



CNE

CONSELHO
NACIONAL^D
EDUCAÇÃO



2019 PARECERES E RECOMENDAÇÕES

PARECERES 2019

Pareceres 2019

Lisboa: CNE (104)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

1ª Edição: junho de 2020

Tiragem: 100 exemplares

ISSN: 0872-0746

ISBN: 978-989-8841-27-8

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 o Concurso especial para o acesso ao ensino superior dos titulares dos cursos profissionais e cursos artísticos especializados Parecer n.º 3/2019 do Conselho Nacional de Educação	13
---	----

Parecer sobre a aplicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro – Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior Parecer n.º 4/2019 do Conselho Nacional de Educação	25
--	----

Recomendação sobre a Transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional Recomendação n.º 1/2019 do Conselho Nacional de Educação.....	41
--	----

Recomendação para uma política de Educação e Formação de adultos Recomendação n.º 2/2019 do Conselho Nacional de Educação.....	59
---	----

Recomendação sobre Qualificação e valorização de educadores e professores dos ensinos básico e secundário Recomendação n.º 3/2019 do Conselho Nacional de Educação.....	79
--	----

PREÂMBULO

O Conselho Nacional de Educação (CNE), enquanto órgão consultivo do Estado, tem por missão proporcionar a participação das várias forças científicas, sociais, culturais e económicas, na procura de consensos alargados relativamente à política educativa.

Uma das marcas distintivas do CNE é a sua autonomia e independência que decorrem da sua larga representatividade e da eleição pela Assembleia da República do/da seu/sua Presidente. É de realçar igualmente o caráter público da sua atividade consultiva e a prerrogativa do estabelecimento de uma agenda própria, traduzida na realização de inúmeras iniciativas, nomeadamente estudos e relatórios, audições, seminários e conferências e na elaboração de recomendações sobre temas considerados relevantes em termos de política pública de educação.

Em 2019, no âmbito da sua atividade consultiva, o CNE pronunciou-se sobre algumas propostas legislativas, por solicitação da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência da Assembleia da República e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. O Plenário do Conselho aprovou também duas recomendações sobre *política pública de educação e formação de adultos e qualificação e valorização de educadores e professores dos ensinos básico e secundário*. Esta edição inclui uma outra recomendação sobre *transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional*, que apesar de ter sido aprovada em reunião plenária em finais de 2018, a sua publicação em Diário da República ocorreu em 2019.

Embora nos últimos anos, o CNE tenha optado, preferencialmente, pela divulgação em formato eletrónico do trabalho desenvolvido, considera que a manutenção da edição destes documentos, em formato impresso, permite uma melhor sistematização e divulgação da sua principal atividade. Assim, o presente livro *Pareceres 2019* inclui os pareceres e recomendações publicados durante o ano, de que se dá nota sucinta.

Parecer sobre o concurso especial para o acesso ao ensino superior dos titulares dos cursos profissionais e cursos artísticos especializados

Apesar de entender ser necessária uma reflexão profunda sobre o regime de acesso ao ensino superior, o Parecer do CNE, cujo relator foi o conselheiro Pedro Lourtie, manifesta uma posição concordante com o concurso especial para o acesso ao ensino superior dos titulares dos cursos profissionais e cursos artísticos especializados, pela importância de dar uma resposta mais justa e imediata aos titulares desses cursos, enquanto não ocorrer uma alteração de maior ambição desse regime geral de acesso.

Esta posição é justificada no Parecer, entre outras, por duas razões principais: por um lado, o facto de “o regime geral estar organizado na perspectiva do acesso dos candidatos habilitados com os cursos científico-humanísticos do ensino secundário”, exigindo aos estudantes que concluem os cursos profissionais e os cursos artísticos especializados, que queiram aceder ao ensino superior, a realização dos exames nacionais de matérias dos cursos científico-humanísticos que não cursaram. “Estes estudantes têm, assim, de estudar por si próprios estas matérias ou recorrer a apoios privados, com os custos inerentes, tornando esta situação socialmente discriminatória”. Por outro lado, pelo aumento da frequência destes cursos, nos últimos anos, que “coloca uma pressão acrescida para que estas não sejam consideradas apenas como vias terminais do ensino secundário e marginais relativamente ao prosseguimento de estudos de licenciatura ou de mestrado integrado”. Considerando o Parecer que é “a esta questão que o projeto de decreto-lei vem dar uma resposta, através da criação de um novo concurso especial”, acrescenta algumas recomendações que chamam a atenção nomeadamente, para as especificidades da formação destes estudantes e a preocupação com o seu sucesso escolar no ensino superior.

Parecer sobre a aplicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)

Este Parecer, cujo projeto foi elaborado pela conselheira Inês Duarte e pelos conselheiros Joaquim Mourato e João Pedro Videira, resultou de uma solicitação da Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República sobre a aplicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior — RJIES), para ser considerado na avaliação política a realizar posteriormente por aquela Comissão. O pedido surge na sequência de um pedido de esclarecimento, dirigido à Assembleia da República pela Associação Académica de Coimbra, sobre o cumprimento do artigo 185.º da citada Lei, que estabelece que a lei é objeto de avaliação cinco anos após a sua entrada em vigor.

Depois de um enquadramento e metodologia e de rever alguns dos pareceres e recomendações do CNE elaborados sobre o RJIES, o documento procede a uma apreciação do diploma na generalidade, aponta as dimensões a considerar numa futura avaliação do RJIES e recomenda que “como previsto no artigo 185.º, se proceda de imediato à avaliação da aplicação do RJIES, tendo em consideração e dando coerência a todo o quadro legislativo relacionado, designadamente a Lei de Bases do Sistema Educativo, a Lei dos Graus e Diplomas, o Estatuto do Título de Especialista, os Estatutos da Carreira dos Docentes Universitários (ECDU) e do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECPDESP), etc.” Tece ainda outras recomendações sobre: Autonomias, Órgãos de governo, Provedor do estudante e Ação social:

Recomendação sobre a Transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional

Apesar de se ter pronunciado anteriormente sobre a política relativa às competências das autarquias relacionadas com as ofertas públicas de educação, o Conselho considerou que “as características da atual política [...]

justificam uma nova tomada de posição sobre esta matéria. Para o efeito, além de ter solicitado à Senhora Secretária de Estado Adjunta e da Educação uma apresentação desta política, que teve lugar em 17 de setembro, o CNE efetuou uma reunião com o Grupo de Trabalho da Assembleia da República para o Acompanhamento das Transferências de Competências na Educação, por solicitação deste, consultou os relatórios deste Grupo, bem como os pareceres que o mesmo recebeu, realizou várias audições de parceiros sociais e de especialistas e tomou conhecimento de algumas versões do projeto de Decreto-lei Setorial relativo à Educação que, nesta data, não foi ainda publicado em Diário da República”.

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.

Recomendação para uma política pública de Educação e Formação de Adultos

Esta recomendação, complementada pelo Relatório Técnico com o mesmo nome, teve como relatores os conselheiros Rui Canário e Luís Capucha e a conselheira Cristina Vieira e como ponto de partida a organização de um seminário realizado em setembro de 2018, sobre a situação da Educação e Formação de Adultos (EFA) em Portugal, subordinado ao lema de “não deixar ninguém para trás” e da realização no CNE, em dezembro de 2018 e janeiro de 2019, de uma série de audições a entidades e individualidades relevantes no campo da EFA.

A partir da ideia da necessidade de aprender sempre, dado o caráter inacabado do ser humano, “num processo permanente que engloba todo o ciclo de vida e

está presente em todos os momentos e lugares da experiência humana”, “num processo educativo de construção da autonomia que deveria ser função de toda a sociedade e que é transversal a todas as dimensões do social”, o documento considera que “É esta visão ampla da educação que permite equacionar os problemas inerentes ao campo extremamente diverso que é hoje a Educação e Formação de Adultos (EFA)”.

Nessa medida, percorre os temas: EFA: uma “chave para o século XXI” e EFA em Portugal: “não deixar ninguém para trás” para apresentar a EFA como uma estratégia de territorialização educativa e elaborar um conjunto de recomendações.

Recomendação sobre Qualificação e valorização de educadores e professores dos ensinos básico e secundário

A Recomendação, cujos relatores foram as conselheiras Ana Leal Faria, Inácia Santana, Lurdes Figueiral e o conselheiro Nuno Seruca Ferro, aponta como alguns dos pontos críticos do sistema, no que aos docentes diz respeito, o envelhecimento acentuado, que faz prever uma saída em massa nos próximos anos, a pouca procura dos cursos de formação de professores associada à desvalorização da profissão docente e a falta de uma caracterização prospetiva da oferta e da procura do sistema educativo.

Nessa medida, apresenta uma série de recomendações sobre: necessidade de planeamento prospetivo; formação inicial; acesso ao exercício da profissão e renovação do pessoal docente; formação contínua e revalorização da profissão docente.

Maria Emília Brederode Santos

Presidente do Conselho Nacional de Educação

**PARECER
SOBRE
O CONCURSO ESPECIAL PARA O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR DOS
TITULARES DOS CURSOS PROFISSIONAIS E CURSOS ARTÍSTICOS
ESPECIALIZADOS**

**Parecer n.º 3/2019
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 117, 2.ª Série, de 21 de junho de 2019)

**PARECER
SOBRE
O CONCURSO ESPECIAL PARA O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR DOS
TITULARES DOS CURSOS PROFISSIONAIS E CURSOS ARTÍSTICOS
ESPECIALIZADOS**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelo relator Pedro Lourtie, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 29 de abril de 2019, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu primeiro Parecer do ano de 2019.

Parecer

A matriz do sistema de acesso ao ensino superior, o regime geral, tem mais de duas décadas. O seu tronco central é constituído por concursos de acesso aos cursos de licenciatura e de mestrado integrado, a saber: o concurso nacional, para a generalidade dos cursos do ensino superior público; os concursos institucionais, para os cursos de ensino superior privado; e os concursos locais, para alguns cursos de ensino superior público cujas especiais características justificam que a candidatura aos mesmos seja realizada localmente pela respetiva instituição de ensino superior.

Para além deste tronco central, existem os regimes especiais, destinados a candidatos com condições pessoais específicas, e concursos especiais, para candidatos com condições habilitacionais específicas, cujo elenco tem vindo a ser aumentado ao longo do tempo.

O regime geral está organizado na perspetiva do acesso dos candidatos habilitados com os cursos científico-humanísticos do ensino secundário. Aos estudantes que concluem os cursos profissionais e os cursos artísticos

especializados, que queiram aceder ao ensino superior, tem sido exigida a realização dos exames nacionais de matérias dos cursos científico-humanísticos que não cursaram. Estes estudantes têm, assim, de estudar por si próprios estas matérias ou recorrer a apoios privados, com os custos inerentes, tornando esta situação socialmente discriminatória.

O aumento da frequência dos cursos profissionais e artísticos especializados, verificada nos últimos anos, coloca uma pressão acrescida para que estas não sejam consideradas apenas como vias terminais do ensino secundário e marginais relativamente ao prosseguimento de estudos de licenciatura ou de mestrado integrado. É a esta questão que o projeto de decreto-lei em apreço vem dar uma resposta, através da criação de um novo concurso especial.

A questão que se coloca no presente parecer é a da adequação desta via e da forma como está prevista nos princípios em que se deve basear o acesso ao ensino superior.

Nos termos da Constituição da República Portuguesa¹ “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar” e compete ao Estado “garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino (...)”. A Lei de Bases do Sistema Educativo determina² que “têm acesso ao ensino superior os indivíduos habilitados com o curso do ensino secundário ou equivalente que façam prova de capacidade para a sua frequência” e que “o Estado deve 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”.

Considerando que os cursos profissionais e artísticos especializados são vias de frequência do ensino secundário em que o prosseguimento de estudos deve

¹ Artigo 74.º (Ensino).

² Artigo 12.º (Acesso).

ser igualmente uma opção normal, o sistema de acesso ao ensino superior deveria ser repensado de forma ter em conta a diversidade de formações oferecidas no ensino secundário e não como um sistema de acesso para os habilitados com os cursos científico-humanísticos a que os demais se devem adaptar. Esta perspetiva implica uma reflexão aprofundada do sistema de acesso, do seu impacto nas instituições do ensino superior e no ensino secundário, em articulação com as alterações previstas para o ensino secundário, designadamente as que constam do “Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória”. E obrigará certamente a alterações que, pela sua profundidade, requerem que os alunos do ensino secundário conheçam, à entrada deste ciclo de estudos, a forma como poderão vir a aceder ao ensino superior, pelo que não pode ser introduzida a curto prazo.

Na impossibilidade de implementar já no próximo ano letivo uma alteração de maior ambição do sistema de acesso ao ensino superior e tendo em conta que é imperativo dar no imediato uma resposta mais justa aos titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados do ensino secundário, a solução aditiva dos concursos especiais é uma resposta adequada. Esta foi a via anteriormente adotada para os habilitados com diploma de especialização tecnológica ou com diploma de técnico superior profissional ou, ainda, para os titulares de outros cursos superiores, incluindo o acesso de licenciados ao curso de Medicina, e o acesso para estudantes internacionais.

Os concursos especiais para os titulares de cursos profissionais e de cursos artísticos especializados previstos no projeto de decreto-lei, têm, relativamente aos demais concursos especiais regulados pelo decreto-lei n.º 113/2014, de 16 de julho, excetuado o acesso de estudantes internacionais, a particularidade de os candidatos poderem concorrer com a idade formal de conclusão do ensino secundário. Os demais concursos especiais preveem o acesso de maiores de 23 anos ou de titulares de habilitações pós-secundárias ou superiores, o que significará normalmente uma maior maturidade e ou uma escolaridade mais longa do que os 12 anos de ensino básico e secundário.

O projeto de decreto-lei introduz, para os concursos especiais de acesso dos titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados, alterações ao articulado do decreto-lei n.º 113/2014 com as seguintes características:

- Contrariamente aos demais concursos especiais, as vagas sobrantes não podem reverter para outras modalidades de acesso (artigo 25.º, n.º 5);
- A fixação de vagas num par instituição/curso implica a fixação de vagas para todos os cursos da mesma área de educação e formação a três dígitos (artigo 14.º, n.º 2);
- A fixação das áreas de educação e formação que facultam a candidatura a cada licenciatura e mestrado integrado depende do elenco previamente fixado pela Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior (artigo 13.º-B, n.º 1);
- A realização de “provas teóricas e ou práticas de avaliação dos conhecimentos e competências consideradas indispensáveis ao ingresso e progressão no ciclo de estudos a que se candidata” (artigo 13.º-C, n.º 1, alínea c));
- A valorização, em pelo menos 30%, da Prova de Aptidão Profissional, no caso dos cursos profissionais, ou da Prova de Aptidão Artística, no caso dos cursos artísticos especializados, e da Formação em Contexto de Trabalho, em ambos os casos (artigo 13.º-C, n.º 2);
- A homologação pela CNAES das condições de acesso e ingresso fixadas pelas instituições de ensino superior (artigo 13.º-C, n.º 3);
- A ponderação na “avaliação periódica das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos” do “progresso e aproveitamento escolar dos estudantes que ingressam através dos concursos especiais durante o respetivo ciclo de estudos” (artigo 22.º, n.º 1, alínea b)).

O decreto-lei não define os princípios a que deverá obedecer a fixação pela Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior do elenco de áreas de educação e formação que facultam a candidatura a cada licenciatura e mestrado integrado, sendo certo que o elenco fixado poderá ter implicações na maior ou menor facilidade de integração dos estudantes nos cursos superiores.

É relevante a inclusão da valorização obrigatória das Provas de Aptidão nos critérios de avaliação da capacidade para a frequência, dado tratar-se de uma prova avaliada por um júri com participação externa à escola frequentada.

O decreto-lei não define limites para a fixação das vagas para o acesso a licenciaturas e mestrados integrados através destes concursos especiais, a serem definidas em sede de portaria de fixação de vagas, mas é expectável que sejam fixadas como uma percentagem das vagas para o Regime Geral, para além das já fixadas para os demais concursos especiais.

O acesso ao primeiro ano de cursos de ensino superior de estudantes titulares de cursos profissionais e artísticos especializados suscita a questão da capacidade de integração destes estudantes em cursos desenhados com base no perfil dos alunos oriundos dos cursos científico-humanísticos. A coexistência de estudantes com uma formação prévia diferenciada, mais académica ou mais prática, requer um esforço de homogeneização da formação no início do seu percurso no ensino superior, por forma a criar idênticas condições de sucesso.

Tendo em conta a necessidade de uma atitude proativa por parte das instituições de ensino superior no sucesso da integração destes estudantes recomenda que, como é afirmado no preâmbulo do decreto-lei, a adesão a estes concursos especiais seja voluntária durante a fase experimental. A transformação em obrigatória requer que os planos de estudos dos cursos em que se integram os estudantes titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados sejam adaptados e avaliados no processo de acreditação.

O esforço de integração dos estudantes titulares de cursos profissionais e artísticos especializados, mantendo-se os atuais planos de estudos dos cursos superiores, implica a introdução, por parte das instituições de ensino superior, de medidas de apoio ao seu sucesso. Estas medidas poderão incluir módulos complementares, propedêuticos, de matérias essenciais ao acompanhamento

dos planos de estudos e que não foram cursadas nos respectivos cursos secundários ou, sendo o número destes estudantes muito reduzido, de apoio de tutoria nessas matérias.

No entanto, sobretudo no caso de existir um número significativo de estudantes titulares de cursos profissionais e artísticos especializados a frequentar os cursos superiores, poderá ser considerada a inclusão, no início do curso, de unidades curriculares em alternativa em função do perfil de formação anterior, dos cursos profissionais e artísticos especializados ou dos cursos científico-humanísticos do ensino secundário. Estas alterações poderão ter características que as enquadrem na alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º-B do decreto-lei n.º 65/2018, o que obrigaria a um procedimento de acreditação pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, que induziria custos para as respetivas instituições de ensino superior e não poderia ser concluído a tempo do acesso no ano letivo 2019/2020.

A necessidade de introduzir mecanismos de apoio à integração destes estudantes tem implicações nos custos para as instituições de ensino superior que, no caso das instituições públicas cujos orçamentos têm já fortes limitações, não tem contrapartida em receitas próprias.

Assim, formula-se o seguinte parecer:

1. Os princípios em que se deve basear o acesso ao ensino superior e o aumento da frequência dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados justificam a criação de uma solução de acesso que evite que os titulares destas habilitações sejam obrigados a realizar provas de matérias que não constam dos seus planos curriculares;
2. A consideração do acesso ao ensino superior dos titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados como normal requer uma alteração profunda do sistema de acesso, incompatível com uma resposta a curto prazo;
3. Enquanto não for possível efetuar uma alteração profunda do sistema de acesso ao ensino superior, que considere os cursos profissionais e os cursos

artísticos especializados como habilitação normal de acesso ao ensino superior, a forma mais adequada de introdução do acesso destes estudantes é por via dos concursos especiais;

4. É relevante a valorização obrigatória da Prova de Aptidão e da Formação em Contexto de Trabalho na avaliação da capacidade para a frequência;

5. A elaboração, pelas instituições de ensino superior, das provas de avaliação de conhecimentos e competências deve atender ao perfil de formação dos estudantes oriundos do ensino profissional e ou artístico especializado, não reproduzindo, simplesmente, o modelo tradicional das provas de acesso ao ensino superior;

6. A fixação pela Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior do elenco de áreas de educação e formação que facultam a candidatura a cada licenciatura e mestrado integrado deve obedecer a critérios de prudência e progressivo alargamento em função do sucesso escolar no ensino superior dos estudantes titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados;

7. A introdução destes concursos especiais em regime experimental deve ter um horizonte temporal limitado, de 4 ou 5 anos, e devem ser avaliados os resultados do seu funcionamento e o impacto na frequência dos cursos técnicos superiores profissionais;

8. Durante o processo experimental dever-se-á manter a adesão voluntária aos concursos especiais previstos no projeto de decreto-lei e ter em conta, na fixação das vagas, a capacidade de integração dos titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados nos cursos superiores;

9. As instituições de ensino superior que venham a adotar estes concursos especiais como via de acesso à sua oferta de licenciaturas e mestrados integrados, tendo em conta a diferença de perfil dos titulares dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados relativamente aos titulares dos cursos científico-humanísticos, poderão ter de adotar medidas de apoio à sua integração nos respetivos planos curriculares;

10. Às condições de acesso e ingresso, a fixar pelas instituições de ensino superior e a homologar pela CNAES, deverão ser acrescentados os mecanismos de integração destes estudantes no que se refere à adequação da

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

sua formação ao cumprimento do plano de estudos do curso em que ingressam;

11. A serem necessárias alterações aos planos curriculares dos cursos de licenciatura e mestrado integrado, designadamente no primeiro ano curricular, para criar as condições de integração e sucesso escolar dos estudantes oriundos dos cursos profissionais e dos cursos artísticos especializados, a sua concretização deverá ser considerada como não alterando os objetivos dos cursos e, como tal, enquadradas na alínea a) do n.º 1 do artigo 76.º-B do decreto-lei n.º 65/2018;

12. O Conselho Nacional de Educação propõe-se continuar a reflexão sobre o sistema de acesso ao ensino superior numa perspetiva de longo prazo, tendo em conta os princípios de justiça e equidade e, designadamente, os preceitos constitucionais e de direito internacional, elaborando uma recomendação sobre o assunto.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

29 de abril de 2019

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Antes de mais, importa lembrar que a CONFAP defende há muitos anos, pelo menos 8, que o ensino secundário deve ser terminal e certificante, cabendo às Universidades e Institutos Politécnicos a responsabilidade de selecionar e seriar os candidatos, com base em requisitos e critérios previamente divulgados e publicados, por exemplo, uma nota de classificação do ensino secundário mínima de acesso ao curso.

Facilitar o acesso só para alguns será equidade? Note-se que estamos a falar do acesso ao ensino superior e não da avaliação de conhecimentos adquiridos.

Têm razão os jovens dos Cursos Científico-Humanístico (CCH) quando se queixam de discriminação e questionam porque não podem também eles realizar o acesso sem que sejam os exames finais a determinar essa seleção.

Atente-se que as propostas do grupo de trabalho que basearam a elaboração do DL, tem no ponto 7 a ponderação dos resultados que são bastantes diferentes dos Cursos Científico-Humanísticos.

Não questionamos que os jovens não devem ser avaliados por conhecimentos que não lhe são ministrados. Mas se a solução é não fazer exames, então que se tenha a coragem de responder com equidade para todos os jovens, de todas as vias de ensino e progrida-se no sentido das propostas que a CONFAP tem vindo a apresentar, ou outras, que efetivamente não eliminem barreiras para uns e as mantenham para outros (note-se que é dito que se pretende justiça com esta medida).

Fica a ideia, legítima, de que se pretende que as famílias matriculem os seus filhos no ensino secundário profissional, preterindo os CCH. Será apenas uma preocupação estatística, em resposta ao objetivo pretendido de pelo menos 50% dos jovens frequentarem o ensino profissional?

Esta medida será de adesão voluntária para as Instituições de Ensino Superior, o que nos faz questionar se estaremos perante o engodo de um ensino superior de segunda, (na prática estar-se-ia a prolongar a discriminação desta via de ensino em vez de a valorizar - dizer que todas as vias são iguais não chega). Pelo menos a incerteza existe. Gostaríamos de ver uma aposta mais afirmativa na valorização pela qualificação e qualidade do ensino profissional e não facilitar o acesso para o tornar mais apelativo.

Há também a questão por responder, se esta medida se pode aplicar aos alunos dos CCH? Se o objetivo é equidade a resposta deveria ser afirmativa, mas não é.

Assim, é legítimo pensar-se que a preocupação primeira é, antes de mais, a de alcançar o objetivo de frequência do ensino profissional e a de reforçar o preenchimento de vagas pelas Instituições do Ensino Superior que têm cursos quase vazios de estudantes, criando mais uma alternativa de menor dificuldade para o acesso ao ensino superior.

Poder-se-á ainda inferir de que este pode ser um processo a testar a necessária alteração de paradigma de acesso ao ensino superior, embora nada da informação disponível nos indique este propósito.

Dito isto, a CONFAP reafirma o seu propósito de colocar na agenda o debate sobre o acesso ao ensino superior, e adianta algumas propostas para esse debate que se espera conclusivo para a adoção de um modelo de acesso justo e equitativo para todos os jovens, independentemente da via de ensino secundário que frequentem. Importa a propósito referir as desigualdades existentes no acesso com diferentes contingentes específicos, que só existem em consequência do atual modelo de acesso.

Por esta razão voto favoravelmente o parecer, que contempla estas nossas preocupações, e aponta no sentido da necessidade de se refletir e alterar o acesso para todos os cursos- *Jorge Ascensão*

**PARECER
SOBRE
A APLICAÇÃO DA LEI N.º 62/2007, DE 10 DE SETEMBRO – REGIME
JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES DO ENSINO SUPERIOR**

**Parecer n.º 4/2019
do Conselho Nacional de Educação**

(Publicado no Diário da República n.º 135, 2.ª Série, de 17 de julho de 2019)

**PARECER
SOBRE
A APLICAÇÃO DA LEI N.º 62/2007, DE 10 DE SETEMBRO – REGIME
JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES 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 Inês Duarte, Joaquim Mourato e João Pedro Videira, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 18 de junho de 2019, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu segundo Parecer do ano de 2019.

Parecer

1. Enquadramento e metodologia

A Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República solicitou um parecer ao Conselho Nacional de Educação sobre a aplicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior - RJIES), para ser considerado na avaliação política a realizar posteriormente por aquela Comissão.

Esta solicitação surge na sequência do pedido de esclarecimento, dirigido à Assembleia da República pela Associação Académica de Coimbra, sobre o cumprimento do artigo 185.º da já citada Lei n.º 62/2007, que estabelece que a lei é objeto de avaliação cinco anos após a sua entrada em vigor.

O Presidente da Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República solicitou informação sobre o assunto ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, que referiu desconhecer que tivessem sido feitas quaisquer diligências conducentes à avaliação da Lei no prazo previsto, cerca 2012. E remeteu para “a avaliação detalhada do sistema de ensino

superior nacional” encomendada pelo XXI Governo Constitucional e realizada pela OCDE, no período de 2016-2018.

Tendo em vista a elaboração do parecer, o Conselho Nacional de Educação promoveu um conjunto de audições com o intuito de debater questões relacionadas com a aplicação da Lei n.º 62/2007. Para o efeito, foram convidados os reitores das universidades públicas, os presidentes dos institutos politécnicos públicos, os presidentes do conselho geral das universidades e dos politécnicos públicos, a reitora da Universidade Católica, os representantes dos estudantes do ensino superior, a direção da APESP, os dirigentes dos sindicatos e o Conselho de Administração da A3ES. Para além destas audições, realizou ainda reuniões com peritos, investigadores e ex-dirigentes do ensino superior, para aprofundamento de algumas matérias.

2. Pareceres e recomendações do CNE relacionados

O CNE tem vindo a pronunciar-se sobre o RJIES, através de pareceres e recomendações. Ainda antes da publicação do diploma, o CNE, através do Parecer n.º 2/2007, afirmou ser “consensual que as instituições de ensino superior precisem de reorganizar o seu governo para criar capacidade estratégica, de definição criteriosa de objetivos, e para aumentar a transparência e os mecanismos de prestação de contas”. Deste modo, “cada instituição poderá instituir o governo que melhor se adequa às suas características, à sua fase de desenvolvimento e às suas ambições, sem prejuízo da abertura obrigatória das instituições a uma participação externa no governo institucional de personalidades de grande nível, conhecimento, competência e com crédito de grandes missões por si realizadas”. O Parecer n.º 6/2007, sobre a proposta de criação do RJIES, conclui que “o documento que se reconhece da maior importância para a modernização do sistema do ensino superior, consagra diversas soluções merecedoras de sérias reservas ou mesmo severas críticas, sem embargo das razões que as justificam, da determinação política que revelam e dos méritos que inegavelmente têm.” Os aspetos que mereceram mais críticas foram a composição do Conselho Geral,

o processo de eleição do reitor/presidente, a redução da participação dos estudantes nos órgãos de governo e de gestão das universidades e o aparecimento da natureza fundacional como modelo de governação de instituições públicas. O Parecer n.º 7/2008 volta a questionar a alteração profunda que o RJIES introduziu na forma de governo das instituições de ensino superior. Passados cinco anos de vigência do RJIES, o CNE elaborou a recomendação n.º 4/2012, acerca da autonomia do ensino superior. Dessa recomendação pode-se retirar que, à data, ainda não tinham sido completamente exploradas as potencialidades do RJIES. Nessa altura, o CNE recomendou ao Governo a constituição do Conselho Coordenador do Ensino Superior, previsto no RJIES e ainda inexistente.

Outros contributos podem ser consultados nos pareceres e recomendações do CNE, identificados no final deste parecer.

3. Apreciação na generalidade

Das referidas audições e reuniões, bem como da consulta aos estudos já realizados sobre esta temática e da experiência de mais de dez anos da sua aplicação, ressaltam, desde logo, as considerações feitas aos méritos do diploma.

Assim, a Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro:

- Estabelece os regimes jurídicos aplicáveis às instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas, universitárias e politécnicas, prevendo lei especial para o ensino artístico e o ensino a distância, baseados em princípios comuns de organização, governação e funcionamento;
- Define com clareza a missão plurifacetada das instituições de ensino superior (Art.º 2.º), impedindo que a mesma seja reduzida a objetivos tecnocráticos, estritamente economicistas;
- Constitui o ponto de partida para um conjunto de mudanças na organização, governação e funcionamento das instituições de ensino superior,

tendo sido, simultaneamente, um ponto de chegada resultante de contributos de muitos atores no quadro de uma reflexão a nível nacional e europeu, destinada a promover a competitividade das instituições de ensino superior da UE;

- Ao abrir a governação das IES a atores externos ao sistema de ensino superior, promove a prestação de contas à sociedade, nomeadamente no que se refere às apostas estratégicas que devem nortear o recrutamento e promoção de recursos humanos e a alocação de recursos financeiros;
- Reforça as autonomias das IES, particularmente das IES públicas, permitindo a sua opção fundamentada pelo modelo fundacional, bem como a sua escolha de modelos de governação diversos;
- Fortalece as atribuições e a responsabilidade do dirigente máximo das IES, bem como as dos dirigentes das suas unidades orgânicas, promovendo uma agilização das tomadas de decisão e possibilitando, portanto, respostas mais rápidas a necessidades de reajuste, adaptação e crescimento, bem como a desafios de colaboração interinstitucional;
- Clarifica os requisitos a que devem obedecer os estabelecimentos de ensino para serem IES, bem como os requisitos de recursos docentes para a lecionação de licenciaturas, mestrados e doutoramentos;
- Compete a uma entidade independente, a “Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior” (A3ES), a avaliação dos ciclos de estudos ministrados nas IES e a acreditação de novos ciclos de estudos;
- Consagra modalidades de apoio social direto e indireto com o objetivo de assegurar o acesso e frequência do Ensino Superior a estudantes economicamente carenciados, geridos de forma flexível e descentralizada;
- É uma peça essencial da ampla reforma do ensino superior, levada a cabo entre 2006 e 2007, encontrando-se devidamente articulada com os restantes diplomas legais que materializam essa reforma.

Em síntese, o CNE considera que o RJIES é um diploma inovador, que trouxe avanços relativamente à legislação anterior e que, numa eventual revisão, devem ser mantidos no essencial os seus aspetos estruturantes, nomeadamente:

- Sistema binário de ensino superior;
- Órgão de governo com representação de personalidades externas ao sistema de ensino superior;
- Atribuições e responsabilidades dos dirigentes das IES e das suas unidades orgânicas;
- Autonomias e flexibilidade de organização interna das IES.

4. Dimensões a considerar numa futura avaliação do RJIES

A experiência de aplicação do RJIES levou à identificação de cinco áreas que devem merecer particular atenção numa futura avaliação do diploma.

4.1. Relativamente às autonomias organizativa, financeira, académica e de gestão dos recursos humanos

No que respeita à autonomia organizativa, o RJIES padroniza demasiado os órgãos e a sua composição, não deixando suficiente autonomia às instituições, o que prejudica a evolução para a diversidade de projetos institucionais. Um exemplo claro é a composição do corpo docente das instituições de ensino superior politécnicas prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 49.º, que exige uma percentagem de pelo menos 35% de especialistas, independentemente do projeto estratégico de cada instituição, materializado nos ciclos de estudos que ministra e na investigação que desenvolve. Aliás, a obrigatoriedade do grau de doutor para ingresso na carreira e o regime transitório concedido aos docentes do politécnico para concluírem os programas de doutoramento vieram alterar a situação das instituições. Neste momento, é normal que, nas instituições, pelo menos 70% do pessoal docente seja de carreira e quase 100% tenha o

grau de doutor, tornando, portanto, impossível atingir aquele nível de especialistas.

Ainda que o RJIES conceda às IES um grau de autonomia financeira que coloca Portugal em 7.º lugar no conjunto dos 28 países e regiões da Europa¹, legislação avulsa e ações informais e conjunturais limitam-na drasticamente.

No seu art.º 3.º, e em consonância com a Lei de Bases do Sistema Educativo, o RJIES assume a natureza binária do sistema de ensino superior. A generalidade das instituições de ensino superior politécnico ouvidas manifestaram-se a seu favor, contudo, reivindicam a alteração da atual denominação, bem como a capacidade para concederem o grau de doutor.

Exceto quando optam pelo regime fundacional (ver adiante), as IES dispõem de uma autonomia muito reduzida na gestão de recursos humanos, o que lhes retira flexibilidade e capacidade de inovação. Aumentá-la exigirá uma revisão dos estatutos das carreiras docentes, contemplando a definição de perfis específicos para os docentes dos dois subsistemas, o que permitirá, por exemplo, que um docente do subsistema politécnico possa chegar ao topo da carreira com provas prestadas exclusivamente nesse subsistema. Outro aspeto que deverá merecer especial atenção numa eventual revisão do RJIES é o papel do corpo técnico e administrativo das IES, atualmente muito mais capacitado do que há doze anos, e fundamental para o incremento da qualidade da docência e da investigação, bem como para a gestão financeira e patrimonial e para as relações externas e o marketing institucional. Em síntese, para que as IES cumpram a sua missão, é crucial aprofundar as autonomias já consagradas na lei e evitar que elas sejam restringidas por legislação conjuntural e avulsa. Este objetivo pode ser atingido através da concessão do estatuto de autonomia reforçada, permitindo que as IES se mantenham com a natureza de pessoa coletiva de direito público. Tal estatuto

¹ Estudo promovido pela European University Association (<https://www.university-autonomy.eu/>)

deverá, também, prever a salvaguarda dos patrimónios físicos e intelectuais das IES, aspeto particularmente importante quando estas estabelecem parcerias com outras entidades públicas e privadas.

Quanto aos requisitos dos estabelecimentos e dos docentes (art.º 39.º - 53.º), dada a evolução do sistema, devem ser adequados à realidade dos seus objetivos. Eventualmente, tal definição poderá ter especial relevância para os estabelecimentos que queiram entrar no sistema.

4.2. Relativamente ao regime fundacional

O principal propósito deste regime foi libertar a gestão das IES das restrições e burocracia da administração pública, permitindo-lhes uma maior autonomia patrimonial, financeira e na gestão dos recursos humanos. Contudo, estes propósitos ficaram comprometidos com a aplicação de diversas leis, bem como com as dificuldades financeiras, agudizadas no período da crise, o que ainda não permitiu instituir em pleno o modelo fundacional.

A experiência de IES que adotaram este regime permitiu sinalizar já alguns aspetos que merecem reflexão. Assim, o conselho de curadores deveria ocupar o lugar de topo na governação e as suas competências deveriam ser reforçadas. Também haveria vantagem em equacionar-se o sistema de escolha dos curadores.

No que respeita à autonomia relativa à gestão dos recursos humanos (incluindo carreiras e remunerações dos docentes, investigadores e técnicos), deve ser considerado um período de transição, evitando que vigore em simultâneo na IES os regimes de contratação de direito público e privado. No entanto, a opção pelo regime de contratação de direito privado deve ser balizada pelos estatutos das carreiras docentes, devendo impedir-se que sejam praticados procedimentos concursais não previstos nesses diplomas e fixadas condições (incluindo as remunerações), inferiores às previstas na lei.

Recomenda-se, finalmente, que seja feita uma reavaliação do regime fundacional, tendo por ideia central que a opção por este regime deve assentar

na contratualização com o Estado da missão da IES, garantindo-lhe autonomia, auditada, para a sua concretização. Se esta reavaliação conduzir à manutenção do regime fundacional, devem manter-se as condições impostas para as IES poderem optar por este regime.

4.3. Relativamente aos órgãos de governo

De uma forma geral, o RJIES procedeu a um redimensionamento dos órgãos de governo das IESs, o que aumentou o peso das estruturas centrais e das lideranças das instituições e promoveu a verticalização dos processos de decisão. Esta mudança, se agilizou a tomada de decisões e a responsabilização dos dirigentes, levou muitos docentes, técnicos e estudantes a sentirem-se excluídos da vida da instituição. Ora a governação de uma IES não pode esgotar-se numa gestão empresarial, sendo desejável que uma eventual revisão do RJIES consagre a necessidade de os estatutos das IES contemplarem mecanismos de informação e auscultação da comunidade académica.

Uma das inovações do RJIES foi a criação de um conselho geral integrando personalidades externas à IES (art.º 81.º - 84.º). Contudo, a experiência de aplicação do diploma aconselha a uma revisão da composição deste órgão, bem como às suas competências no processo de eleição do reitor/presidente. Quanto à composição, as personalidades referidas na alínea c) do n.º 2 do art.º 81.º devem ser, preferencialmente, externas ao sistema nacional de ensino superior, e deve também ser excluída a possibilidade de serem professores ou investigadores aposentados dessa mesma instituição de ensino superior, já que o que se pretende é que essas personalidades deem às IES o contributo de outras áreas da sociedade civil. Por outro lado, o papel que é cometido ao conselho geral no processo de eleição do reitor/ presidente (alínea d) do n.º 1 do art.º 82.º) tem condicionado negativamente a própria constituição do órgão. A experiência tem mostrado que a eleição para o conselho geral é, desde logo, preparada tendo em vista a eleição do reitor/presidente, deixando um número restrito de membros com grande capacidade negocial. Seria, portanto,

aconselhável continuar a cometer exclusivamente ao conselho geral a organização do procedimento de eleição do reitor/presidente, mas não considerar sua competência exclusiva a eleição deste, por exemplo, alargando o colégio eleitoral a outros órgãos/dirigentes eleitos, garantindo o equilíbrio entre a flexibilidade e a democratização da gestão. Ainda neste âmbito, por questões de transparência e de imparcialidade, seria recomendável a definição de um conjunto de incompatibilidades, nomeadamente a impossibilidade de um membro do conselho exercer um cargo nomeado pelo reitor/presidente.

Também relativamente aos conselhos técnico-científicos, dadas as dúvidas de interpretação da lei, seria desejável uma clarificação sobre a obrigação ou a opção das IES politécnicas disporem de um conselho técnico-científico por escola (art.º 80.º, n. º1). Dever-se-ia deixar para cada IES politécnica, em função da sua dimensão e coesão interna, a decisão de ter apenas um conselho técnico-científico ou um conselho por escola, salvaguardando-se, contudo, a necessidade de as IES com os dois subsistemas terem, pelo menos, um conselho científico e um conselho técnico-científico.

4.4. Relativamente ao provedor do estudante e à ação social

Seria igualmente conveniente que o art.º 25.º, sobre o provedor do estudante, definisse melhor o enquadramento, o perfil e a função desta entidade. De modo a garantir a independência do órgão, seria fundamental consagrar as condições e garantias do exercício do cargo, incluindo o regime remuneratório, e garantir que os estatutos das instituições definam a duração do mandato, as incompatibilidades e a exclusividade durante o termo do mandato.

A ação social escolar continua a assumir um papel determinante para o acesso de muitos estudantes ao ensino superior, bem como para a sua continuidade no sistema. As lacunas a este nível têm sido sinalizadas (e.g., alojamento, alimentação) e as soluções têm encontrado diversos obstáculos para a sua concretização. Apesar de o RJIES já prever a possibilidade de as funções da

ação social escolar poderem ser partilhadas por várias instituições (n.º 1 do art.º 128.º), entende-se que se pode ir mais além, permitindo modelos diversos, de acordo com os contextos. Por um lado, temos cidades com apenas uma IES, de reduzida dimensão, onde não se justifica existir sequer autonomia financeira da ação social escolar, devendo estes serviços estar integrados nessa IES. Por outro, temos cidades onde convivem várias IES, em que se justifica existir um serviço autónomo de ação social escolar, com capacidade de resposta às necessidades de todos os estudantes do ensino superior daquela cidade ou até região. Para além disso, o financiamento da ação social escolar também deve ser previsto.

4.5. Relativamente à qualidade e avaliação

É consensual que o RJIES contribuiu para a autorresponsabilização das instituições relativamente à qualidade do ensino que ministram, da investigação que desenvolvem e das atividades que realizam em conjunto com a sociedade ou a solicitação desta.

Indubitavelmente, este acréscimo de importância atribuído pelas IES à qualidade foi um resultado positivo do processo de avaliação levado a cabo pela A3ES. O atual enquadramento desta agência no RJIES garante a sua independência em relação ao Governo, aspeto salientado nas audições como sendo da maior importância, devendo, por isso, ser mantido numa eventual revisão, quer deste diploma, quer do RJIES.

Na sequência da experiência já adquirida com a avaliação e a ação da A3ES, e considerando as vantagens, em termos de acesso a uma avaliação simplificada dos ciclos de estudos em funcionamentos, concedidas às instituições que certifiquem os seus sistemas internos de Garantia da Qualidade, deve-se fomentar a integração da gestão da qualidade na estrutura formal de cada IES, reforçando-se a ideia da importância da qualidade não tanto como requisito e resposta a uma entidade externa, mas sobretudo como fator determinante do processo de decisão e do cumprimento da sua missão.

5. Recomendações

O CNE recomenda que, como previsto no artigo 185.º, se proceda de imediato à avaliação da aplicação do RJIES, tendo em consideração e dando coerência a todo o quadro legislativo relacionado, designadamente a Lei de Bases do Sistema Educativo, a Lei dos Graus e Diplomas, o Estatuto do Título de Especialista, os Estatutos da Carreira dos Docentes Universitários (ECDU) e do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECPDESP), etc.

O CNE recomenda ainda que, na avaliação, se atenda ao seguinte:

Autonomias:

- Avaliar as experiências das IES que adotaram o regime fundacional;
- Repensar as autonomias, seguindo as tendências dos países europeus, e introduzindo um estatuto de autonomia reforçada que preserve a natureza das IES como pessoas coletivas de direito público;
- Consagrar a necessidade de os estatutos das IES contemplarem mecanismos de informação e auscultação da comunidade académica;
- Adequar os requisitos dos estabelecimentos e dos docentes à realidade atual e aos objetivos que se pretendem para o sistema, nomeadamente os indicadores de doutorados e especialistas.

Órgãos de governo:

- Rever a composição do conselho geral, bem como as suas competências no processo de eleição do reitor/presidente;
- Clarificar a necessidade de um ou mais conselhos técnico-científicos nas instituições politécnicas;
- Avaliar a possibilidade de reforçar a participação dos estudantes nos órgãos.

Provedor do estudante e Ação social:

- Prever a contratualização para o ciclo de estudos, no que respeita a atribuição de bolsas de estudo no âmbito da ação social direta, e a liberdade de adoção de modelos de governo diversos para os serviços de ação social escolar indireta, de acordo com os contextos;
- Prever o estabelecimento de consórcios entre Serviços de Ação Social, com o intuito de otimizar os recursos disponíveis e aumentar, assim, a capacidade de resposta às necessidades dos estudantes;
- Clarificar o enquadramento, incompatibilidades no exercício de funções e consagrar o conjunto de competências atribuídas ao Provedor do Estudante de forma a garantir a independência do órgão.

Finalmente, o CNE considera que, nessa avaliação, se deve ainda atender às novas realidades do sistema nacional de ensino superior, de entre as quais se salientam:

- A necessidade de integrar no diploma disposições relativas à garantia da integridade científica e à prevenção da fraude académica, ligadas à garantia da qualidade e à autonomia disciplinar;
- A necessária inclusão no diploma da referência aos Cursos Técnicos Superiores Profissionais.
- A previsão, no diploma, de um modelo de ensino a distância centrado na colaboração interinstitucional, que promova sinergias entre as instituições e evite a dispersão e a sobreposição de recursos.

Referências de interesse

Autonomia das Instituições de Ensino Superior (1999)

<http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/771-autonomia-das-instituicoes-de-ensino-superior>

Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior - O caso português (2002) <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estudos-e-relatorios/outros/797-diversificacao-e-diversidade-dos-sistemas-de-ensino-superior-o-caso-portugues>.

Formas de Governo no Ensino Superior (2003) <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/761-formas-de-governo-no-ensino-superior>

Políticas de Ensino Superior: Quatro Temas em Debate (2008) em <http://www.cnedu.pt/content/noticias/antigo/2012/RELATRIO.pdf>

Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal. Análise dos usos do modelo em Instituições Públicas (2012)

Autonomia e Governança das Instituições Públicas de Ensino Superior (2013)
<http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/924-autonomia-e-governanca-das-instituicoes-publicas-de-ensino-superior>

Associação de Instituições de Ensino Superior em Portugal: Políticas e Práticas (2013)
<http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/923-associacao-de-instituicoes-de-ensino-superior-em-portugal-politicas-e-praticas>

Educação Superior em Portugal: Uma nova perspetiva (2017). Fundação Calouste Gulbenkian <https://www.university-autonomy.eu/>

Pareceres e Recomendações do CNE relacionados com os temas em apreço:

- Recomendação nº 2/2014 – Cursos Técnicos Superiores e Profissionais;
- Recomendação nº 6/2013 – A condição Estudantil no Ensino Superior;
- Recomendação nº 5/2013 – Recomendação sobre As Grandes linhas de Orientação na área da Educação e do Ensino Superior. Contributos para a Reforma do Estado;
- Recomendação nº 4/2012 – Recomendação sobre Autonomia do Ensino Superior;

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

- Parecer nº 2/2010 – Parecer sobre o projeto de proposta de Lei que altera a Lei de Bases do Sistema Educativo no que se refere aos ciclos curtos de ensino superior;
- Parecer nº 7/2008 – Alterações introduzidas no Ensino Superior;
- Parecer nº 6/2007 – Regime jurídico das instituições de ensino superior;
- Parecer nº 5/2007 – Proposta de Lei nº 126/X “Avaliação da Qualidade do Ensino Superior”;
- Parecer nº 3/2007 – Projeto de Decreto-Lei relativo à criação da Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior;
- Parecer nº 2/2007 – Orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal;
- Parecer nº 12/2004 – Novas Orientações Estratégicas para a Ação Social no Ensino Superior;
- Parecer nº 11/2004 – Sobre a proposta apresentada pelo MCIES “Sistema Científico, Tecnológico e de Inovação – Modelo de financiamento”.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

18 de junho de 2019

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

RECOMENDAÇÃO
SOBRE
A TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS
E ENTIDADES INTERMUNICIPAIS NO QUE SE REFERE À REDE PÚBLICA
DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E DE ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO,
INCLUINDO O ENSINO PROFISSIONAL

Recomendação n.º 1/2019
do Conselho Nacional de Educação

(Publicado no Diário da República n.º 21, 2.ª Série, de 30 de janeiro de 2019)

**RECOMENDAÇÃO
SOBRE
A TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS
E ENTIDADES INTERMUNICIPAIS NO QUE SE REFERE À REDE PÚBLICA
DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E DE ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO,
INCLUINDO O ENSINO PROFISSIONAL**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pela 5.^a Comissão Especializada Permanente - Gestão das Ofertas de Educação - o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 21 de novembro de 2018, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua primeira Recomendação do ano de 2018.

Recomendação

Contexto

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 62/XIII que deu origem à Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, sobre transferência de competências “no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional”, para todas as autarquias locais e entidades intermunicipais de Portugal Continental. Esta transferência de competências inicia-se em 2019 e pode fazer-se de forma gradual até 1 de janeiro de 2021.
2. A transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos concretiza-se através de diplomas legais de âmbito setorial (art.º 4º), acordados com a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

3. Já há várias décadas que as autarquias locais e as entidades intermunicipais exercem competências relacionadas com a oferta pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário. A recente Lei consagra uma transferência de competências, e não apenas uma delegação, e, para além de alargar o leque das competências a exercer e os níveis de ensino envolvidos, abrange, não apenas uma parte, mas todas as autarquias locais e entidades intermunicipais de Portugal Continental.

4. Embora o Conselho Nacional de Educação (CNE) já se tenha pronunciado anteriormente sobre a política relativa às competências das autarquias relacionadas com as ofertas públicas de educação¹, as características da atual política, referidas no número anterior, justificam uma nova tomada de posição sobre esta matéria. Para o efeito, além de ter solicitado à Senhora Secretária de Estado Adjunta e da Educação uma apresentação desta política, que teve lugar em 17 de setembro, o CNE efetuou uma reunião com o Grupo de Trabalho da Assembleia da República para o Acompanhamento das Transferências de Competências na Educação, por solicitação deste, consultou os relatórios deste Grupo, bem como os pareceres que o mesmo recebeu, realizou várias audições de parceiros sociais e de especialistas e tomou conhecimento de algumas versões do projeto de Decreto-lei Setorial relativo à Educação que, nesta data, não foi ainda publicado em Diário da República.

Âmbito da Lei

5. A Lei n.º 50/2018 transfere competências para os órgãos das autarquias locais, das entidades intermunicipais e das áreas metropolitanas e das freguesias, no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o profissional.

¹ Recomendação n.º 6/2012 sobre *Autarquias e Educação* (DR n.º 227, 2.ª série, de 23 de novembro); Recomendação n.º 2/2013, sobre *Estado da Educação 2012- Autonomia e Descentralização* (DR n.º 89, 2.ª série, de 9 de maio); Recomendação n.º 7/2012 sobre *Autonomia das Escolas* (DR n.º 227, 2.ª série, de 23 de novembro)

6. De acordo com os artigos 11º e 12º desta Lei, compete *aos órgãos das autarquias locais*, “no respeito das competências dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas”:

- a) Assegurar as refeições escolares e a gestão dos refeitórios escolares;
- b) Apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar;
- c) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar;
- d) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como alternativa ao transporte escolar;
- e) Promover o cumprimento da escolaridade obrigatória;
- f) Assegurar a construção, equipamento e manutenção dos estabelecimentos públicos de educação e ensino;
- g) Participar na organização da segurança escolar;
- h) Participar na gestão dos recursos educativos;
- i) Participar na aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimentos e com as atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar;
- j) Recrutar, selecionar e gerir o pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico;
- k) Assegurar as atividades de enriquecimento curricular em articulação com os agrupamentos de escolas.

7. De acordo com o artigo 31º da mesma Lei, compete aos *órgãos das entidades intermunicipais*, desde que haja acordo prévio dos municípios que as integram:

- a) Efetuar o planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar;

b) Efetuar o planeamento da oferta educativa de nível supramunicipal de acordo com os critérios definidos pelos departamentos governamentais com competência nos domínios da educação e da formação profissional;

c) Definir as prioridades na oferta de cursos de formação profissional a nível intermunicipal, em articulação com o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I. P., e a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P. Nas áreas de Lisboa e Porto, estas competências são exercidas pelas áreas metropolitanas respetivas (art.º 42º).

8. Para além de os órgãos das autarquias locais poderem delegar competências nos *órgãos das freguesias* (art.º 29º), de acordo com o artº 38º e relativamente aos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico, estes têm as seguintes competências transferidas pelos municípios:

a) Realização de pequenas reparações;

b) Manutenção dos espaços envolventes.

9. No art.º 5º, esta Lei refere que os recursos financeiros a atribuir às autarquias locais e às entidades intermunicipais para o exercício das novas competências são previstos no regime financeiro destas entidades¹.

10. Finalmente, de acordo com os artigos 40º e 41º, os contratos interadministrativos e os acordos de execução caducarão na data em que as autarquias locais, ou a entidades intermunicipais, assumirem as competências previstas nesta Lei, sem prejuízo de poderem ser prorrogados, caso a sua vigência termine antes.

¹ Ver ainda a atual versão da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto)

Ausência de procura de consenso alargado, de avaliação da experiência anterior e de visão integrada da partilha de competências

11. Tratando-se da transferência de competências de matéria estruturante num sistema educativo marcadamente caracterizado pela administração centralizada, seria aconselhável que, por ocasião da universalização deste processo de descentralização, se procurasse alcançar o mais amplo consenso entre os vários parceiros sociais, e não apenas com a Associação Nacional de Municípios. Seria igualmente relevante fundamentá-la explicitamente em adequada avaliação dos ensaios anteriores.

12. Melhor seria, ainda, que esta transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais tivesse subjacente, de modo explícito, uma visão integrada e devidamente fundamentada da partilha de competências entre a administração central, as escolas¹ e as autarquias, para não aparecer como uma política isolada, centrada apenas num dos intervenientes. Seria, de facto, desejável a procura de equilíbrio entre o necessário reforço das competências das escolas e a transferência de competências para os municípios e entidades intermunicipais. Não havendo esse reforço, será, no mínimo, de garantir que esta transferência não se traduza numa deslocação para as autarquias locais e entidades intermunicipais de competências atualmente desconcentradas nas escolas, o que, além do mais, exigiria a alteração legal das competências dos órgãos de gestão das escolas (ver, por exemplo, o art.º 20º do Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho).

¹ Neste documento, sempre que apareça o termo “escola” ou “escolas” entenda-se como referência aos agrupamentos de escolas e às escolas não agrupadas e, na maior parte dos casos, aos respetivos órgãos de gestão.

Princípios orientadores das recomendações do CNE

13. A qualidade e a equidade do processo e dos resultados da gestão da oferta pública de educação pré-escolar e escolar (art.º 4º da LBSE), sem incluir o superior nem o extraescolar (art.º 23º da LBSE), são mais bem garantidas com a deslocação de competências e responsabilidades de decisão da administração central para outro nível de decisão? Se sim, devem ser transferidas para que nível de proximidade de decisão? Para as autarquias locais e entidades intermunicipais ou para os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas?

14. A gestão dos recursos e processos indispensáveis para operacionalizar as ofertas de educação e formação nas escolas da rede pública deve ser exercida prioritariamente pelos órgãos das próprias escolas. Observe-se que é para atribuir mais competências e responsabilidades às escolas que tendem as políticas de países com experiência na municipalização da oferta educativa ou com tradição em autoridades educativas locais. Considera-se, assim, que todas as escolas, públicas ou privadas com financiamento público, devem possuir as competências necessárias para a gestão dos recursos e processos indispensáveis para operacionalizar as ofertas públicas de educação pré-escolar e escolar não superior. O estatuto e as competências das escolas profissionais podem constituir um primeiro horizonte para a definição do estatuto e competências a atribuir a todas as escolas da rede pública. Neste contexto, é de assinalar como especialmente positiva a caducidade dos contratos interadministrativos cujo leque de competências - que podiam ser exercidas pelos municípios - constituía uma intrusão clara nas competências das escolas, no domínio pedagógico e organizacional da prestação e gestão do serviço educativo.

15. Por sua vez, as condições para que as crianças e jovens acedam à oferta pública de educação, que não lhe sejam inerentes, poderão ser disponibilizadas por uma ou mais entidades independentes das escolas, sem prejuízo da articulação com os órgãos de gestão destas e do estabelecimento

de períodos de transição face à situação atual, sempre que considerado necessário. Neste caso se enquadram, por exemplo, competências relativas a transportes, residências escolares, colocação em famílias, ou apoio à família antes, nos intervalos e depois das atividades de educação e ensino. O mesmo se diga das condições externas necessárias para que o pessoal docente e não docente possa organizar e gerir as oportunidades de ensino, as crianças e os alunos, o estudo e a aprendizagem e para que os órgãos de gestão das escolas exerçam as funções que legalmente lhes estão confiadas. Neste caso se enquadram, por exemplo, as competências relativas à construção, requalificação, manutenção e segurança dos edifícios escolares e respetivos espaços circundantes.

16. Outra é a questão da coordenação das ofertas públicas de educação e formação num determinado território e a sua articulação com outras políticas sociais. Será abordada adiante na recomendação sobre o Conselho Municipal de Educação.

17. Em todo o caso, a transferência de competências para órgãos das autarquias locais e entidades intermunicipais em momento algum poderá consubstanciar a criação de uma relação hierárquica relativamente aos órgãos de gestão das escolas, fazendo com que estes fiquem sujeitos a duas tutelas e acentuando, assim, uma lógica de estrutura piramidal de dependência: poder central, município, escola. A única relação profícua é a de colaboração entre as duas instâncias.

18. Convirá, finalmente, que fique claro que a atual política não deve constituir um patamar para uma futura atribuição aos municípios da responsabilidade de promoção e gestão de toda oferta pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, contrariando o sentido inverso que estão a seguir políticas de outros países. Caminhar nesse sentido pressupõe a existência de prévio e amplo debate nacional sobre o assunto e uma análise cuidadosa, e devidamente contextualizada, das políticas de municipalização da educação desses países.

19. É de acentuar que nunca foi vedada às autarquias, nem tal seria legítimo, a conceção e consecução de políticas próprias e específicas de educação, para além da educação escolar. Em muitas autarquias foram criados projetos educativos locais, planos estratégicos de desenvolvimento educativo, programas educativos e outros, com estas ou outras designações, de maior ou menor dimensão. O papel das autarquias no campo da educação não-formal é, em vários casos, notável e tem contribuído para a promoção do nível educacional das populações. Além disso, as parcerias que ao longo dos anos foram sendo estabelecidas entre municípios e escolas, com natureza pontual, frequente ou sistemática, são práticas de grande relevância que não devem ser minimizadas, mas antes reforçadas e desenvolvidas, desde que não interfiram com os direitos de aprendizagem dos próprios alunos e com a qualidade educativa do ensino curricular.

Recomendação. O CNE recomenda que as competências inerentes à gestão das ofertas públicas de educação e formação sejam prioritariamente atribuídas às escolas e sejam atribuídas às autarquias locais e entidades intermunicipais, as competências relativas à criação de condições externas para que, por um lado, as crianças e jovens acedam à oferta pública de educação e dela possam fruir adequadamente e para que, por outro lado, o pessoal docente e não docente possa desempenhar as funções que lhe cabem no desenvolvimento das atividades de ensino e na gestão dos estabelecimentos. Recomenda, ainda, que a transferência de competências para os órgãos das autarquias locais e entidades intermunicipais não se traduza numa relação hierárquica destas sobre os órgãos das escolas, mas apenas numa frutuosa colaboração entre ambas as instâncias.

Recomendações específicas

A. Início do exercício das competências transferidas e disponibilização de recursos humanos e financeiros

20. Considera-se que cada autarquia local só está em condições para iniciar, de modo responsável, o exercício das competências transferidas quando lhes forem afetos os meios financeiros necessários e dispuserem de recursos humanos com qualificação para o efeito, evitando-se, deste modo, assimetrias de qualidade e equidade no exercício das competências transferidas, o que facilmente pode acontecer em municípios pouco povoados. Recorde-se, a este propósito, que o início deste exercício não tem de ocorrer antes de 1 de janeiro de 2021.

Recomendação. O CNE recomenda que cada autarquia local só inicie o exercício das competências transferidas quando dispuser dos necessários recursos financeiros e dos adequados recursos humanos para o efeito.

B. Apetrechamento dos edifícios escolares

21. O apetrechamento das escolas, a realizar pelos municípios, em material didático e equipamento desportivo, laboratorial, musical e tecnológico utilizado para a realização das atividades educativas deve ficar pendente de prévio parecer positivo dos órgãos de gestão das escolas sobre a sua relevância para as escolas que gerem. Isto para evitar o que por vezes acontece com o apetrechamento realizado pela administração escolar central ou regional: ficar encaixotado e empilhado nas escolas por estas não o terem solicitado, nem sentirem a sua necessidade para o desenvolvimento das atividades enquadradas no seu projeto educativo.

Recomendação. O CNE recomenda que o apetrechamento das escolas a realizar pelos municípios corresponda ao que os órgãos de gestão das escolas explicitamente considerem relevante para realização das respetivas atividades educativas.

Aquisição de bens e serviços para o regular funcionamento quotidiano das atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar

22. Quanto a bens consumíveis necessários ao regular funcionamento quotidiano das atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar, considera-se que a qualidade deste funcionamento estará mais bem garantida se a sua aquisição couber às escolas e for assegurada pelo seu orçamento.

Recomendação. O CNE recomenda que o orçamento das escolas contemple os encargos com a aquisição de bens consumíveis necessários para o regular funcionamento quotidiano das atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar.

Utilização dos espaços escolares fora do período das atividades escolares

23. Embora a titularidade dos edifícios escolares fique a pertencer aos municípios, não parece adequado que a gestão dos espaços escolares seja responsabilidade dos órgãos de gestão das escolas apenas a tempo parcial. Reconhecendo-se que estes espaços devem poder estar ao serviço da comunidade local para atividades de desenvolvimento educativo e cultural dos cidadãos, ainda que não para qualquer tipo de atividade, entende-se, no entanto, que a dupla gestão destes espaços pode conflitar com o objetivo prioritário da sua existência: a prestação do serviço público de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o profissional, a crianças, jovens e adultos. Pelo que se considera como desejável, não só que a utilização dos espaços da escola fora do período das atividades escolares seja competência da gestão da escola, como ainda que as receitas, quando as houver, revertam para o respetivo orçamento.

Recomendação. O CNE recomenda que a utilização dos espaços das escolas, fora do período das atividades escolares, seja competência da gestão das escolas e as receitas inerentes revertam para o orçamento respetivo.

Gestão do pessoal não docente: assistentes operacionais e técnicos

24. A Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, transfere para todos os órgãos municipais a competência, até agora delegada a uma parte deles, de recrutar, seleccionar e gerir o pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico. Considera-se solução mais adequada que esta continuasse a ser uma competência exercida pelas escolas, como até agora acontece nas que não estão enquadradas nos acordos de execução e nos contratos interadministrativos, ou seja, na maioria. Os órgãos das escolas são mais competentes do que os dos municípios para identificar os candidatos cujo perfil melhor se adequa ao desempenho profissional esperado. Se, porventura, contrariamente ao que se estima desejável, este pessoal vier a ser recrutado e colocado pelos municípios, será aconselhável a presença de membros dos órgãos de gestão das escolas nas comissões municipais de recrutamento e seleção para garantir uma melhor adequação dos candidatos a seleccionar ao perfil de desempenho esperado.

25. Nada justifica, no entanto, que, mesmo que recrutado e colocado pelos municípios, os órgãos de gestão das escolas tenham relativamente a este pessoal, competências diferentes das que têm relativamente ao pessoal docente recrutado e colocado pelo Ministério da Educação, designadamente no que à formação, distribuição de serviço, avaliação de desempenho, mapa de férias e poder disciplinar diz respeito. Não é dado adquirido que a gestão do pessoal não docente seja mais bem efetuada pelos municípios, designadamente tendo em atenção as particularidades da organização escolar. O problema com o pessoal operacional e técnico resulta do número de efetivos, bem como do não reconhecimento explícito das suas funções educativas e não da incapacidade da gestão das escolas. Será, aliás, desejável definir previamente as qualificações específicas deste pessoal, em função dos respetivos desempenhos esperados, bem como criar condições para a sua aquisição.

Recomendação. *O CNE recomenda que o recrutamento e colocação do pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico seja competência dos órgãos de gestão das escolas, como ocorre atualmente na maioria dos casos. Se tal não se verificar, recomenda que da comissão de recrutamento e seleção deste pessoal façam parte membros destes órgãos. Recomenda, ainda, que em qualquer dos casos, toda a gestão deste pessoal, designadamente distribuição de todo o serviço, avaliação de desempenho, mapa de férias, poder disciplinar e formação, seja exclusivamente exercida pelos órgãos de gestão das escolas, permanecendo na sua dependência hierárquica, à semelhança do que já acontece com o pessoal docente.*

Atividades de enriquecimento curricular

26. As atividades de enriquecimento curricular, de carácter facultativo, no 1º ciclo do ensino básico fazem parte da escola a tempo inteiro e das medidas de apoio à família. Não raramente, são intercaladas, ao longo das manhãs e das tardes, com as atividades curriculares obrigatórias. Não se considera adequado que estas atividades sejam interrompidas por aquelas nem que se prolonguem para lá do horário normal, tanto mais que se destinam apenas aos alunos cujos pais ou encarregados de educação por elas optarem. Melhor será, como acontece com as outras atividades de apoio à família, que se realizem antes ou depois da componente obrigatória do currículo.

Recomendação. *O CNE recomenda que as Atividades de Enriquecimento Curricular se realizem apenas antes ou, preferencialmente, depois das atividades curriculares obrigatórias e que sejam tomadas medidas no sentido de garantir aos alunos dos 2º e 3º ciclos e do ensino secundário respostas para ocupação dos tempos livres.*

Articulação territorial das ofertas de educação e formação

27. O Conselho Municipal de Educação, sobre o qual a Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, não se pronuncia, está desenhado no quadro legal das competências

das autarquias locais, como uma instância que, no território abrangido pelo município, coordena a política educativa, nomeadamente a consubstanciada no exercício das competências respetivas das escolas e dos municípios, articula esta com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego, e avalia o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino. É composto por mais de vinte membros, presidido pelo Presidente da Câmara e funciona com apoio logístico e administrativo assegurado pela câmara municipal, correndo-se assim o risco de acentuar o pendor hierárquico das relações entre órgãos municipais e órgãos de gestão das escolas, constituindo mais uma justificação para que se possa qualificar a transferência de competências para as autarquias locais como “municipalização” da oferta de educação pré-escolar e escolar não superior.

28. Nos termos da Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, a avaliação do funcionamento da educação e do ensino não superior é assegurada pela autoavaliação e pela avaliação externa das escolas, a realizar no plano nacional ou por área educativa (artigos 5.º e 8.º), que vem sendo, e bem, competência da administração central. Nada impede que os resultados destas avaliações, aliás publicamente disponíveis, sejam tidos em consideração pelo órgão de coordenação territorial adiante referido.

29. Quanto às funções de coordenação ou de articulação territorial, melhor seria que fossem desempenhadas por unidades administrativas locais constituídas por agregação de agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas, públicas e privadas com financiamento público, como as já revistas no art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho¹. Também seriam membros destas unidades representantes dos municípios, dos pais e encarregados de educação e da comunidade local nos Conselhos Gerais das escolas (ver artigo 14.º do mesmo Decreto-Lei). O espaço territorial abrangido

¹ Mas sem aplicação do regime de exceção previsto no art.º 7-A.

seria de âmbito municipal, inframunicipal ou supramunicipal, conforme as circunstâncias. A presidência de cada unidade administrativa seria assegurada, por um período de quatro anos, pelo Presidente do Conselho Geral de uma das escolas, rotativamente ou por eleição. O apoio logístico e administrativo seria assegurado pela escola do Presidente.

30. Já no que respeita à articulação com outras políticas sociais, incluindo as de educação não formal e informal, esta unidade administrativa local poderia funcionar semestralmente em formação alargada incluindo os representantes das instâncias responsáveis por estas políticas. Tratando-se de articulação, o objetivo não será a tomada de decisões sobre as atividades de cada uma das instâncias, mas o estabelecimento de acordos de cooperação e articulação entre duas ou mais.

Recomendação. *O CNE recomenda que as competências previstas para o Conselho Municipal de Educação sejam exercidas por outras entidades. As de avaliação do funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino pelas instâncias referidas na Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro; as de coordenação ou articulação territorial das políticas educativas relativas à educação pré-escolar e ao ensino básico e secundário, incluindo o profissional, por unidades administrativas locais constituídas por agregação de escolas, como as já previstas no Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho; as de articulação com outras políticas sociais, incluindo as de educação não formal e informal, por estas unidades administrativas locais funcionando em formação alargada com a participação de representantes dessas políticas.*

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

21 de novembro de 2018

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto contra por discordar da recomendação para que as AEC sejam no início ou no fim das atividades curriculares obrigatórias. Reconhecendo que esta recomendação vem ao encontro dos anseios de alguns docentes, também percebemos que prejudicará muitos jovens profissionais que desejam trabalhar nas escolas.

As AEC não são um somatório ao currículo e não surgiram para acrescentar currículo ao obrigatório. Existem para melhorar modelos e processos, razão pela qual o período de funcionamento da escola é das 9h às 17h30.

Por outro lado, esta recomendação limita significativamente a possibilidade de implementar e organizar as AEC com a qualidade que se deseja e não responde ao seu objetivo enquanto resposta educativa para as crianças, porque contraria os seguintes princípios:

1. As AEC são atividades de enriquecimento curricular, ou seja, devem ser um contributo para melhorar o modelo de trabalho nas Escolas no desenvolvimento das crianças;
2. Estas atividades devem ser integradas no projeto educativo e com ele serem trabalhadas de forma a estimular, envolver e motivar as crianças nas suas aprendizagens;
3. As crianças (como qualquer pessoa) aprendem melhor se motivadas nas suas tarefas. Prova-se que sustentam com mais eficácia os seus saberes a “brincar”, no que as AEC podem e devem ser um complemento relevante quando integradas no plano de trabalho escolar;
4. Com a implementação das AEC não se pretende mais tempo de sala de aula. Pretende-se sim diversificar a estrutura de sala de aula e intensificar o gosto pela escola e pelas aprendizagens.
5. O período de funcionamento das escolas deve ser das 9h às 17h30.
6. As AEC não são CAF.

A CONFAP tem vindo a bater-se desde o início destas atividades para que os maus exemplos de concretização das AEC sejam corrigidos, ao contrário de servirem como suporte à tentativa de as extinguir ou tornar irrelevantes.

Sem a possibilidade de integrar as AEC no plano de atividades de turma estes princípios ficam em causa, pelo que o meu voto não poderia ser favorável a esta recomendação.

Ainda, no que se refere aos CME, a CONFAP tem vindo a defender que a “transferência de competências para as autarquias” carece de uma prévia regulamentação dos CME.

Concordo que não deverá existir uma dependência “hierárquica” entre órgãos municipais e órgãos de gestão das escolas.

A minha discordância relativamente à recomendação no ponto G baseia-se na possibilidade implícita de parte da comunidade, nomeadamente os representantes das famílias, cuja importância da participação tanto se proclama, ficar privada de participar em algumas das competências do CME “exercidas por outras entidades”, considerando que esta participação é reconhecidamente uma vantagem para o progresso do sistema educativo escolar. *Jorge Ascensão*

RECOMENDAÇÃO
SOBRE
PARA UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

Recomendação n.º 2/2019
do Conselho Nacional de Educação

(Publicado no Diário da República n.º 135, 2.ª Série, de 17 de julho de 2019)

RECOMENDAÇÃO SOBRE PARA UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE ADULTOS

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelos Conselheiros Rui Canário, Cristina Vieira e Luís Capucha o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 4 de junho, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo a presente Recomendação que é complementada pelo Relatório Técnico disponível em www.cnedu.pt.

Recomendação

Aprender sempre

Aprender sempre é um imperativo das sociedades contemporâneas. O caráter inacabado do ser humano obriga-o a aprender, num processo permanente que engloba todo o ciclo de vida e está presente em todos os momentos e lugares da experiência humana. Está em causa aprender ao longo e ao largo da vida num processo educativo de construção da autonomia que deveria ser função de toda a sociedade e que é transversal a todas as dimensões do social. É esta visão ampla da educação que permite equacionar os problemas inerentes ao campo extremamente diverso que é hoje a Educação e Formação de Adultos (EFA). Numa perspetiva de valorização da aprendizagem, reconhecendo que muito do que se aprende não é intencionalmente ensinado, o que é verdadeiramente importante é multiplicar as oportunidades de aprendizagem, tendo em conta a diversidade de domínios e a pluralidade de contextos, práticas e metodologias que fazem parte do património da EFA. Uma tal finalidade implica articular de forma virtuosa as modalidades de educação formal, não formal e informal, articular as iniciativas do Estado, das empresas

e da sociedade civil, visar a totalidade da população adulta, conferindo uma particular atenção e prioridade aos menos qualificados que são também, geralmente, os mais desfavorecidos socialmente.

Estamos perante um desígnio de natureza civilizacional que pretende instituir-se como um pilar central de construção do futuro, em resposta aos grandes problemas com que se confronta hoje a humanidade: mutações do mundo do trabalho e da economia, revolução digital, desigualdade social, económica, de género, étnica e linguística, evolução demográfica e fluxos migratórios, sustentabilidade do planeta, afirmação de uma cultura de diálogo e paz, com base no respeito pelos direitos humanos e no reforço da democracia. O conhecimento desempenha um papel central na configuração de todos estes problemas e também na luta para os combater. Nesta perspetiva, a EFA afirma-se como o instrumento de excelência capaz de dotar as pessoas de competências para o exercício de uma atitude cidadã, informada e responsável face a todos eles. A EFA afirma-se, assim, no mundo atual como uma prioridade educativa que exige ser traduzida em políticas públicas, coerentes e sistemáticas que englobem numa mesma visão humanista a educação e a formação de quem exerce a sua cidadania numa sociedade plural onde somos todos responsáveis pelo bem comum.

Em Portugal tem faltado, como tem sido assinalado em várias tomadas de posição do CNE (desde o último quartel do século XX), bem como em trabalhos científicos de autores de referência (Alves e outros 2016; Lima, 2005, Melo, Lima e Almeida, 2002), uma política pública de EFA global, continuada e sistemática. O setor da EFA, em Portugal, tem sido historicamente marcado por uma marginalidade que acompanha medidas políticas parciais, fragmentadas, descontinuadas e com insuficiente massa crítica. A situação pode, contudo, ser superada com o recurso a um riquíssimo património de experiências e de sabedoria acumulada ao longo do nosso regime democrático, como aliás comprova um curto período da nossa história recente, entre 2000 e 2011, em que foi dotada de objetivos, meios e

visibilidade que lhe permitiu ganhar uma escala que se aproxima da dimensão do problema (Capucha, 2013). Contribuir para dar resposta a esta omissão, em termos de política pública de EFA, representa o principal objetivo e a principal preocupação subjacentes a esta Recomendação.

Recentemente, a partir de 2016, o lançamento do Programa Qualifica constituiu um sinal de esperança na retoma de um investimento público na EFA que conheceu, desde 2011, um notório desinvestimento, bem documentado em termos estatísticos, traduzido numa acentuada queda do número de pessoas adultas inscritas em ofertas públicas de EFA. O reconhecimento da natureza positiva do Programa Qualifica não obsta a que se considere que é necessário reforçá-lo e ir mais além, alargando e diversificando as ofertas, chegando a todos os públicos, sobretudo os mais pobres, tanto nas regiões mais urbanas e densas do litoral, como nas mais deprimidas do interior.

O ponto de partida para a elaboração da presente Recomendação foi a organização e realização, pelo CNE, de um importante colóquio, realizado em setembro de 2018, sobre a situação da EFA em Portugal, subordinado ao lema de “não deixar ninguém para trás”. O conjunto de intervenções e os debates realizados nesse colóquio representam uma massa de informação preciosa que é uma das bases de fundamentação do presente documento. Em segundo lugar, a realização no CNE, em dezembro de 2018 e janeiro de 2019, de uma importante série de audições a entidades e individualidades relevantes no campo da EFA, em Portugal, permitiu um conhecimento próximo dos problemas e expectativas que atravessam este campo de práticas sociais. Finalmente, apoiamo-nos ainda no Relatório Técnico sobre Educação e Formação de Adultos elaborado pelos serviços de assessoria do CNE, com a finalidade expressa de dar suporte à elaboração do presente documento.

EFA: uma “chave para o século XXI”

O final do milénio representou um período muito rico, em termos da importância decisiva da EFA e do seu enquadramento numa política global de educação ao longo de toda a vida (CNE Parecer 3/2001). Assim, 1996 foi proclamado “Ano Europeu da Educação e Formação ao Longo da Vida” para o qual foi preparado um “Livro Branco” pela Comissão Europeia. Por outro lado, no quadro da designada “Estratégia de Lisboa”, foi elaborado um memorando sobre “Aprendizagem ao Longo da Vida” que deu origem ao Parecer do CNE, supracitado. Nesta fase de transição do milénio houve um debate generalizado em Portugal, no qual o CNE desempenhou um papel de referência, emergindo a política de EFA como objetivo central no processo de construção do projeto de integração europeia. O evento mais marcante deste período terá sido a realização, em Hamburgo, em 1997, de uma Conferência Internacional sobre EFA (UNESCO, 1997) que propôs como agenda fazer da Educação de Adultos uma chave para o futuro que, mais que um direito, se afirma como a consequência de uma cidadania ativa e de uma participação plena na vida da sociedade.

Portugal participou nesta importante realização internacional e essa participação foi rica de consequências para decisões políticas que, em Portugal, marcaram positivamente, a EFA durante a primeira década do século XXI. Referimo-nos à criação da ANEFA (Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos) que, embora efémera, veio a concretizar duas inovações muito importantes e que perduraram: O Processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, bem como os Cursos EFA. Nessa mesma década estas inovações ganharam uma larga escala, graças à criação de uma rede fina de Centros Novas Oportunidades que concretizou, segundo o ponto de vista do CNE (Estado da Educação, 2011), reiterado em 2012 (Estado da Educação) e no Parecer do CNE 2/2013, uma “evolução muito positiva”, com uma adesão “muito significativa” e com “resultados expressivos”. A dimensão e a escala de massa do Programa Novas

Oportunidades estão bem documentadas em Capucha (2013). O lançamento, em 2016, da rede de Centros Qualifica (Portaria 232/2016 de 29 de agosto) representa uma tentativa para o retomar da continuidade do Programa Novas Oportunidades, interrompida durante a legislatura de 2011 – 2015, em que Portugal esteve sujeito a um programa de ajustamento económico pelos credores externos. Assinale-se que, apesar de uma melhoria clara, depois de 2016 ainda não foram atingidos os níveis de inscrição das pessoas adultas em ofertas formativas e da respetiva certificação alcançados entre 2007 e 2010, ou seja, mais de um milhão de inscritos nos CNO (Centros Novas Oportunidades), dos quais 340.370 foram certificados, quer no nível básico, quer no nível secundário de educação (CNE, Estado da Educação, 2011).

Hoje, a argumentação em favor da necessidade de uma política educativa global que abranja o conjunto da população adulta mantém ou viu crescer o grau de importância que assumia no início do milénio. Convergem argumentos de natureza económica (OCDE, 2018), com argumentos de natureza demográfica, ambiental, social, de defesa da democracia e dos direitos humanos. É neste sentido que a UNESCO (2015), numa recente recomendação sobre aprendizagem e educação de adultos, incita os Estados-Membros a que desenvolvam políticas públicas de educação de adultos “abrangentes”, “inclusivas” e “integradas”. Estas são “ferramentas cruciais”, quer para “promover o crescimento económico sustentável e inclusivo”, quer para “reduzir a pobreza, melhorar a saúde e o bem-estar, contribuir para sociedades de aprendizagem sustentáveis” (UNESCO, 2015, 8).

A problemática da EFA equaciona-se nos tempos atuais em torno do conceito de “literacia” que define um “continuum” de capacidades necessárias para enfrentar os problemas do mundo contemporâneo. As competências solicitam um permanente investimento, por um lado pela erosão a que são sujeitas e, por outro lado, pelo facto de as metas em termos de saberes e aptidões se colocarem em níveis de complexidade crescente que remetem para patamares sempre mais exigentes. O horizonte recua à medida que vamos cumprindo

metas mais imediatas. Acresce que a crescente qualificação escolar das gerações mais jovens contribui para produzir uma desqualificação relativa da população adulta. Esta “agenda das competências” não diz respeito, portanto e apenas, nem aos menos qualificados, nem à designada “população ativa”, envolvendo todo o conjunto da população adulta, nomeadamente, entre outros, dos jovens adultos que não estudam, nem trabalham (“nem-nem”).

O “défice” de literacia e de competências também não é um exclusivo de Portugal, mas sim um problema candente ao nível europeu. Segundo a União Europeia (CE, 2016), 70 milhões de cidadãos europeus carecem de competências adequadas de leitura e escrita e mais de metade dos 12 milhões de desempregados de longa duração tem um baixo nível de competências. Está em curso na União Europeia uma ação orientada para elevar o nível de competências dos cidadãos, em que Portugal está empenhado e que diz respeito a um leque alargado de competências-chave, requeridas pelo mundo atual. Os problemas de baixo nível de literacia situam-se, em Portugal, quer ao nível da população assalariada, quer ao nível da população empregadora, e dizem igualmente respeito a setores academicamente bem qualificados. O Relatório Anual referente à formação contínua, em 2017, convida a que seja melhorada a oferta de formação de empregadores nos setores das pequenas, médias e microempresas. Por outro lado, as dinâmicas rápidas de mudança científica e tecnológica conduzem à necessidade de planear um sistema de educação e formação que dê resposta à rápida obsolescência do que se aprendeu. Por este conjunto de razões, a presente Recomendação converge positivamente com o Programa do atual Governo (2015-2019) no qual se reconhece:

- O défice estrutural de qualificações escolares (cerca de dois terços dos adultos entre 25-64 anos não completaram o ensino secundário e é curta a percentagem de adultos com qualificação ao nível do ensino superior);
- A desadequação entre as competências profissionais da população ativa face às mudanças ocorridas e em curso à escala global no tecido produtivo;

- A inexistência de uma intervenção, em escala e profundidade na EFA, como aquela que se necessita no País para enfrentar a situação real;

O Programa do atual Governo conclui que os problemas de EFA representam “um dos mais graves défices que prejudica o País e os portugueses” sendo “crucial” “criar um Programa de EFA que consolide um sistema de aprendizagem ao longo da vida e a sua ação estratégica para a próxima década (p. 113).

EFA em Portugal: “não deixar ninguém para trás”

Portugal apresenta, do ponto de vista das qualificações e saberes da população adulta, uma fragilidade estrutural relacionada com a tardia escolarização de massas e que se traduz num baixo nível de qualificações, aliado a uma fraca valorização da aprendizagem na idade adulta, sobretudo em relação a quem é menos escolarizado. Uma dimensão extremamente importante da fragilidade estrutural aqui referida está relacionada com a anacrónica existência, hoje, em Portugal, de cerca de meio milhão de analfabetos, sobre representados nas regiões marcadas pela “interioridade”. A esta fragilidade associa-se uma outra, traduzida em históricos e baixíssimos níveis de literacia, amplamente documentados no conhecido estudo de final do século XX (Benavente, 1995). Do ponto de vista demográfico verifica-se uma diminuição da população global acompanhada de um claro acréscimo do índice de envelhecimento (Relatório Técnico, Fig. 4) o que confere cada vez mais peso à população mais idosa, em termos absolutos e relativos. Este processo de envelhecimento da população representa uma das tendências mais significativas do século XXI. Portugal é o 4º país da União Europeia com maior percentagem de pessoas idosas. Estima-se que o número de pessoas com 80 anos ou mais virá a duplicar entre 2016 e 2060 (Ferreira, 2018, 23).

Paradoxalmente, estatísticas oficiais, nacionais e internacionais, tendem a fazer “desaparecer” mais de um quinto da população, cerca de dois milhões de cidadãos com mais de 64 anos. Estamos perante aquilo que Natália Alves

(2018) designou por um “genocídio estatístico” que tende a apenas considerar os adultos que estão em idade ativa. A idade transforma-se, então, num processo de discriminação conhecido por “idadismo” e corre-se o risco de, por via legislativa, este poder ser reforçado (ENEAS, 2017). O facto de as estatísticas limitarem o conceito de adulto aos ativos com menos de 65 anos implica, objetivamente, desconsiderar uma camada cada vez mais significativa da população, cuja “insignificância estatística” é inversamente proporcional ao seu crescente “significado social” (Amiguinho, 2018). Acresce que, segundo o mesmo autor, não se confirma a crença de que a maior parte da população acima dos 64 anos estaria institucionalizada. Ora, dizem as estatísticas disponíveis, a institucionalização dos mais velhos (viver 24 horas em estrutura residencial) ficará abaixo dos 10%. Em contrapartida, uma parte significativa desta população idosa vive em condições económicas desfavoráveis, quer no plano material e económico, quer no plano da participação social e cívica, da imagem e da autonomia.

Numa sociedade profundamente desigual, a população adulta apresenta, em Portugal, sinais de grande heterogeneidade. Esse corpo social heterogéneo distribui-se de forma muito assimétrica em termos territoriais. Nas zonas urbanas “periféricas” e nas regiões marcadas pelo fenómeno da “interioridade” estão concentrados os setores mais idosos, mais pobres e menos qualificados da população adulta. Nenhuma política pública pode ignorar esta diversidade territorial, social e etária que tende a gerar desigualdades no acesso a bens e recursos, nomeadamente o acesso a oportunidades de educação e de formação.

Pelas piores razões, o interior do país foi colocado na agenda política, a partir do verão de 2017 e o respetivo Estado da Educação dedicou-lhe uma atenção particular. As regiões marcadas pela “interioridade” viveram uma redução drástica da população entre 1960 e 2016, passando de 38% da população para menos de 20%, enquanto o índice de envelhecimento aumentou 50%, com três dezenas de municípios acima de 100% (Lourtie, 2018). Como refere o

mesmo autor, o designado Movimento pelo Interior preconiza a construção de Plataformas de Desenvolvimento Regional, visando nomeadamente a EFA, a qual contribui para criar um sentido de pertença ao território. O atual Governo Constitucional assumiu entre os seus objetivos prioritários, a afirmação do “interior” como aspeto central do desenvolvimento económico e da coesão territorial (Resolução do Conselho de Ministros nº 72/2016). Nestas regiões, as abordagens educativas, e nomeadamente a EFA, têm de se diferenciar em função das características dos contextos locais. As recentes situações de catástrofe fizeram evidenciar a necessidade de modalidades de educação/formação em questões territoriais, nomeadamente aprender a enfrentar e prevenir situações de risco, como por exemplo os incêndios (Salgado, 2019), bem como questões de fundo associadas ao ordenamento do território.

Às desigualdades sociais, demográficas e territoriais somam-se processos de discriminação no acesso a modalidades de educação e a processos de fruição dos bens educativos, artísticos e científicos. Os mais pobres, mais velhos e mais idosos são também os que menos aproveitam os recursos e as oportunidades educativas. Esta situação convida à necessidade de ter uma política pública de indução da procura educativa, principalmente nos setores do que é habitualmente designado como “não públicos”. Para “chegar” a estas populações é indispensável um trabalho de animação educativa, combinando processos de educação formal e não formal (Melo, 2004). Não se revela adequada, nem eficaz, uma política unidimensional e de “formato único”. É fundamental promover a proximidade, valorizar as diversas modalidades de EFA e afirmar a promoção da imagem pública da ALV, tendo em conta a centralidade da questão das qualificações.

Uma política pública coerente e sistemática de EFA terá de superar três equívocos: a EFA não pode ser reduzida à formação profissional de mão-de-obra, embora também a possa incluir; não corresponde a um “equipamento individual” de competências, cuja construção é sempre um processo coletivo e

contextual, embora se exijam políticas capazes de responder às características específicas de cada pessoa; não se limita a qualificar indivíduos, mas também a qualificar organizações (empresas, famílias) e territórios. Assim, a ação pública terá de ser territorialmente diferenciada e metodologicamente adequada à diversidade de contextos.

EFA: uma estratégia de territorialização educativa

O desafio fundamental que uma estratégia de EFA nos coloca é o de imperativamente pensarmos a um nível “global” que terá a ver com os saberes e competências universais e com os objetivos de aprendizagem, remetendo para o nível “local” a sua operacionalização. Importa por isso convocar para a ação as entidades que possuem um forte conhecimento dos territórios e das especificidades das pessoas que neles vivem, numa lógica de “corresponsabilização, partilha de práticas e de conhecimento, otimização de meios e redes” (ENIND, 2018, 2226) para o desenho e execução das políticas. Assim, as mudanças que urge introduzir deverão claramente demarcar-se de uma tradição centralista e redutora, que tem como base o Decreto-Lei, fazendo apelo, pelo contrário, a processos indutivos e endógenos cujo ponto de partida se baseia naquilo que já existe no terreno das práticas. Situamo-nos perante uma estratégia construída de baixo para cima (bottom/up) que corresponde a processos de mudança mais lentos, em que a paciência que exigem é recompensada pela eficácia, a prazo, dos resultados obtidos.

A estratégia de que apresentamos um sintético esboço já existe parcialmente e de forma embrionária nas experiências de terreno, desenvolvidas por uma multiplicidade de atores a nível local, os quais transcendem, largamente, a esfera do Estado. Tal realidade transparece, claramente do conjunto de audições realizadas no CNE em dezembro/2018 e janeiro/2029 e que, maioritariamente se situam no que habitualmente se designa por “sociedade civil”. Tal não significa retirar importância às instituições públicas que atuam no terreno, o que poderia ser equivocadamente lido como fruto da rejeição do Estado. Com efeito, o nosso ponto de partida não é o zero, mas antes um

património historicamente rico de experiência, bem ancorado na nossa realidade nacional do presente milénio. São particularmente importantes, por um lado, a criação de uma rede nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC) e, por outro lado, os Cursos de Educação e Formação de Adultos (Cursos EFA), em particular na sua dupla vertente de certificação escolar e profissional. Estes, quando funcionaram em pleno, foram maioritariamente promovidos por escolas e centros de formação profissional.

Estas duas inovações perduraram desde o início do milénio e estão hoje materializadas na rede do Programa Qualifica. Durante o recente colóquio organizado pelo CNE, Paulo Feliciano argumentou de forma muito documentada sobre a importância destas duas inovações na oferta educativa dirigida à população adulta sublinhando bem, na sua intervenção, “o papel relevante que os Cursos EFA têm assumido no portefólio de instrumentos dirigidos à aprendizagem ao longo da vida”, nomeadamente nas suas potencialidades de organizar percursos formativos individuais, em articulação com referenciais de competências-chave, nomeadamente tecnológicos, do Catálogo Nacional de Qualificações. Foi igualmente concludente quanto à sua atualidade e importância o recurso aos processos de RVCC, combinados com os Cursos EFA e referenciados nas intervenções de Barros (2018); Cavaco (2018) e Rothes (2018).

Os elementos da estratégia que a seguir se esboça cobrem quatro grandes tópicos: a “Territorialização”, o “Município” como unidade de referência, a “Endogeneidade” e um modelo metodológico “Participativo”. Sem esquecer que a estratégia não pode iludir a questão da universalidade do valor das competências e dos saberes.

Um primeiro tópico importante, em termos estratégicos, é o de encarar uma política global de EFA a partir da perspectiva da –territorialização-. Esta maneira de ver implica passar de uma lógica que é administrativa (descentralização) a uma outra lógica (política) que é a da territorialização.

Implicando a forte valorização do local, a política pública deixa de ser uma mera ação normativa do Estado central, para passar a ser uma resposta ao problema de articular diferentes centros de decisão que operam num território. Desta forma, será possível “estabelecer medidas que visam adequar as políticas públicas às características e necessidades territoriais do país, reforçar e potencializar o trabalho de atores locais e em rede” (ENIND, 2018, 2226). Estamos assim perante um processo de “territorialização da ação pública” que corresponde à “construção de uma ordem educativa local” (Barroso, 2015). Segundo este autor, a territorialização liga-se por um lado a uma lógica de participação e, por outro lado, a uma lógica de democratização, na maneira de organizar e concretizar as políticas públicas. Esta nova ordem educativa local, ainda segundo o mesmo autor, obriga à prática de um processo compósito de regulação que mobiliza uma pluralidade de atores numa “geometria variável”, adaptada às singularidades de cada contexto e que se opõe a qualquer pretensão de aplicar uma solução única e formatada.

A perspetiva de uma ação territorializada não representa propriamente uma novidade, antes se inscreve nas várias e sucessivas tentativas de conceber e executar uma política global de EFA. Desde logo no histórico PNAEBA (Plano Nacional de Alfabetização e Educação Básica de Adultos) que previa assegurar processos de participação da população com base em “uma rede de centros locais de suporte das ações de divulgação, animação e desenvolvimento sócio cultural das ações educativas de adultos” (Estêvão, 1984). Mas também, duas décadas depois na proposta de criação, no quadro da ANEFA, de uma rede de “Clubes Saber +” de base territorial e autárquica. As práticas de territorialização viriam ainda a estar presentes na rede de Centros Novas Oportunidades e constituem um objetivo inerente à atual rede de Centros Qualifica. A ideia de territorialização deve ser vista como congruente com a exigência da posse de competências (conhecimentos, atitudes, aptidões), com valor global, reconhecíveis universalmente e transferíveis entre territórios.

O segundo tópico de uma estratégia de EFA consiste em ter como unidade de referência territorial e política o –município-. Em diferentes momentos o CNE tem realçado a relevância da intervenção dos municípios na esfera educativa escolar, bem como nas políticas de aprendizagem ao longo da vida. Foi elemento consensual no conjunto de audições que realizámos a referência ao Município como o parceiro estratégico local e agente decisivo na criação e animação de parcerias e redes locais. A adesão de um número significativo de municípios portugueses ao projeto internacional das “Cidades Educadoras” constitui um exemplo dessa dimensão educativa. No contexto do atual processo de descentralização/regionalização, as novas competências educativas dos municípios aparecem bem especificadas no artigo 11º, relativo à Educação, da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais (Lei nº 50/218 de 16 de agosto), mas estão também bem evidenciadas nos artigos 12º, 13º e 15º, respetivamente sobre os domínios da Ação Social, da Saúde e da Cultura. Uma abordagem educativa sistémica ao nível local implicará sempre um grande protagonismo dos municípios. São estas as entidades mais competentes para fazer um mapeamento dos seus territórios, quer ao nível das especificidades das pessoas adultas que poderão vir a usufruir de um leque diversificado de ofertas de educação e formação, quer ao nível das organizações que poderão oferecer essas oportunidades de aprendizagem e de valorização pessoal e coletiva.

Um terceiro traço distintivo de uma tal estratégia será o de se basear no princípio da -endogeneidade-. Traduz-se este princípio na valorização dos saberes das pessoas adultas bem como dos saberes locais, enquanto obrigatórios pontos de partida para uma intervenção local de EFA. Esta deverá basear-se também no tecido associativo e empresarial local, bem como em instituições educativas não escolares como é o caso de museus, bibliotecas públicas, universidades seniores, associações e património local. A rede escolar de estabelecimentos do ensino básico e secundário representa um conjunto de recursos, fundamentais para a concretização a nível local de projetos de educação de adultos, como bem documenta a audição realizada à

Escola Marquesa de Alorna. De igual modo, a importância da utilização da rede de estabelecimentos do ensino superior (universitário e politécnico), em estrita articulação com entidades parceiras da sociedade civil está bem documentada nas audições à Universidade Túlio Espanca, ao Projeto Letras Pr'á Vida, à Fundação Aga Khan, ao ICE (Instituto das Comunidades Educativas) e ao Município de Matosinhos. Também o papel de proximidade às populações das organizações não governamentais, que possuem muitas vezes um conhecimento muito específico das pessoas e grupos com quem trabalham, pode ser de especial relevância, quer para o desenho das políticas, quer para o usufruto por parte de públicos destinatários de medidas concretas de EFA. Esta dimensão foi bem evidenciada nas audições ao Moinho da Juventude e à Plataforma Portuguesa para os Direitos da Mulheres.

Um quarto e último traço definidor deste esboço de estratégia é a utilização de um processo metodológico estruturado pela articulação entre educação formal e não formal e um processo de –participação-. No código genético da EFA estão os processos de democracia participativa articulados com a construção e capacitação de comunidades educativas. São os traços desta conjugação entre educação formal e não formal, estruturada por processos de participação, que têm marcado alguns dos exemplos mais emblemáticos da experiência portuguesa em EFA. Nesta perspetiva de valorização da participação o que é necessário é promover em cada território um “encontro de saberes e gerações”, nada deixando para trás. Como escreveu Bravo Nico (2018) “se queremos que ninguém fique para trás, então nada na vida dessas pessoas e comunidades pode ficar para trás”.

Em conclusão: o CNE recomenda:

- A criação de uma estrutura a nível nacional, um Fórum Permanente interministerial, sob a responsabilidade do Ministério da Educação, com a missão de, nomeadamente, definir e acompanhar o desenvolvimento de uma política pública global de respostas educativas e formativas, designadamente de processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências,

Formações Modulares Certificadas (FMC) e Cursos de Educação e Formação (EFA), promover a divulgação de práticas bem sucedidas, organizar um evento anual consagrado à análise e debate da EFA em Portugal, procedendo-se a uma avaliação crítica do sistema, de três em três anos, objeto de Parecer do CNE;

- A operacionalização local da política de EFA tendo como referência as freguesias, os municípios e as Comunidades Intermunicipais (CIM), como elementos estratégicos e essenciais de uma política assente em redes e parcerias educativas que atravessam o tecido social local (associativo, empresarial e institucional);

- A ênfase numa política de fomento à procura de educação e formação por parte das pessoas adultas, refletindo sobre os constrangimentos que se colocam e construindo iniciativas que lhes deem resposta (por exemplo atrair ao ensino superior pessoas que trabalham, oferecendo um regime de frequência em período pós-laboral);

- A criação a nível de cada Concelho (consoante a região poderá ser a freguesia, o município ou uma entidade de âmbito supra municipal) de uma estrutura que permita incentivar e animar a criação de uma rede educativa local, que inclua o conjunto dos parceiros sociais e um plano educativo local de educação de adultos, na qual se inscrevam as ofertas nacionais de segunda oportunidade promovidas pela Agência Nacional de Qualificações e Ensino Profissional (ANQEP) e pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP);

- Articular modalidades educativas, formais e não formais, para facilitar o acesso a públicos mais “difíceis”, mas prioritários, inseridos em zonas urbanas degradadas e zonas marcadas pela “interioridade”;

- Tomar como base a rede nacional de estabelecimentos de ensino Universitário e Politécnico para criar uma base regional de apoio ao desenho e desenvolvimento de projetos e programas locais de EFA, bem como à

formação de profissionais devidamente qualificados para a formação de públicos adultos;

- Desenvolver e reforçar a oferta formativa da rede nacional de Centros Qualifica, estruturada por procedimentos de RVCC e cursos EFA (escolares e profissionais), reforçando também a oferta de Formação em Competências Básicas e a oferta de Cursos EFA B1, revendo em baixa, a definição do número mínimo de 25 adultos, nomeadamente em territórios de fraca densidade populacional. O conceito de “turma” não é pertinente e mesmo a definição de mínimos é problemática porque pode representar a exclusão de muita gente a um direito essencial. É importante assegurar, após os procedimentos de RVCC, o encaminhamento para formação complementar à medida das necessidades individuais de cada adulto;

- Evitando, embora, a escolarização da educação de adultos, potenciar a plena utilização, como recurso fundamental, da rede de estabelecimentos públicos e privados dos ensinos básico e secundário integrados no sistema educativo (e respetivo corpo docente, devidamente qualificado para o efeito), os quais deverão assumir como parte integrante do seu projeto a intervenção junto da população adulta;

- Assegurar que a rede de promotores locais de EFA se mantém plural, incluindo, como referido, as escolas públicas e privadas integradas no sistema educativo, mas também centros de formação, empresas (de formação ou outras), autarquias, associações de desenvolvimento, parceiros sociais, IPSS e outras entidades. Do mesmo modo recomenda-se fortemente que, sob nenhum pretexto se feche o acesso ao exercício de funções profissionais nessas instituições, nomeadamente nos Centros Qualifica, a áreas de formação exclusiva, repondo a pluralidade das formações de base das equipas técnicas, o que constitui uma riqueza acrescida para o trabalho a realizar com os adultos;

- Garantir um sistema de financiamento adequado, estável e previsível, combinando a utilização de fundos comunitários com a mobilização de verbas municipais e do Orçamento de Estado. É necessária a existência de financiamentos regulares e específicos para apoiar projetos de intervenção social e comunitária, destinados a públicos adultos;
- Adotar uma metodologia participativa que contrarie a habitual tendência centralista e que se baseie numa ação territorial diversificada, recusando o formato único, tendo como referência estratégica e política as Freguesias, os Municípios e as Comunidades Intermunicipais, combinando a articulação de modalidades educativas formais e não formais.

Referências:

As referências bibliográficas da presente Recomendação estão inseridas no Relatório Técnico do CNE – Educação e Formação de Adultos.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

4 de junho de 2019

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

RECOMENDAÇÃO
SOBRE
QUALIFICAÇÃO E VALORIZAÇÃO DE EDUCADORES E PROFESSORES
DOS ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO

Recomendação n.º 3/2019
do Conselho Nacional de Educação

(Publicado no Diário da República n.º 145, 2.ª Série, de 31 de julho de 2019)

**RECOMENDAÇÃO
SOBRE
QUALIFICAÇÃO E VALORIZAÇÃO DE EDUCADORES E PROFESSORES
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 Recomendação elaborado pelos Conselheiros Relatores Ana Leal Faria, Inácia Santana, Lurdes Figueiral e Nuno Seruca Ferro, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 4 de junho de 2019, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo a presente Recomendação.

Recomendação

A entrada na década de 20 deste século poderá ser marcada pela insuficiência de professores qualificados para satisfazer as necessidades do sistema, caso não sejam tomadas medidas para atenuar esta tendência, desenvolvendo soluções que reforcem a quantidade de professores e, essencialmente, garantindo a sua qualificação para os desafios da educação num futuro próximo.

Os dados estatísticos conhecidos dão-nos uma imagem preocupante do sistema. Por um lado, verifica-se um aumento do índice de envelhecimento da população docente, aproximando-se uma saída em massa que poderá rondar os 30 000 professores dentro de oito anos. Por outro, constata-se que a necessária renovação pode estar comprometida, quer pela contínua dificuldade na entrada de novos profissionais no sistema, quer pela redução na procura de cursos de formação de professores para o ensino básico e secundário. Esta dinâmica, associada à ausência de uma caracterização

objetiva e prospectiva da oferta e da procura do sistema educativo, representa um problema de insustentabilidade que urge antever e solucionar.

Neste quadro de eventual rutura, a desvalorização da profissão docente apresenta-se como um elemento crítico. A imagem pública da função de professor é hoje muito diferente da de outros tempos. A pressão colocada sobre a escola, exigindo-se-lhe mais do que alguma vez lhe foi exigido, a massificação do ensino com o alargamento da escolaridade obrigatória e um acesso à informação que disputa o tradicional espaço escolar, são exemplos de responsabilidades acrescidas para o desempenho docente, o que cria desafios que as políticas educativas têm tido dificuldade em acompanhar. Valorizar a profissão docente passa por alterar as condições do seu exercício e estimular a construção de uma imagem pública positiva dos professores.

As características do acesso à profissão fazem de Portugal, no plano europeu, um dos países em que o corpo docente é mais qualificado, apenas sendo admitido a concurso para o exercício de funções docentes quem for detentor de um mestrado profissionalizante em ensino. No entanto, as candidaturas aos cursos de formação de professores e o número de jovens formados para o exercício da profissão foram decaindo ao longo dos anos. A ideia de uma quebra demográfica e da existência de um elevado desemprego entre os recém-diplomados, bem como das crescentes dificuldades no exercício da profissão docente, aliadas à precariedade dos vínculos de trabalho, em nada têm contribuído para atrair jovens recém-licenciados para a obtenção de habilitações com vista ao exercício da docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário.

A qualificação dos educadores e professores, associada às questões de uma necessária revalorização profissional, é outro elemento crítico. Tem-se vindo a assistir ao progressivo esvaziamento das escolas superiores de educação o que, dada a falta de procura da formação para a docência, conduziu a ofertas diversificadas de cursos que nada têm a ver com educação, contribuindo para uma progressiva perda de identidade destas escolas. Também o ensino

universitário para a formação docente nas suas várias modalidades tem, regra geral, desvalorizado a importância da formação profissional que realiza.

A ação docente não é um simples exercício técnico ou de saber fazer, mas antes um conhecimento profissional específico, essencialmente orientado para as situações da prática com que o professor lida e que lhe permite interpretá-las, agir sobre elas e apreciar os resultados da sua atuação, com vista à sua consolidação ou reformulação. A formação visa dotar os candidatos à profissão das competências e conhecimentos científicos, técnicos e pedagógicos para o desempenho profissional da prática docente nas dimensões: profissional e ética; desenvolvimento do ensino e da aprendizagem; participação na escola e relação com a comunidade; desenvolvimento profissional ao longo da vida. Assim, a formação inicial e a contínua representam duas faces de um propósito que se quer complementar no sentido de capacitar os docentes para os desafios educativos que as circunstâncias exigirem.

Apesar de ter produzido recentemente uma recomendação sobre as condições da docência (1/2016, «Recomendação sobre a condição docente e as políticas educativas», Diário da República, 2.^a série, N.º 241, 19 de dezembro de 2016), o Conselho Nacional de Educação, preocupado com a atual situação dos educadores e professores e suas implicações, entendeu fazer uma reflexão sobre alguns dos aspetos desta complexa realidade de onde emergiram algumas questões que aqui se identificam e às quais associou um conjunto de recomendações.

1. Necessidade de planeamento prospetivo

O planeamento prospetivo da procura e da oferta de professores é, em geral a nível europeu, efetuado anualmente por autoridades de nível superior. Embora muitos sistemas educativos não desenvolvam senão um planeamento a curto prazo, em alguns países este planeamento é prospetivo para lidar com os desafios que se preveem a médio e longo prazo. Em Portugal não existe

planeamento prospetivo em relação às necessidades de procura e oferta de professores. Apenas sete sistemas educativos efetuam planeamento a longo prazo — alguns por períodos superiores a 10 anos-(Eurydice, 2018).

Os dados do envelhecimento da população docente, conjugados com os referentes à redução dos candidatos e diplomados nos mestrados em ensino, devem merecer uma análise profunda da caracterização das condições de sustentabilidade do sistema de ensino, bem como a previsão de necessidades. Em 2005, a OCDE já alertava para medidas que conduziram, nas escolas de muitos países (França e Suécia, por exemplo), a uma concentração desproporcionada de docentes em idade de reforma sem que se tenha estudado a forma de os poder substituir atempadamente, o que precipitou a necessidade da contratação de muitos professores sem habilitação (Teachers Matter, OCDE 2005).

Recomendação

“O CNE recomenda que se disponha de um planeamento prospetivo que inclua estratégias de caracterização e provisão das necessidades do sistema educativo no que diz respeito ao pessoal docente nos diferentes grupos de recrutamento, para que se possa antecipar o estudo e a implementação das respostas mais adequadas”.

2. Formação inicial

Compete aos estabelecimentos de ensino superior, tendo em conta as características das áreas curriculares ou disciplinas abrangidas, o nível de escolaridade e a tipologia dos cursos, verificar, para efeitos de ingresso nos cursos de mestrado que visam conferir qualificação profissional para a docência, se os créditos de formação obtida no 1.º ciclo (licenciatura) correspondem às exigências do perfil específico de docência em cada grupo de recrutamento.

Ao 2.º ciclo (mestrado) cabe assegurar um complemento da formação que reforce e aprofunde a formação académica e incida sobre os conhecimentos

necessários à docência das disciplinas abrangidas pelo grupo de recrutamento para o qual visa preparar os futuros professores. E ainda, cabe igualmente ao 2.º ciclo assegurar a formação educacional geral, a formação nas didáticas específicas da área da docência, a formação nas áreas cultural, social e ética e a iniciação à prática profissional que culmina com a prática supervisionada. Neste contexto, assumem particular relevância os estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário onde a prática pedagógica se desenvolve — escolas cooperantes — bem como os respetivos professores cooperantes.

Recomendação (2.1)

“O CNE recomenda o reforço da contratualidade e aprofundamento da relação entre os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e as instituições de ensino superior, através da assinatura de protocolos e da valorização dos agrupamentos e dos professores cooperantes no processo de formação inicial. Recomenda, também, que o período de formação prática supervisionada se aproxime mais do tempo contínuo dos estágios, ou seja, cerca de um ano letivo, por períodos contínuos de docência, em semanas inteiras de tempos curriculares, ou em outros períodos escolares completos, de acordo com as especificidades dos níveis de ensino”.

A acrescer à falta de atratividade da profissão docente, nomeadamente a de professor de educação básica, existem constrangimentos nas condições de acesso que têm estrangulado ainda mais o ingresso de alunos em cursos de formação de professores. Da Deliberação n.º 40/2015, de 12 de janeiro, decorre, por exemplo, a obrigatoriedade de uma prova de Matemática do ensino secundário, o que condiciona a candidatura / entrada de estudantes oriundos das áreas artísticas e das humanidades nos cursos de formação inicial de educadores de infância e de professores do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico. Reconhecendo a necessidade de uma formação sólida em Matemática para quantos iniciam as crianças na aprendizagem desta disciplina, verifica-se que, o que os alunos aprendem no ensino secundário (especialmente nas

disciplinas com exame nacional — Matemática A, Matemática B e MACS), não é a Matemática que vão ter de aprofundar a nível superior para serem futuros professores. Esta incide sobre os tópicos matemáticos que trabalharam até ao 9.º ano e que, na formação para professores, devem ser desenvolvidos a nível superior (números e operações, álgebra e funções, geometria euclidiana, organização e tratamento de dados), não havendo assim relação direta entre a realização de um exame de Matemática do ensino secundário e conhecimento matemático necessário para um bom desempenho enquanto professor que também ensina Matemática.

Recomendação (2.2)

“O CNE recomenda a elaboração de novas regras de ingresso para o primeiro ciclo de estudos do curso de Educação Básica, bem como a previsão, durante a licenciatura, de um tempo complementar ou integrado de formação científica em Matemática ou em outras áreas em que os alunos revelem deficit, de acordo com os seus percursos no ensino secundário, e a consequente revogação da Deliberação n.º 40/2015 de 12 de janeiro”.

O conhecimento profissional docente é hoje considerado de uma enorme complexidade, muito para além do somatório de saberes científicos e procedimentais. A sua especificidade, de natureza socioprática, sustenta-se na interpretação e na gestão do currículo. A apropriação destes saberes e competências não se compadece com a continuação das práticas de transmissão de conhecimentos que prevalecem nas escolas, mesmo nas de formação inicial de professores, reproduzindo o paradigma que se pretende alterar. Exige, pelo contrário, uma “formação assente em práticas metodológicas afins das que o educador e professor vierem a utilizar na prática pedagógica” (Art.º 30º, 1.e) da LBSE, 1986). Efetivamente, as competências de reflexão e de meta-análise, bem como a capacidade de análise crítica e de decisão fundamentada do currículo exigidas atualmente à profissão docente, são construídas tanto mais eficazmente quanto maior for o seu uso efetivo em contextos reais de educação e de ensino, uma vez que a

vivência de novos modos de organização da formação, pelo poder de impregnação dos seus efeitos, pode ajudar a reconstruir representações, hábitos e competências.

Recomendação (2.3)

“O CNE recomenda que as instituições de ensino superior assegurem, junto das instituições cooperantes, a participação dos candidatos a professores em contextos pedagógicos dinâmicos que integrem a ação direta dos alunos, bem como dispositivos de diferenciação pedagógica, no quadro de uma cultura de inclusão. Recomenda, também, que aquelas inscrevam nos seus planos de estudo formas de trabalho isomórficas das que se desejam que os candidatos a educadores e professores utilizem com os seus alunos, de modo a tornar mais eficazes os processos de transferência de competências que assegurem práticas educativas renovadas”.

3. Acesso ao exercício da profissão e renovação do pessoal docente

Depois da obtenção do grau de mestre em Ensino, o acesso ao exercício da profissão docente no setor público é feito por via de uma candidatura nacional, tendo por base a qualificação académica e a experiência profissional, estando previsto, nos termos do artigo 30.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básicos e Secundário (ECD) — Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 20 de abril — que o primeiro provimento em lugar de ingresso tenha a forma de nomeação provisória destinada à realização do período probatório, com a duração mínima de um ano escolar. Este ano tem o objetivo de verificar a capacidade de adequação do docente ao perfil de desempenho profissional exigível, tal como acontece em qualquer carreira da administração pública.

Recomendação (3.1)

“O CNE recomenda que se substitua o período probatório por um verdadeiro ano de indução, ou seja, um ano letivo completo de exercício profissional,

apoiado continuamente pelo departamento curricular da escola, através de um docente do mesmo grupo de recrutamento e com experiência profissional de reconhecida qualidade”.

Uma vez concluída a sua formação inicial, o jovem diplomado fica muitos anos à espera de entrar no sistema. Entretanto, perdem-se aqueles que encontraram outras saídas profissionais, enquanto os que persistem se vão desatualizando, muito em consequência da instabilidade e precariedade em que vão desempenhando as suas funções. O seu futuro ingresso no sistema será como que um recomeço, com as consequentes exigências de orientação científica e pedagógica. Com estes potenciais professores fora do sistema e com tantos docentes em exercício, cujo desgaste e cansaço são conhecidos, é importante um forte investimento para que a renovação nas escolas se faça de forma progressiva, permitindo que os novos professores tragam novas energias e conhecimentos e possam beneficiar da experiência daqueles que estão há muitos anos no sistema.

Recomendação (3.2)

“O CNE recomenda que se tomem medidas conducentes à renovação progressiva dos docentes nas escolas permitindo a estas que, no âmbito da sua autonomia, possam, entre outras opções, abrir mais vagas resultantes de uma efetiva e mais ajustada diminuição do serviço docente aos professores com mais anos de serviço e da redução do número de alunos por turma, quando isso resultar pedagogicamente mais indicado para assegurar uma diferenciação pedagógica necessária à aquisição de aprendizagens significativas e efetivas”.

4. A formação contínua

O conhecimento específico dos professores, sendo um *conhecimento prático*, desenvolve-se e revela-se na prática e daí a importância da formação em contexto, sendo que o contexto privilegiado da prática do professor é a sala de

aula. Por outro lado, é também *conhecimento específico*, e por isso se enriquece na medida em que pode ser partilhado e confrontado com outros professores. Daí a importância de uma formação com e entre pares. É, ainda, um conhecimento que integra a capacidade de o professor *interpretar e agir* sobre situações da prática, por isso pressupõe também conhecimento teórico e atualizado, não só da área científica que leciona, mas também das metodologias e das didáticas próprias. Essa integração só é possível através de processos de “reflexão sobre a ação”, entre pares, de modo a facilitar a *reflexão na ação*, no sentido de promover as mudanças necessárias nos contextos educativos e revertendo para a sua resolução em interação dinâmica.

Por isso, na sequência da formação inicial, a formação contínua pretende promover o desenvolvimento pessoal e profissional no quadro de uma formação ao longo da vida, por forma a encontrar respostas pedagógicas coerentes com o que hoje se espera da escola, de acordo com as recomendações nacionais e europeias. À semelhança da formação inicial, importa que os professores vivenciem percursos de formação que integrem dispositivos, procedimentos e estratégias homólogos daqueles que se deseja que eles implementem com os seus alunos. Trata-se de desafiar os professores para processos de melhoria permanente das suas práticas pedagógicas que, para serem consistentes e sustentáveis, deverão constituir-se como modalidades de formação centradas nos contextos escolares.

Recomendação (4.1)

“O CNE recomenda que seja valorizada, para efeitos de avaliação de desempenho docente e de avaliação das escolas, a implementação de modalidades de formação em contexto — de longa duração (oficinas, círculos de estudo e projetos) — que decorram da reflexão e de problemas identificados pelos professores nas suas práticas pedagógicas e que, com o contributo da pesquisa dos próprios docentes, possam reverter para a sua melhoria”.

Apesar de, segundo os dados do Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua (CCPFC), ter subido o número de oficinas de formação propostas para acreditação por aquele órgão, a opção maioritária continua a ser pela formação contínua padronizada, traduzida na modalidade de cursos e outras ações de curta duração, que pouco ou nenhum impacto têm na prática pedagógica dos professores ou no seu desenvolvimento profissional. No entanto, para a promoção de uma formação mais consistente — centrada na problematização das práticas e na reflexão pedagógica, que releve para a formação científica e pedagógica — é preciso criar condições estimulantes, tanto nas escolas como nas instituições formadoras acreditadas. Para além disso, tais processos exigem tempo de reflexão e de apropriação, de partilha e de debate, que muitas vezes os professores não têm, solicitados para múltiplas tarefas cuja importância é claramente irrelevante para o aperfeiçoamento da docência e para a melhoria das aprendizagens dos alunos.

Recomendação (4.2)

“O CNE recomenda que seja atribuído aos professores, para além do tempo de dispensa de serviço docente previsto no artigo 109.º do ECD inscrito na componente não letiva do horário do docente e nas interrupções letivas, um número de horas de formação incluído no seu horário letivo anual. Essa formação deverá ser desenvolvida ao longo do ano, no âmbito do projeto definido pela escola/agrupamento e pelo próprio docente, em articulação com o seu Centro de Formação de Associação de Escolas (CFAE) e deverá assumir, preferencialmente, as modalidades de formação em contexto; poderá, ainda, integrar outras iniciativas, externas ao respetivo CFAE, desde que comprovadamente relevantes para o desenvolvimento profissional e para a melhoria das práticas pedagógicas”.

5. Revalorização da profissão docente

A escola é geradora de tensões de natureza variada e moldada por critérios de organização nem sempre eficientes e nem sempre orientados por critérios

pedagógicos, submergindo os docentes num alargado leque de afazeres e dificultando-lhes o exercício de uma reflexão crítica. O desgaste profissional é notório, demonstrado por estudos recentes que revelam o estado de exaustão emocional dos professores.

Há uma perceção generalizada de desvalorização da profissão — com forte componente social e com indicadores concretos, no seio da administração e de outras instituições — que se refletem na diminuição do número de jovens que procuram obter uma formação que conduza à profissão de professor. A profissão docente, ao ter de se sujeitar a uma carreira muito longa, com uma forte tensão emocional, com uma precaridade inicial que se pode alargar por muitos anos e sem estímulos a uma progressão consentânea com a sua importância social, oferece uma imagem pouco atrativa aos que se encontram em situação de fazer opções à entrada no ensino superior.

Recomendação

“O CNE recomenda uma forte aposta na revalorização da profissão docente nos planos profissional, social e material, o que passa por uma maior dignificação da carreira e pela melhoria da qualidade das condições de trabalho. Recomenda ainda que se avance no caminho de busca de soluções e de amplo consenso em torno destas questões, o que implica uma reflexão profunda sobre o sistema educativo. Há, no entanto, medidas prementes, para além das referidas nos pontos anteriores, como a integração urgente de mais professores no sistema para obviar a falta que já se faz sentir, possibilitando ao mesmo tempo o rejuvenescimento dos quadros e o aumento da estabilidade dos docentes nas escolas, bem como o reforço da autonomia dos docentes no quadro de um trabalho colaborativo nas instâncias pedagógicas das escolas”.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

4 de junho de 2019

A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

DECLARAÇÃO DE VOTO

É imperioso que se reflita e atue para dignificar a profissão docente, com vista ao reconhecimento e à sustentabilidade do exercício da função, para a desejada melhoria das aprendizagens e para o progresso do sistema educativo português. Considero, pois, oportuno que este Conselho se pronuncie sobre o tema em questão e, na generalidade, sou favorável à presente recomendação.

Contudo, deve-se considerar também:

1. A Matemática é uma disciplina fundamental para a generalidade do conhecimento e para a capacidade de raciocínio.
2. Ingressar na profissão docente implica gostar de ensinar, mas sobretudo gostar do que se ensina, pelo que não se pode deixar de observar a Matemática como fundamental para o exercício da profissão docente e particularmente no 1º ciclo, onde se inicia todo o gosto pela aprendizagem.
3. O professor do 1º ciclo do ensino básico é essencial no entusiasmo pelo saber dos seus alunos. Parece difícil, para não dizer impossível, que se inspire o entusiasmo pela aprendizagem quando se tem aversão à disciplina.
4. A CONFAP considera crítica a necessidade de se reconhecer e valorizar os professores do 1º ciclo na exigência da sua formação pedagógica e no rigor do conhecimento, dada a grande probabilidade de influência no percurso académico e de formação pessoal dos seus alunos.
5. Prescindir de uma disciplina como a Matemática para o ingresso na formação docente ao nível do 1º ciclo, não transmite, pelo contrário, a preocupação com a qualificação e valorização da profissão.
6. A questão do acesso (2.2) deveria ser equacionada de forma mais abrangente, pela necessidade de se discutir e alterar o paradigma do acesso para todos os cursos, evitando parecer que se desvaloriza o rigor no ingresso na formação para docente do 1º ciclo.

7. A vontade ou a necessidade de se atraírem jovens para a docência, não pode descuidar a valorização de saberes essenciais. Por outro lado, é preciso garantir que quem assume a responsabilidade de orientar e apoiar as crianças no início das suas vidas académicas o faz com verdadeiro gosto pelo que ensina em todas as áreas.

Nestes termos, discordo da recomendação 2.2.

A CONFAP continuará a bater-se pelo reconhecimento do mérito de todos os professores, pela importância que têm na complementaridade com as famílias na educação das nossas crianças e no desenvolvimento social dos nossos jovens. - *Jorge Ascensão*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei favoravelmente o projeto de recomendação sobre “Qualificação e valorização de educadores e professores dos ensinos básico e secundário”, mas como comuniquei em plenário, preciso de esclarecer o sentido deste voto.

Como o projeto assinala, os profissionais de educação estão hoje sob um quadro problemático que apelido de enorme debilidade estrutural. O texto do projeto de recomendação convoca elementos muito concretos: envelhecimento muito generalizado dos profissionais; diminuição drástica de jovens candidatos aos cursos de formação inicial; precariedade contratual inicial; falta de estabilidade profissional; falta de atratividade profissional e débil reconhecimento social da profissão; notório desgaste profissional e estado de exaustão emocional de uma parte muito grande dos docentes, mais de trinta por cento, segundo vários estudos recentes; aumento drástico da carga burocrática no desempenho profissional; congelamento do tempo de serviço e ausência de estímulos à progressão na carreira; falta de planeamento prospetivo diante do envelhecimento dos profissionais; ou seja, sentimentos profundos de “falta de”, de perda, de abandono social e político.

Este cenário leva-nos a considerar que o caminho que temos pela frente não convoca otimismo, pois nunca, nos últimos cinquenta anos, o quadro envolvente foi tão desesperançoso e tão bloqueado politicamente. E, além de não podermos ser otimistas, temos de ser, como Conselho Nacional de Educação (CNE), muito realistas e responsáveis, não enfeitando um papel crucial como é o nosso, neste contexto concreto.

Nesta questão, o CNE não está “prisoneiro” de um posicionamento histórico de disputas políticas e de avanços e recuos como estão as Instituições de Ensino Superior, os Sindicatos, os Serviços da Administração Pública, os Partidos políticos e os Governos. Temos uma possibilidade institucional única de intervir neste problema. E as instituições acabadas de referir, além de muitas outras, estão todas representadas no CNE. Essa é a base da nossa força. O CNE, na verdade, só está “prisoneiro” da liberdade de diagnosticar, de pensar e propor, como órgão independente que é.

Esta é uma excelente oportunidade para o CNE se afirmar com a sua mais-valia institucional.

Estes tempos requerem, pois, que não se ataquem os problemas estruturais com remendos e sugestões avulsas. Vive-se um tempo de emergência, no que aos profissionais de educação diz respeito. O CNE deve, pois, preparar-se para propor um reordenamento profundo da situação, desde o modelo de acesso aos cursos de formação inicial, ao modelo de cursos desta mesma formação inicial, desde o modelo de indução profissional e de acesso à profissão, até ao acesso à carreira e à progressão na mesma, desde o estatuto remuneratório até às condições de trabalho, redignificando uma profissão que é crucial para o desenvolvimento humano de cada pessoa e para a reconstrução cultural de um povo.

No ponto 5 deste Projeto de Recomendação, quando se assinala, e muito bem, a necessidade de “uma forte aposta na revalorização da profissão docente nos planos profissional, social e material”, deveria apontar-se, também e mais

precisamente, neste caminho que acabei de descrever, sugerindo não só ao Governo aquilo que deve fazer, mas também propondo as linhas concretas de uma intervenção institucional estrutural do CNE, que só pode ser ousada. De outro modo, este ponto ficará como mais uma pia intenção no termo de uma recomendação que tantos problemas levanta. A situação concreta em que se encontram os educadores profissionais é isso mesmo que requer do CNE (e não apenas de outras instituições): rigor no diagnóstico, capacidade de envolver todos os parceiros, coerência e ousadia nas propostas, liberdade para rasgar horizontes e disponibilidade institucional para encetar um longo caminho de combate político, tão complexo como irrecusável e apaixonante. Só assim se poderá romper o bloqueio em que nos encontramos atolados. - *Joaquim Azevedo*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Pese embora o meu voto favorável ao presente projeto de recomendação sobre “Qualificação e valorização de educadores e professores dos ensinos básico e secundário”, na linha do que tive oportunidade de comunicar em plenário e que acabou por não ser integrado, apresento nesta declaração de voto um conjunto de propostas que creio que teriam enriquecido o documento ora proposto. A saber:

1. Considero que deveria ter sido melhor clarificada a necessidade de revisão e reformulação dos curricula dos cursos superiores dirigidos à formação docente, no que respeita a:

(a) atratividade;

(b) adequação dos curricula às necessidades do Mercado de Trabalho, pensado em função do desenvolvimento de novas competências dos docentes, e em função do desenvolvimento de competências nos alunos, futuros profissionais no Mercado de Trabalho (contemplando como meio o Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória);

(c) capacitação dos docentes nas áreas da motivação, aprendizagem, desenvolvimento e comportamento dos alunos; em competências comportamentais, socioemocionais e de resolução de problemas, tomando por referência a relação com os alunos e as relações interprofissionais;

(d) capacitação dos docentes em competências de liderança importantes para o exercício do seu papel na sala de aula, bem como nas diferentes funções de coordenação e/ou de gestão e administração;

(e) introdução de novas metodologias no ensino/aprendizagem, ao nível do planeamento e execução, das diferentes formas de apresentação da informação, da organização e expressão dos saberes e práticas, e das dinâmicas e utilização de múltiplos meios de envolvimento, motivação e participação dos alunos, por recurso à diferenciação pedagógica;

2. Em linha com o ponto anterior, onde no documento se enfatiza a importância do desenvolvimento profissional creio que teria sido enriquecedor, a par, acrescentar o desenvolvimento pessoal;

3. Quanto ao planeamento prospetivo considero que poderia ter sido acrescentada uma outra variável, nomeadamente a natalidade e respetivas repercussões no número de alunos, por ciclo de ensino nos próximos 12 anos (um ciclo de escolaridade obrigatória);

4. A propósito da Recomendação 3.2) creio que teria sido importante referir o aumento significativo das experiências de codocência e coadjuvação, de modo a que os novos docentes e os docentes com mais experiências possam atuar em heteroaprendizagem e potenciar a progressiva adaptação dos novos docentes e transição dos docentes mais experientes, quando chegado o momento, a uma situação de aposentação;

5. No que concerne à Recomendação 4.2), adicionalmente, as práticas de supervisão, de intervenção e ações de *mentoring*, aplicadas à formação contínua dos professores poderiam ser uma mais-valia a explorar, em situação de contexto, melhor respondendo às necessidades e problemas específicos de

cada professor (mais centrado no domínio pedagógico, relacional, motivacional ou outros);

6. Finalmente, julgo que face aos dados existentes, no âmbito da revalorização da profissão docente, concretizaria com ser muito importante contemplar propostas integradas de gestão do *stress* e *burnout* e prevenção de riscos psicossociais, como forma de promover a saúde física e psicológica e o bem-estar da classe docente, constituindo esta medida um contributo importante para a sustentabilidade da profissão a prazo, o bem-estar e a qualidade de vida dos docentes e um exemplo para a sociedade. - *Francisco Miranda Rodrigues*

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei contra o documento intitulado “Projeto de Recomendação sobre Qualificação e valorização de educadores e professores dos ensinos básico e secundário”, que pretende responder à possível “insuficiência de professores qualificados para satisfazer as necessidades do sistema, caso não sejam tomadas medidas para atenuar esta tendência”. As soluções que propõe concretizam-se em: uma recomendação sobre planeamento prospetivo, três recomendações sobre formação inicial, duas recomendações sobre acesso à profissão e renovação do pessoal docente, duas recomendações sobre formação contínua e uma recomendação final sobre revalorização da profissão docente.

Como o documento não foi apreciado na generalidade e na especialidade, vi-me obrigada a votar globalmente contra, embora concorde com algumas recomendações.

Justifico o meu voto pela falta de rigor e dramatismo com que o documento procede à apreciação da situação, pela superficialidade e vagueza de algumas das recomendações e pela diminuição da exigência patente em outras recomendações. Assim:

1. Os parágrafos introdutórios parecem revelar conhecimento da situação que se considera “preocupante”, embora não haja indicação das fontes para o dado quantitativo referido (uma saída “que poderá rondar os 30 000 professores dentro de oito anos”). Não é também fornecida informação nem sobre a distribuição do número previsível de saídas por grupo, nem sobre o número de educadores e professores com qualificação fora do sistema por grupo, nem sobre a previsão do número de crianças e jovens até aos 17¹ no sistema. Ora a primeira recomendação, com a qual concordo, é o reconhecimento de que os relatores não têm da situação o conhecimento exigido para sustentar algumas das soluções que propõem (em particular, a recomendação 3.2).

2. Relativamente à “formação inicial”, dadas as profundas mudanças da sociedade nos últimos anos, esperaria que a -recomendação 2.1- aconselhasse uma revisão dos atuais modelos de formação (incluindo a componente prática pedagógica) à luz da “cultura de escola” caracterizada “n’O Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória² “e dos avanços do conhecimento em

¹ Para este último aspeto, há dados no relatório do CNE *Estado da Educação 2018*. Vejam-se os seguintes excertos do cap. 3, p. 1 e do cap. 4, p. 1 (os negritos são meus):

“• Em 2016/2017, relativamente ao ano letivo anterior, mantém-se a tendência de diminuição do número de crianças inscritas na educação pré-escolar (- 5891). Esta ocorre em todas as idades com exceção dos 6 anos, onde se verifica um acréscimo de 29,2% de inscritos.

• A taxa de pré-escolarização tem crescido ao longo da década, tendo atingido em 2016/2017 o valor mais elevado (90,8%), o que indicia que o decréscimo da frequência da educação pré-escolar se deve fundamentalmente à diminuição de nascimentos.

• Entre 2007/2008 e 2016/2017, o ensino básico perdeu 174 464 alunos (15,3%), dos quais 95 257 (19,2%) no 1º ciclo, 39 060 (15,2%) no 2º ciclo e 40 147 (10,3%) no 3º ciclo.” (cap. 3, p. 1)

“• Em 2016/2017 houve um aumento da frequência do ensino secundário em Portugal, de mais 55 421 alunos do que em 2007/2008. Este crescimento (18%) ocorre devido principalmente aos cursos profissionais, com mais 44 492 alunos (+63%). Nos cursos científico-humanísticos o acréscimo foi de 5,8%, correspondendo a mais 11 428 alunos.” (cap. 4, p. 1)

² “Todas as crianças e jovens devem ser encorajados, nas atividades escolares, a desenvolver e a pôr em prática os valores por que se deve pautar a cultura de escola”: responsabilidade e integridade (...);

áreas científicas que constituem o fundamento concetual da atividade dos educadores de infância e dos professores.

- A recomendação 2.2-, da qual discordo, configura uma diminuição da exigência na preparação dos candidatos à licenciatura em Educação Básica. Os maus desempenhos em matemática estão na base da fuga de muitos jovens para cursos científico-humanísticos sem esta disciplina no ensino secundário: aceitá-los como futuros educadores e professores terá repercussões negativas na atitude e nos desempenhos dos seus futuros formandos relativamente à matemática. Acresce que, para atingir os seus propósitos, o documento deveria ter recomendado a revogação da “Portaria n.º 91/2014, de 23 de abril”, e não a da Deliberação n.º 40/2015, na qual a CNAES se limita a dar cumprimento ao disposto na referida portaria.

- A recomendação 2.3- é uma declaração inócua porque ou corresponde ao que já se pratica, ou a sua concretização não depende das instituições de formação inicial, mas antes das disponibilidades (das escolas) dos professores cooperantes.

3. Quanto ao “acesso à profissão e renovação do pessoal docente”, ambas as recomendações merecem a minha discordância. Relativamente à - recomendação 3.1-, considera o documento que o primeiro provimento deve corresponder a um ano de indução “apoiado continuamente pelo departamento curricular da escola, através de um docente do mesmo grupo de recrutamento e com experiência profissional de reconhecida qualidade”. Ora o período probatório exige igualmente um acompanhamento continuado do novo docente, em moldes que a autonomia de cada escola determinará serem os mais adequados. Não se percebe, portanto, o fundamento pedagógico da substituição proposta.

excelência e exigência (...); curiosidade, reflexão e inovação (...); cidadania e participação (...); liberdade (p. 17).

A eventual bondade da -recomendação 3.2-e a sua difícil concretização estão dependentes, em primeiro lugar, do planeamento prospetivo que o documento recomenda. Assim, por exemplo, os grupos de recrutamento (e respetiva distribuição territorial) com maior percentagem de aposentações podem ser aqueles com um número de alunos por turma mais baixo e com uma menor previsão de número de alunos.

4. Relativamente “à formação contínua”, concordo com a- recomendação 4.1-, embora deva reconhecer-se a relevância dos contributos de especialistas de várias áreas científicas, externos à escola, para mudanças qualitativas das práticas pedagógicas.

Quanto à -recomendação 4.2-, não encontro no documento fundamentação para a exigência de que “seja atribuído aos professores, para além do tempo de dispensa de serviço docente previsto no artigo 109.º do ECD inscrito na componente não letiva do horário do docente e nas interrupções letivas, um número de horas de formação incluído no seu horário letivo anual.”

5. Quanto à “revalorização da profissão docente”, considero que a análise das causas da “diminuição do número de jovens que procuram obter uma formação que conduza à profissão de professor” não tem em conta duas variáveis importantes. Em primeiro lugar, a diminuição da procura é fortemente influenciada pela informação sobre a empregabilidade. Este fenómeno é conhecido e tem afetado por períodos mais ou menos longos diferentes formações profissionais — por exemplo: gestão (face à perceção de que o mercado não conseguia absorver uma procura massiva desta formação), engenharia civil (perante a quebra de procura no domínio da construção e das infra-estruturas) e arquitetura. É, portanto, expectável que a perspetiva de emprego que se abre com as aposentações dos atuais docentes seja um fator de atratividade para os futuros candidatos ao ensino superior. Em segundo lugar, a estrutura da carreira, cuja progressão é essencialmente baseada na antiguidade, torna-a pouco atrativa. A sua alteração parece-me essencial para a dignificação da carreira e para a revalorização social e profissional dos

educadores e dos professores. Assim, não me revejo na recomendação final, nem percebo o que se pretende alterar quando se refere a necessidade de “reforço da autonomia dos docentes”, já que nunca como agora foram as escolas dotadas de tanta autonomia.

Finalmente, é minha convicção que a importância da profissão docente numa escola centrada nas aprendizagens, com capacidade para lidar com a diversidade e a complexidade, preparada para, na interação com a comunidade envolvente, identificar desafios e necessidades novas e se recriar para lhes responder mereceria um documento com a profundidade de análise que costuma caracterizar os pareceres do CNE. - *Inês Duarte*

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