doente? Estes pontos deverão ser considerados e clarificados na atual proposta de Decreto-Lei.

3. Ainda no n.º 1, do artigo 22.º, os critérios de avaliação procuram monitorizar atividades de integração e de colaboração, avaliando o mérito, a criação de valor pela articulação e o desenvolvimento de uma organização colaborativa, o que parece ser extremamente importante pois só assim fará sentido a atuação de um CAC.

4. No ponto 2, do artigo 22.º, refere-se que a avaliação externa mencionada no número anterior tem em consideração os resultados da avaliação ou acreditação de cada um dos membros do centro académico clínico nas áreas de investigação, assistência médica e ensino, efetuadas, respetivamente pela FCT, ou agência a indicar pela FCT (será a AICIB?), pela ACSS, pela A3ES ou pela DGS, sendo coordenada pela FCT, ou por agência a indicar pela FCT, conjuntamente com a ACSS, em estreita articulação com a A3ES e a DGS, ouvido o CNCAC. Esta proposta de Decreto-Lei deverá ser mais explícita no que se refere a esta avaliação externa pois corre-se o risco de constituir uma avaliação separada por várias agências, quando o que se pretende é avaliar, acima de tudo, as ações de colaboração conjuntas, integradas, e os seus

benefícios. Assim, esta proposta de Decreto-Lei deverá clarificar se haverá uma avaliação única integrada, na qual participem as agências acima referidas, sob coordenação, que seria a situação desejável.

5. Uma nota para o facto de que, ao longo da proposta de Decreto-Lei há vários pontos em que está previsto ouvir o CNCAC, o que pode ser discutível. Se, por um lado, o Conselho é constituído pelas escolas e hospitais que constituem os CAC e possa não fazer sentido que tenha de se pronunciar sobre si próprio e sobre as suas atividades, os pontos em que tal é mencionado não levantam problemas significativos e, na realidade, não está em causa julgar as suas próprias atividades. De facto, o CNCAC é ouvido, em conjunto com agências como a A3ES, a ACSS, e a DGS, e não de forma isolada. Para além disso, não efetua a avaliação propriamente dita (o que seria um contrassenso) mas, ao ser ouvido, pode dar a sua opinião em termos da avaliação externa e dos avaliadores, evitando situações que possam ser injustas. Deve, uma vez mais, ser levada em conta a indicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2016, de 11 de abril, mencionada na alínea 1 deste ponto IV.

O CNCAC apenas tem um papel de liderança na monitorização dos projetos-piloto dos hospitais universitários, o que poderá fazer sentido, à semelhança do que se passa com uma associação que procura garantir que os seus associados cumprem as regras definidas e está de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros anteriormente referida.

V. Projetos-piloto de hospitais universitários

A proposta de Decreto-Lei propõe repensar a forma de atuação dos hospitais universitários e dos hospitais com ensino universitário em Portugal, através da implementação de projetos-piloto de referência internacional que garantam formas integradas e inovadoras das atividades assistencial, de ensino e de investigação clínica e de translação. Isto é importante porque a tentativa

anterior (DL n.º 206/2004, de 19 de agosto) foi de aplicação difícil ou inexistente. Contudo, há alguns pontos que deverão ser clarificados:

1. No n.º 1, do artigo 28.º, refere-se que as unidades de saúde dos CAC com certificação de acreditação da qualidade e segurança da prestação de cuidados podem, ouvido o CNCAC, desenvolver projetos-piloto de hospitais universitários, para prosseguir os objetivos do artigo 4.º. Contudo, não está definido quem aprova o desenvolvimento desses projetos-piloto e quais os critérios para essa aprovação.
2. No n.º 2, do artigo 28.º, são descritos os requisitos que os hospitais universitários devem cumprir, e que parecem adequados. Contudo, não é claro o que são “hospitais com ensino universitário”, mencionados no Preâmbulo, e se estes representam uma outra categoria distinta de hospitais universitários. Se for este o caso, deverão igualmente ser descritos os requisitos a cumprir.
3. No n.º 2, do artigo 29.º, é referido que os projetos-piloto vigoram pelo prazo de três anos, com possibilidade de prorrogação por período igual e sucessivo, mediante proposta do CNCAC, ouvida a FCT, ou agência a indicar pela FCT, e a ACSS. Este período parece ser adequado, mas apenas se for considerado o tempo de prorrogação do prazo para seis anos, para a qualificação de um hospital como hospital universitário, tendo em conta as consideráveis alterações de paradigma de funcionamento e as consequentes implicações no financiamento-base a atribuir pela tutela e no financiamento a captar pelos CAC, para estes projetos-piloto. De facto, é preciso tempo para desenvolver e consolidar este tipo de projetos, se realmente se quer atingir dinâmicas com benchmarking internacional.
4. No n.º 1, do artigo 30.º, é definida a forma de monitorização dos projetos-piloto, que cabe ao CNCAC, com o apoio da FCT ou de agência a indicar pela FCT, bem como da ACSS. O que parece correto, como já referido anteriormente.

5. No n.º 2, do artigo 30.º, são definidos os indicadores de monitorização dos hospitais universitários, e que incluem aspetos ligados a: a) serviços clínicos; b) ensino e formação e c) investigação clínica.

A subalínea i), da alínea a) serviços clínicos, estabelece um novo referencial de cuidados de saúde, “cuidados centrados no doente...” que é fundamental caso este seja um objetivo real e concreto. Segundo os cuidados internacionais, conforme previsto por iniciativas como o ICHOM (International Consortium for Health Outcomes Measurement), isto envolve uma mudança de paradigma e vai implicar que haja forte articulação entre os diversos níveis de cuidados de saúde (aspetos organizacionais), bem como aspetos de financiamento (vai implicar um referencial de pagamento que não pode ser por atos e serviços prestados, mas que terá de ser por resultados obtidos). Este aspeto não está adequadamente salvaguardado nas alíneas que dizem respeito ao financiamento dos hospitais universitários.

Por outro lado, a subalínea ii) da alínea a) refere “Prestação de serviços diferenciados, nomeadamente no âmbito de centros de referência...”. Este ponto é fundamental e parece muito importante a inclusão da palavra “nomeadamente”, para não limitar as características de qualidade apenas nos “Centros de Referência” cuja atribuição a Serviços Clínicos tem demonstrado algum desequilíbrio, em termos nacionais.

A subalínea iv) da mesma alínea a) é igualmente importante, ao clarificar que é necessário haver “Demonstração de estruturas de apoio à interligação das áreas de prestação de cuidados de saúde, de formação e de investigação.” De facto, este aspeto é fundamental enquanto objetivo dos CAC, que irão desenvolver “Hospitais Universitários” como projetos-piloto e que deverão ser avaliados precisamente por essas estruturas e ações de apoio à interligação entre áreas.

Finalmente, este mesmo aspeto de interligação é salientado pela subalínea vi) que refere a “Promoção da integração de cuidados de saúde e garantia de

articulação da prestação desses cuidados com os cuidados de saúde primários, continuados e paliativos e das redes de referência hospitalares do sistema de saúde.”

As subalíneas da alínea b), que dizem respeito ao Ensino e Formação, parecem adequadas pois salientam a necessidade dos profissionais de saúde, e também dos serviços e unidades, estarem envolvidos em ensino pré e pós-graduado.

As subalíneas da alínea c), que dizem respeito à Investigação Clínica, parecem adequadas, estando focadas claramente no compromisso de envolvimento em investigação clínica, de translação e em estudos observacionais com “elevada” produção científica, mas indexada ao número de profissionais do estabelecimento, o que é fundamental. Compromete também o hospital na diferenciação dos profissionais de investigação em saúde, bem como na consagração de tempo no horário para esse fim. Finalmente, cada hospital terá de demonstrar contribuição efetiva para a captação de recursos financeiros para atividades de I&D, o que é fundamental, e justifica que este tipo de capacitação pode surgir mais facilmente em hospitais integrados em CAC.

6. Uma vez mais, é de realçar que esta proposta de Decreto-Lei pouco clarifica em termos do financiamento dos projetos-piloto (Hospitais Universitários). Este é um ponto absolutamente crucial pois implica alterações significativas nas instituições, com esforço em termos de recursos humanos e de orçamento. Assim, deverá ser clarificada a forma de financiamento específico dos hospitais universitários, para que fiquem claros os benefícios dos mesmos.

VI. Avaliação dos projetos-piloto de hospitais universitários

O artigo 31.º refere que o regime previsto no respetivo capítulo (projetos-piloto de hospitais universitários) é avaliado no prazo de dois anos a contar da entrada em vigor do Decreto-Lei, devendo o CNCAC elaborar e apresentar

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

um relatório aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da ciência, tecnologia e do ensino superior e da saúde, com vista à redefinição do conceito e do estatuto dos hospitais universitários, dos hospitais com ensino universitário e dos serviços com ensino universitário, tal como definidos pelo Decreto-lei n.º 206/2004, de 19 de agosto.

Este texto é pouco claro em relação ao regime e momento de avaliação dos projetos em si mesmos, bem como quem efetuará essa avaliação.

VI. Disposições finais

O n.º 2, do artigo 32.º, clarifica um aspeto importante ao indicar que os CAC poderão solicitar alterações às portarias da sua criação. Isto é relevante pois a dinâmica de um CAC pode implicar a necessidade de inclusão de membros adicionais, que possam contribuir adequadamente para a missão dos mesmos e, acima de tudo, para a qualificação e sua consolidação, num referencial de excelência, em termos de ensino, investigação e prestação de cuidados de saúde à população.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

4 de abril de 2018

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

Conselho Nacional de Educação
Rua Florbela Espanca
1700-195 Lisboa
Portugal

Tel.: (+351) 217 935 245
Fax: (+351) 217 979 093
cnedu@cnedu.pt
www.cnedu.pt