



pareceres e
recomendações

**Conselho Nacional de
Educação**

**Pareceres
2010**

PARECERES

2010



**Conselho Nacional de
Educação**

Pareceres 2010

Lisboa: CNE (216)p

Autor/Editor: Conselho Nacional de Educação

Organização e apoio à edição: Ercília Faria

Design Gráfico: Editorial do Ministério da Educação

Composição: Paula Antunes

Capa: Providência Design

Execução Gráfica: Editorial do Ministério da Educação
Tel.: 219 266 600 • Fax: 219 202 765
geral@eme.pt • www.eme.pt

1.ª Edição: 2011

Tiragem: 300 exemplares

ISSN: 0872-0746

ISBN: 978-972-8360-69-6

Depósito Legal: 336 732/11

© CNE – Conselho Nacional de Educação
Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa
Telefone: 217 935 245 Fax: 217 979 093
Endereço electrónico: cnedu@cne.min-edu.pt.pt
Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

Preâmbulo	7
Capítulo I	15
Recomendação sobre O Estado da Educação 2010 – Percursos Escolares	
Recomendação n.º 2/2010 do Conselho Nacional de Educação	17
Capítulo II	39
Parecer sobre Avaliação Externa das Escolas (2007-2009)	
Parecer n.º 3/2010 do Conselho Nacional de Educação	41
Parecer sobre Metas Educativas 2021 (OEI) – Relatório Nacional – Propostas de Metas para Portugal	
Parecer n.º 5/2010 do Conselho Nacional de Educação	63
Parecer sobre Reorganização Curricular do Ensino Básico	
Parecer n.º 1/2011 do Conselho Nacional de Educação	83
Parecer sobre Metas de Aprendizagem	
Parecer n.º 2/2011 do Conselho Nacional de Educação	109
Parecer sobre Reorganização Curricular do Ensino Secundário	
Parecer n.º 3/2011 do Conselho Nacional de Educação	125

Parecer sobre o Programa Educação 2015	
Parecer n.º 4/2010 do Conselho Nacional de Educação	141
Parecer sobre o Projecto de Lei que altera a Lei de Bases do Sistema Educativo no que se refere aos ciclos curtos de ensino superior	
Parecer n.º 2/2010 do Conselho Nacional de Educação	153
Capítulo III	175
Recomendação sobre Avaliação das Escolas	
Recomendação n.º 1/2011 do Conselho Nacional de Educação	177

Preâmbulo

O Conselho Nacional de Educação é um órgão de concertação educativa, independente, que reúne no seu seio protagonistas da educação e parceiros educativos.

A concertação pode ser decisiva para que se encontrem soluções adequadas para os problemas da educação, abrindo caminho a novas ideias e diferentes respostas que, investindo na qualificação das pessoas, possam fazer face ao futuro muito incerto com que se depara a nossa sociedade.

O CNE exprime-se através dos seus Pareceres, elaborados por solicitação da Assembleia da República ou do Governo, ou usando do seu direito de iniciativa, através de Recomendações. Uns e outros são debatidos nas comissões especializadas e apreciados e aprovados em Plenário. Sempre que considerado necessário, realizam-se estudos que sustentem as propostas num conhecimento mais fundamentado, efectuam-se audições ou visitas a instituições educativas e a entidades com competências em matéria de educação, como é o caso das autarquias.

Quando, em 2009, tomei posse como presidente do CNE decidi, após avaliação das condições existentes, propor à Comissão Coordenadora e ao Plenário que o Conselho, no âmbito do seu plano de actividades e para além da actividade prioritária relacionada com a emissão dos Pareceres que lhe fossem solicitados, passasse a realizar um relatório-balanço do Estado da Educação (EE). Embora já anteriormente equacionada a possibilidade da sua realização pelo CNE, não havia sido tomada a decisão de empreender a iniciativa. A minha proposta foi acolhida muito favoravelmente pelas senhoras e pelos senhores conselheiros, pela assessoria do CNE e foi assumida pela Comissão Coordenadora como eixo estruturante da actividade do Conselho. Entendeu-se como muito positiva a construção de um retrato independente em que a educação, a formação e o ensino superior fossem analisados e perspectivados de modo articulado.

O acesso à educação, a qualidade e a equidade do sistema seriam os principais pilares da análise das políticas, do sistema e das práticas.

Em 2009, realizou-se um amplo debate recorrendo, designadamente, à colaboração de especialistas e personalidades ligados à educação, sobre a definição do modelo de relatório e sobre os indicadores a integrar. Foi decidido que o EE integraria também recomendações que correspondessem a problemas/situações identificados na análise realizada.

Ficou também assente que, além do tratamento dos indicadores estatísticos, os quais deveriam, após um período de ensaio, ser estabilizados, o EE debruçar-se-ia de forma mais aprofundada sobre um tema, estudado com base em indicadores quantitativos e, sempre que possível, apoiado em relatos de caso. Nesta primeira edição, foi escolhido como tema os *percursos escolares*. Definidos estes pressupostos, o primeiro EE (EE 2010) exigiu um trabalho intenso a toda a assessoria do CNE, tendo sido a sua concepção e análise acompanhadas por debates nas comissões especializadas e no Plenário.

Foram relatores os senhores conselheiros Bártolo Paiva Campos e Joaquim Azevedo (coordenadores das 1^a e 2^a Comissões, respectivamente) e as senhoras conselheiras Helena Nazaré, Maria Emília Brederode Santos e Rosalia Vargas (coordenadoras das 3^a, 4^a e 5^a Comissões). O relatório foi finalmente aprovado na sessão plenária realizada a 19 de Julho de 2010.

Na primeira edição do EE é analisada a evolução do sistema educativo após a democracia, através do estudo de séries longas que revelam progressos muito significativos no acesso a todos os níveis de educação, da educação pré-escolar ao ensino superior, mas também graves dificuldades na gestão dos percursos escolares. Apesar da redução do abandono escolar que o documento mostra, existem ainda sérios obstáculos, quer à concretização de uma escolaridade obrigatória de 12 anos quer à realização das Metas da União Europeia (UE 2020). Apesar do progresso nos percursos educativos, documentado de modo muito expressivo pela expansão do ensino superior, o trabalho revela, porventura, aquele que é o mais sério problema da educação em Portugal,

quando comparada com os demais sistemas dos países da UE27: as baixas qualificações dos adultos em todos os níveis de educação.

Com base no diagnóstico efectuado, foram elaboradas e aprovadas um conjunto de recomendações para a melhoria da situação.

Apesar de alguns dos documentos, agora editados, terem sido publicados em Diário da República já em 2011, corresponderam a uma etapa de trabalho no CNE que teve lugar em 2010, por um lado, em resposta a solicitações do Governo e, por outro lado, à conclusão do processo sobre a Avaliação Externa das Escolas. A elaboração destes Pareceres e Recomendações suscitaram amplos debates e reflexão no Conselho sobre os instrumentos para avaliação das instituições educativas, as condições para a melhoria dos percursos educativos, o planeamento do desenvolvimento dos sistemas educativos, sobre o currículo, as metas de aprendizagem e as reformas curriculares do ensino básico e do ensino secundário.

O primeiro capítulo desta publicação é dedicado ao EE 2010. Nele se apresenta uma versão resumida do relatório e se publicam na íntegra as recomendações formuladas. O relatório sobre “O Estado da Educação 2010 - Percursos Educativos” foi objecto de uma edição em papel, encontrando-se também disponível em versão digital no site do CNE: www.cnedu.pt

No segundo capítulo editam-se os Pareceres elaborados e aprovados em Plenário no ano de 2010 em resposta a solicitações do Governo, a saber:

Parecer sobre a *Avaliação Externa das Escolas (2007-2009)* – Uma vez que o acompanhamento do processo de avaliação das escolas do ensino não superior faz parte das competências do CNE, este Parecer retoma algumas das questões já tratadas e incide, principalmente, sobre a avaliação externa das escolas, que decorreu nos anos lectivos de 2007/2008 e 2008/2009, e que foi levada a cabo pela Inspeção-Geral de Educação.

O Parecer, aprovado em sessão plenária de 20 de Abril de 2010, teve como relatores os conselheiros João Muñoz de Oliveira, José Luís Presa, Jorge Marques da Silva e Maria Luísa Lourenço Pereira

Parecer sobre *Metas Educativas 2021 (OEI). Relatório Nacional – Propostas de Metas para Portugal* – O Parecer do CNE incide sobre o documento elaborado pelo Governo português com base na proposta apresentada pela Organização de Estados Ibero-Americanos (OEI). Designado “Metas Educativas 2021: a educação que queremos para a geração dos Bicentenários”, o projecto da OEI representa um compromisso com os objectivos que a educação ibero-americana deve alcançar até 2021.

Aprovado na reunião plenária de 19 de Julho de 2010, este Parecer foi elaborado pela conselheira Maria José Rau e pelo Conselheiro Sérgio Niza.

Parecer sobre a *Reorganização Curricular do Ensino Secundário* - O Conselho Nacional de Educação pronuncia-se sobre as propostas de alteração do currículo do ensino secundário, num parecer elaborado pela Conselheira Maria do Rosário Barros e pelo Conselheiro Querubim Silva e aprovado no Plenário realizado a 14 de Dezembro de 2010.

Parecer sobre *Reorganização Curricular do Ensino Básico* - O Conselho Nacional de Educação pronunciou-se sobre as propostas de alteração do currículo do ensino básico, num parecer elaborado pelo Conselheiro José Pacheco, aprovado no Plenário realizado a 14 de Dezembro de 2010.

Parecer sobre as *Metas de Aprendizagem* - O CNE pronunciou-se sobre o Projecto Metas de Aprendizagem para a Educação Pré -Escolar e para o Ensino Básico, documento que se constitui como um referencial para o trabalho dos professores e para a avaliação do desempenho dos alunos. Este Parecer teve como relatores o Conselheiro Sérgio Niza e as Conselheiras Maria José Martins e Maria do Rosário Barros e foi aprovado na reunião plenária de 14 de Dezembro de 2010.

Parecer sobre *Programa Educação 2015* - O CNE apreciou o documento “Programa Educação 2015”, que contém os compromissos assumidos por Portugal no âmbito da União Europeia e no plano internacional, no sentido de serem desenvolvidas medidas destinadas a assegurar a eficiência dos sistemas de educação e formação. Foram relatores deste Parecer, aprovado na reunião plenária de 14 de Dezembro de 2010, a Conselheira Maria Arminda Bragança e o Conselheiro António Covas.

Inclui-se, ainda, nesta publicação e neste capítulo, o parecer sobre um projecto de proposta de lei de alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo, que visava acolher e dar uma melhor visibilidade aos cursos de especialização tecnológica (CET) no ensino superior e, ao mesmo tempo, conferir um estatuto mais claro aos estudantes que os frequentam. Este Parecer teve como relatores os Conselheiros Domingos Xavier Viegas e Edgar Romão e foi aprovado na sessão plenária de 17 de Dezembro de 2009.

O terceiro capítulo integra a Recomendação sobre Avaliação Externa das Escolas.

Esta Recomendação foi elaborada pelo CNE no final do primeiro ciclo do trabalho desenvolvido pela Inspeção Geral de Educação em matéria de Avaliação Externa das Escolas.

Tendo a missão de acompanhar a avaliação das escolas, o Conselho tomou a iniciativa de se pronunciar globalmente sobre o modelo ensaiado e contribuir para o seu aperfeiçoamento. A elaboração da recomendação foi acompanhada de debates enriquecidos por audições a órgãos de direcção das escolas e outros actores envolvidos, como pais ou autarcas, que nos trouxeram a sua visão e experiência dos processos de avaliação, os seus pontos fortes, os problemas e limitações que encontraram.

A elaboração desta posição do CNE constitui uma etapa importante na preparação do novo ciclo de avaliação das escolas, na medida em que apresenta um vasto conjunto de recomendações sobre as melhorias a introduzir no processo de Avaliação Externa das Escolas. A formulação

do conceito de uma *boa escola* será de ter em conta na reorientação do modelo de avaliação, que deverá dar mais ênfase à melhoria das aprendizagens dos alunos e aos resultados escolares, tendo por referência o valor acrescentado que a escola representa no contexto sociocultural em que se insere.

Esta Recomendação foi aprovada na reunião plenária de 14 de Dezembro de 2010, tendo sido relatores a Conselheira Paula Santos e o Conselheiro Jorge Marques da Silva.

Esperamos que estes documentos constituam um contributo para melhorar a nossa educação e ajudem ao enriquecimento do debate e à tomada de decisões.

Ana Maria Bettencourt

Presidente do Conselho Nacional de Educação

CAPÍTULO I

Recomendação sobre
O Estado da Educação 2010 – Percursos Escolares

**Recomendação n.º 2/2010
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 212, 2.ª Série, de 2 de Novembro)

O Estado da Educação 2010 – Percursos Escolares

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do relatório sobre *O Estado da Educação*, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, sob a direcção da sua Presidente, sendo relatores os membros da Comissão Coordenadora, conselheiros Bártolo Paiva Campos, Joaquim Azevedo, Maria Helena Nazaré, Maria Emília Brederode Santos e Rosalia Vargas, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 19 de Julho de 2010, deliberou aprovar o referido relatório, do qual se publica a presente síntese.

Síntese do relatório *O Estado da Educação 2010 – Percursos Escolares*¹

Introdução

O Relatório que agora se apresenta sobre *O Estado da Educação 2010* é um documento da iniciativa do Conselho Nacional de Educação dirigido a toda a sociedade e, em particular, aos diferentes protagonistas da Educação. Com este documento, pretende-se apresentar um olhar independente sobre a evolução que se tem verificado no sector educativo e identificar os problemas que temos de vencer para proporcionar a todos uma educação de qualidade que contribua para a realização das pessoas e para o desenvolvimento do País.

¹ O texto integral deste relatório encontra-se publicado e está disponível no sítio do CNE (www.cnedu.pt).

Ao longo dos anos e no âmbito das suas funções consultivas, o CNE tem acompanhado o desenvolvimento das políticas de educação, quer através da apreciação de medidas legislativas propostas pelo Governo ou pela Assembleia da República, quer suscitando o estudo, a reflexão e o debate sobre questões educativas que marcam a actualidade, tirando partido da sua composição alargada onde se encontram representados os diferentes sectores políticos, profissionais e associativos ligados à educação, ao ensino e à formação. O conjunto de pareceres e recomendações produzidos, os seminários e estudos realizados ou as audições que promove de escolas, instituições e individualidades constituem um acervo importante que ilustra a missão de concertação que caracteriza a actuação do Conselho.

Entendeu-se, assim, existir já a maturidade institucional para avançar para um retrato mais global sobre a situação educativa do País, que aliasse a identificação dos avanços, problemas e desafios que subsistem com a apresentação de propostas e recomendações que o CNE foi formulando a propósito dos mesmos.

Para a elaboração deste Relatório sobre *O Estado da Educação* foram consultados especialistas externos e realizados debates nas Comissões e no Plenário do Conselho. De início, havia a ambição de elaborar um documento que abarcasse um conjunto mais amplo de indicadores e de temáticas, mas a dimensão das problemáticas educativas revelou-se incompatível com a finalidade primeira deste projecto — elaborar um documento acessível a pais, professores, alunos e ao público em geral sobre a situação da educação.

Optou-se por um documento aberto, com uma periodicidade anual, que ao longo do tempo vá abordando diferentes problemáticas consideradas essenciais a um olhar sistemático sobre os processos de educação, ensino e formação, onde, para além do acompanhamento da evolução de alguns indicadores, se inclua o aprofundamento de uma temática específica.

Esta primeira edição de *O Estado da Educação* centra-se sobre os percursos escolares, enquanto processos que ilustram as trajectórias

seguidas pela população escolar portuguesa no acesso aos diferentes níveis e graus de ensino, a promoção da equidade tendo em conta os diferentes grupos sociais de origem e a qualidade das aprendizagens realizadas. No sentido da sua caracterização, consideraram-se as seguintes questões orientadoras:

- Como se processou a evolução do acesso aos diferentes níveis de ensino em Portugal?
- Em que medida a escola portuguesa se abriu e integrou novos públicos?
- Em que medida respondeu aos problemas colocados pelo acesso de novas camadas da população à escola?
- Que qualidade dos percursos escolares?
- Qual a evolução do investimento na educação realizado em Portugal?

No tratamento de cada uma destas questões, procurou-se respeitar os princípios de independência, de modo a honrar a composição pluralista do CNE, e de estabilidade, baseando a análise em indicadores rigorosos, que facilitem o acompanhamento da evolução das situações estudadas, dos seus progressos e dos problemas que possam surgir, o que não deverá constituir obstáculo a que, em anos futuros, se aperfeiçoe e alargue a bateria de indicadores, tendo em conta as temáticas a abordar. Por último, assumem-se inequivocamente os objectivos estratégicos definidos no quadro da UE para a Educação e Formação 2020 e os seus indicadores de referência, sem prejuízo da adopção de metas específicas que venham a ser formuladas para a situação portuguesa.

A nível metodológico, tendo por base as questões iniciais, partiu-se da recolha e análise de informação estatística oficial, disponível a nível nacional e internacional, para a selecção dos indicadores a incluir, no que se contou também com o contributo de especialistas externos ao CNE. Sem dúvida que, nos últimos anos, Portugal tem melhorado a produção e divulgação de informação estatística, o que permite conhecer com maior exactidão algumas das dimensões críticas dos sistemas de educação e formação e tem facilitado o desenvolvimento de alguma investigação que articula as dimensões quantitativa e qualitativa de análise. Também a

participação em projectos internacionais, nomeadamente da UE e da OCDE, constitui uma importante fonte de dados comparados sobre o desempenho e eficácia do sistema educativo nacional.

Encontraram-se, porém, dificuldades decorrentes de os serviços oficiais não disporem (ou não terem podido disponibilizar em tempo útil) de dados actualizados sobre algumas vertentes pertinentes de abordar neste primeiro documento. Acresce que a dispersão de fontes a que o CNE teve de recorrer, a discrepância de critérios de sistematização da informação e o modo de apresentação de alguns dados estatísticos nem sempre permitiram a sua adaptação ao formato utilizado neste Relatório. Atendendo a estas circunstâncias, optou-se por apresentar e analisar a informação estatística do seguinte modo:

- Centrar o período de análise de 1995 a 2010, e tratar de forma sistemática de 2000 a 2008, incluindo sempre que possível o último ano com dados disponíveis;
- Utilizar algumas séries longas, a partir de 1970, para melhor elucidação da evolução registada em certas áreas;
- Incluir os dados disponíveis, mesmo que relativos a períodos mais curtos, quando se trate de dimensões consideradas essenciais.

As limitações que decorrem de um trabalho desta natureza são, contudo, conhecidas. Circunscrever a análise de *O Estado da Educação* à apresentação de dados quantitativos não seria suficiente para aprofundar o conhecimento de problemáticas de grande complexidade, como são a diversidade dos públicos que frequentam hoje a escola portuguesa, o défice de formação escolar das famílias ou as dificuldades de acompanhamento do processo de aprendizagem dos alunos na escola. Decidiu-se, assim, adoptar igualmente uma abordagem qualitativa que permitisse uma maior aproximação às realidades educativas.

Neste primeiro ano, elegeu-se o estudo de percursos escolares oferecidos por algumas escolas que conseguiram dar passos significativos para que a maioria dos seus alunos realizasse percursos de aprendizagem positivos.

Escolas que contribuíram para a resolução do maior problema que se coloca hoje à Educação, ou seja, a acumulação ao longo da escolaridade de dificuldades na aquisição de aprendizagens essenciais. Considerou-se, por isso, importante conhecer estratégias organizativas e pedagógicas que levassem os alunos a superar as suas dificuldades.

Este Relatório sobre *O Estado da Educação* aprofunda e divulga a amplitude do processo de democratização da Educação, produto do investimento e do esforço dos portugueses e, em particular, das famílias, dos alunos, das escolas e dos seus professores.

Pretendeu-se, com base em indicadores objectivos, apresentar um retrato dos principais problemas que comprometem uma efectiva educação de qualidade para todos, face à grande heterogeneidade da população que hoje frequenta as instituições educativas e à complexidade dos contextos sociais e familiares existentes na sociedade portuguesa. Embora de forma sucinta, abordaram-se os recursos educativos de que o sistema dispõe, quer humanos e materiais, quer financeiros, e os desafios que se colocam na construção do espaço europeu. A qualidade dos percursos escolares foi ilustrada através do relato dos processos inovadores ensaiados por algumas escolas para fazer face aos problemas de insucesso e abandono escolar. O último capítulo do Relatório *O Estado da Educação* apresenta um conjunto de recomendações gerais e específicas dirigidas às autoridades educativas.

1. Educação de Infância

AVANÇOS

- A taxa de cobertura de cuidados para a primeira infância registou um crescimento significativo entre 2000 e 2009, situando-se em 34,9% neste último ano e superando a meta europeia para 2010 (33%).
- Nos últimos dez anos a taxa de pré-escolarização dos 4 e 5 anos no seu conjunto subiu cerca de 22,3%, apresentando em 2007-08 um valor de 86,7% (meta da UE 2020: abranger 95% das crianças de 4 e 5 anos).

PROBLEMAS E DESAFIOS

- Persiste a necessidade de expansão quer da rede de cuidados para a infância quer da rede de educação pré-escolar de modo a corrigir assimetrias regionais e as limitações existentes nos grandes centros urbanos.
- Mantém-se a necessidade de aprofundar a intencionalidade educativa da oferta para a primeira infância.
- Importa investir na compatibilização das condições de funcionamento das estruturas de acolhimento com a vida familiar e com as necessidades sociais decorrentes do mundo do trabalho.
- Deve fomentar-se a conciliação da sociedade e do mundo do trabalho com uma vida familiar que permita um melhor apoio dos pais aos filhos mais pequenos.

2. Ensinos Básico e Secundário

AVANÇOS

- As taxas reais de escolarização têm mantido um crescimento contínuo no Ensino Básico, tendo atingido os 100% no 1º ciclo, 90% no 2º e aproximando-se deste valor no 3º ciclo.
- Acompanhando o crescimento e a recomposição da população escolar, a oferta educativa tem vindo a diversificar-se, sobretudo no Ensino Secundário, crescendo a provisão de modalidades de dupla certificação, com realce para o ensino profissional, desde a sua introdução nas escolas secundárias.
- A evolução das taxas de transição é globalmente positiva, situando-se nos 92% no Ensino Básico, em 2007-08.
- A análise do desempenho no PISA permite verificar que os alunos que se encontram no ano de escolaridade que corresponde à sua idade apresentam bons desempenhos.
- Portugal apresenta uma evolução positiva, em relação à percentagem da população entre os 18 e os 24 anos que abandona precocemente o sistema

e a percentagem da população entre os 20 e os 24 anos que conclui, pelo menos, o nível secundário.

PROBLEMAS E DESAFIOS

- Existe um desfasamento entre a idade real dos alunos e a idade ideal de frequência em todos os ciclos e níveis de ensino, com atrasos por vezes correspondentes a vários anos. A situação agrava-se à medida que se progride na escolaridade, sendo que os alunos em que se verifica este desfasamento apresentam piores desempenhos nas avaliações internacionais. Esta discrepância tende a ser superior nas modalidades profissionalmente qualificantes, no ensino secundário, e pode comprometer o sucesso do alargamento da escolaridade para 12 anos.
- Existem assimetrias persistentes nos resultados escolares. O fosso entre o desempenho obtido por alunos nativos e imigrantes, sobretudo de 1ª geração, indicia que a língua de ensino poderá desempenhar um papel relevante no desempenho global.
- O Ensino Secundário ainda apresenta taxas de transição e de escolarização significativamente baixas (praticamente estagnou nos 60% nos últimos anos).
- Apesar dos avanços, persiste uma distância considerável a vencer em relação à percentagem inferior a 10% preconizada para 2020, no que se refere à redução das taxas de saída escolar precoce (35,4% em 2008).
- Quanto à percentagem de jovens que conclui pelo menos o nível secundário, estaremos ainda longe de atingir a média de 85% definida para 2010 (54,3% em 2008).
- Os níveis de literacia em Leitura, Matemática e Ciências mantêm-se inferiores à média da UE e da OCDE, sendo baixa a percentagem de alunos que atinge os níveis superiores de proficiência e excessivamente elevada a dos que se situam nos mais baixos. A proporção destes alunos, considerados de aproveitamento insuficiente (*low achievers*), está ainda muito distante da percentagem inferior a 15% que a UE preconiza para 2020: em 2006, a Leitura ainda apresentava 24,9% de alunos nos níveis mais baixos da escala; Matemática 30,7% e Ciências 24,5%.

3. Ensino Superior

AVANÇOS

- O número de alunos que frequenta o Ensino Superior cresceu consideravelmente atingindo a taxa real de escolarização de 36% dos jovens com 20 anos de idade.
- Verificou-se o alargamento da base social de recrutamento do Ensino Superior e do número de diplomados.
- As instituições de Ensino Superior diversificaram as modalidades de oferta formativa abrindo-se à entrada de novos públicos.
- O número de diplomados em Matemática, Ciências e Tecnologia aumentou 164% (meta UE 2010: aumento de 15% relativamente ao ano 2000).

PROBLEMAS E DESAFIOS

- Desarticulação da actual rede de instituições e de ofertas, com eventual sobreposição de cursos.
- A percentagem de adultos de 30-34 anos com nível de Ensino Superior (21,6 % em 2008) ainda está afastada da meta europeia para 2020 (pelo menos 40% dos adultos dessa faixa etária).
- Importa reforçar a articulação com o Ensino Secundário de modo a assegurar o aumento das taxas de frequência e de conclusão de Ensino Superior no grupo etário 19-29 anos.
- A abertura a públicos em idade activa e sénior e a instituição de parcerias com o mercado de trabalho carecem de aprofundamento.
- Importa dispor de dados sobre transição e conclusão, retenção e desistência, e abandono no Ensino Superior, discriminados por par estabelecimento/curso, para tornar mais transparentes os resultados deste nível de ensino.
- Uma vez que a meta da UE preconiza a redução das desigualdades de género, deverá dar-se atenção ao facto de ter baixado a percentagem de mulheres diplomadas em Matemática, Ciências e Tecnologia.

4. Recursos Educativos

AVANÇOS

- O grau académico dos educadores e professores tornou-se mais elevado na última década.
- O número de doutorados no ensino superior aumentou de modo muito significativo.
- O número de bibliotecas escolares integradas no programa da Rede de Bibliotecas Escolares aumentou, assegurando a cobertura total a partir do 2º ciclo.
- O número de alunos por computador tem diminuído progressivamente.
- Investimento expressivo em Actividades de Enriquecimento Curricular no 1º ciclo e na iniciativa Novas Oportunidades.
- Em termos de percentagem do PIB, as despesas com a educação aproximam-se da média dos países da OCDE e da UE-27.
- O investimento no apoio às crianças dos 0 aos 3 anos cresceu.

PROBLEMAS E DESAFIOS

- Envelhecimento da população docente com particular destaque para os docentes do 2º ciclo do Ensino Básico.
- Quebra do investimento na educação especial com ligeira retoma nos dois últimos anos.
- Baixa percentagem de alunos do 1º ciclo abrangidos pelo programa da Rede de Bibliotecas Escolares.
- A percentagem elevada de alunos abrangidos pela acção social escolar em 2009-10, assim como o aumento do desemprego, apontam para a necessidade de repensar o apoio e as formas de intervenção.

A - Recomendações Gerais

1. Continuidade das políticas educativas

A continuidade das políticas educativas, sustentada numa cuidada avaliação, é crucial para o desenvolvimento estratégico da Educação e não se coaduna com alterações avulsas na estrutura e organização do sistema. Por outro lado, os efeitos são lentos e requerem uma visão global dos fins a atingir e o esforço profundo e empenhado da população portuguesa na qualificação de todos. Sendo essa qualificação um factor fundamental, cada um deve responsabilizar-se mais pelo seu próprio futuro e pelo bem-estar das comunidades locais.

Apesar de insistentemente afirmada, a necessidade de um consenso global sobre o modo de concretizar a melhoria da Educação ainda não foi satisfeita, pelo que o Conselho Nacional de Educação reafirma a sua urgência.

2. Plano para o desenvolvimento educativo.

Temos assistido a uma melhoria progressiva dos níveis de qualificação da população portuguesa e o abandono precoce do sistema tem vindo a descer de forma consistente na última década. Entre 2002 e 2008, a percentagem da população entre 20 e 24 anos que conclui pelo menos o nível secundário de ensino passou de 44,4% a 54,3%, permanecendo contudo a uma grande distância dos países da União Europeia. Mantém-se, por isso, a necessidade de prolongar o esforço para aumentar o ritmo de qualificação dos portugueses ao nível das formações secundárias e superiores.

A equidade do sistema exige uma atenção redobrada aos estereótipos e às desigualdades que persistem, designadamente a correcção de assimetrias na distribuição de recursos e na qualidade dos percursos de aprendizagem que são oferecidos a crianças e jovens de ambos os sexos.

O Governo e toda a sociedade deverão estar atentos à nossa capacidade de cumprir as metas europeias definidas para 2020.

O Conselho Nacional de Educação considera que só com um plano de desenvolvimento que defina as áreas estratégicas, prioridades de intervenção a prosseguir no horizonte de 2020 e medidas a desenvolver se poderá consistentemente projectar a evolução desejada no quadro da União Europeia.

Nesse âmbito, importa prever os correspondentes sistemas de monitorização e de avaliação das políticas e do seu impacto na população infantil, juvenil e adulta de ambos os sexos, que permitam identificar insucessos e reorientar medidas. Num permanente esforço de prestação de contas à sociedade impõe-se encontrar as formas de divulgação adequadas para que todos tenham oportunidade de contribuir para a melhoria do sistema.

3. Em tempos de crise, Educação e Ciência são garantia de futuro

Uma Educação de qualidade para todos constitui uma alavanca para sair da crise actual, na medida em que promove a instrução e o enriquecimento cultural dos cidadãos, a sua capacidade de iniciativa, de criatividade e de compromisso com o bem comum. Por isso, e apesar da crise, é fundamental que a Educação e a Formação sejam encaradas como garante do desenvolvimento das pessoas e dos países e, como tal, não devem deixar de ocupar o centro das políticas e constituir uma prioridade do investimento público. A necessidade de tornar mais eficiente o sistema educativo, de racionalizar meios e recursos não deve prejudicar o investimento continuado e consistente na Educação e Formação.

B - Recomendações Específicas

1. Correção de assimetrias na oferta de cuidados para a primeira infância

Tendo em consideração as características da sociedade portuguesa, nomeadamente a situação laboral das famílias, a oferta para a faixa etária

dos 0 aos 3 anos deve evoluir no sentido da correcção de assimetrias na disponibilização de estruturas de atendimento, sobretudo nas periferias urbanas, e do incremento da sua intencionalidade educativa, no sentido de evitar que desempenhe apenas uma função de guarda.

2. Progressiva universalização da Educação Pré-Escolar

A taxa de pré-escolarização tem vindo a crescer consistentemente desde a sua institucionalização, em finais de 1970, tendo-se registado na década de 1990 um novo impulso para a expansão da rede. Entre 1990 e 2000 passou-se de uma taxa de pré-escolarização de 49,8% para 72,3% nos 4 anos de idade e de 52,8% para 84,1%, nos 5 anos. Nos últimos dez anos, a taxa de pré-escolarização dos 4 e 5 anos, no seu conjunto, cresceu cerca de 22%, apresentando em 2007-08 um valor de 86,7%, próximo da meta europeia para 2020.

Apesar de estarmos perto de alcançar a universalização, o CNE recomenda que se atente nas assimetrias regionais da oferta, nomeadamente nas áreas metropolitanas e se mantenham os esforços de adequação às necessidades das famílias.

3. Melhoria da qualidade da educação básica e secundária

Apesar dos enormes progressos registados na escolarização da população e na capacidade de criar soluções educativas de qualidade para cada aluno, o sistema existente é ineficaz na promoção de aprendizagens de qualidade por parte de todos os alunos, persistindo: dificuldades em lidar com a heterogeneidade de culturas e de perfis familiares; desigualdades de sucesso muito vinculadas às desigualdades de origem cultural e socioeconómica que o sistema não se tem mostrado capaz de atenuar; problemas graves ao nível da acumulação de dificuldades de aprendizagem; além de acentuadas desigualdades regionais no acesso e no sucesso.

Por outro lado, é necessário envolver a comunidade e responder com autonomia e flexibilidade ao repto difícil e complexo da escolaridade

obrigatória e universal de 12 anos - 18 anos de idade, e inverter a preocupante estagnação da escolarização do nível secundário de ensino e formação.

3.1. Organização pedagógica e progressão dos alunos

É urgente encontrar formas de organização pedagógica que permitam um maior enquadramento, a prevenção de atrasos e a imediata recuperação dos alunos. [...]a acumulação de problemas desde o início da escolaridade gera insucesso, [...]o que potencia o abandono [...] e constitui um obstáculo ao alargamento da frequência do ensino secundário.

É necessário instaurar um clima de rigor e exigência relativamente à qualidade das aprendizagens, que não permita deixar para trás os alunos que encontram dificuldades ao longo do seu percurso escolar e eleve o nível geral da qualidade das aprendizagens. Tal implica rever o regime de progressão dos alunos de forma a compatibilizá-lo com uma organização do currículo mais consentânea com a unidade do ciclo de aprendizagem do que com a do ano escolar e com a adopção de estratégias que permitam dar respostas diferenciadas a todos os alunos, os de sucesso e os que encontram dificuldades (Parecer n.º 8/2008), sob pena de o nível secundário se tornar refém de um paradigma de ensino e aprendizagem assente na recuperação sistemática de atrasos escolares.

Ao nível da instituição escolar, os casos estudados confirmam que a repetência pode ser uma estratégia ineficaz de combate às dificuldades de aprendizagem. Além de envolver um enorme desperdício de recursos, dizem-nos também que os percursos de qualidade para todos se alcançam em escolas com projectos positivos, longa e persistentemente prosseguidos, com a transformação das escolas em locais de trabalho para todos, com o envolvimento e responsabilização da Direcção e de cada um dos docentes, das famílias e da comunidade local. É necessário que os alunos trabalhem mais na escola e aqueles que necessitem tenham mais apoio. É pois requerida uma nova organização da escola e dos apoios aos alunos com dificuldades.

Os desafios de educação e qualificação profissional que temos diante de nós são muito exigentes, nomeadamente as metas europeias para 2020. O esforço a realizar, sustentado em projectos de melhoria do desempenho de cada escola e em trabalho certo e persistente de professores e alunos, tem de envolver também os compromissos concretos das famílias, das autarquias e de outros parceiros locais.

3.2. Organização curricular do ensino secundário e transparência de resultados

A promoção da qualidade e equidade no acesso e sucesso da Educação exige também que se cuide muito bem da flexibilidade curricular do nível secundário, abrindo um leque alargado de possibilidades de estudo e cumprimento da nova obrigatoriedade de frequência escolar e investindo na transparência dos resultados conseguidos.

Os CEF e os Cursos Profissionais devem constituir duas entre muitas alternativas curriculares e devem ter uma elevada garantia de qualidade: é necessário manter a vigilância sobre mecanismos ou práticas que conduzam os CEF e os Cursos profissionais a transformar-se nos percursos dos mal-sucedidos e dos pobres, em guetos dentro das escolas. É necessário que se recolham e divulguem dados relativos à eficiência e equidade de todas as novas modalidades de ensino, a par com os relativos ao ensino regular.

O CNE recomenda que a oferta das várias possibilidades de ensino e formação de nível secundário, tendo em conta virmos a assegurar uma escolaridade universal de 12 anos, seja localmente equacionada e definida de modo integrado, mobilizando a participação dos vários parceiros locais. Não se deve deixar crescer a tendência, já em curso em vários municípios, para criar escolas de primeira e escolas de segunda, conciliando a oferta pública com a oferta cooperativa e privada. Na linha de recomendações já feitas, o CNE sugere que se criem “plataformas territoriais” de encontro entre as várias ofertas de ensino e formação existentes e que estas sejam colocadas ao serviço da universalização do acesso e do sucesso dos jovens, articulando-se, por isso, numa

perspectiva de reconhecimento mútuo, de complementaridade e de confiança recíproca.

Dada a falta de recursos qualificados para a oferta de certo tipo de modalidades de ensino (ex-ensino profissional, ensino artístico), haverá territórios onde pode ser mais adequado escolher certas escolas para leccionar certo tipo de cursos, em vez de se espalharem os cursos pelas escolas existentes, bem como preparar previamente novas escolas para receberem estes cursos especializados, que requerem eles mesmos condições muito específicas para serem oferecidos com a necessária qualidade.

O CNE recomenda mais uma vez que, após mais de vinte anos de investimento no ensino profissional, a qualidade de formação e os níveis de sucesso alcançados neste tipo de ensino não sejam colocados em causa pelo mau funcionamento destes cursos, que continuam, em algumas escolas, a ser “guetos” para onde são enviados, no fim da escolaridade básica, os alunos com piores resultados escolares.

Nenhum jovem pode ficar excluído do acesso a um percurso educativo e formativo de qualidade na transição para uma escolaridade universal e obrigatória de 12 anos (ou até aos 18 anos de idade).

3.3. Orientação escolar e profissional

A diversificação da oferta e a flexibilidade curricular preconizada aconselham, por maioria de razão, o reforço dos mecanismos de orientação escolar e profissional, de modo a que os alunos sejam ajudados na construção de uma identidade pessoal e vocacional.

Importa, por isso, reforçar a capacidade instalada nas escolas e nas comunidades locais para apoiar as novas e mais exigentes necessidades de informação e orientação escolar e profissional dos jovens e suas famílias, agora que se alarga a duração da escolaridade universal e obrigatória. As mais variadas instituições de cada comunidade local desempenham um papel crucial na promoção de uma cuidada orientação

dos jovens, não podendo esse papel ser remetido exclusivamente para dentro das escolas.

O CNE entende que a administração educacional, as escolas e toda a sociedade se devem mobilizar para que as oportunidades de orientação se traduzam em verdadeiros estímulos positivos ao prosseguimento de estudos com sucesso, nas mais diversas modalidades, tudo devendo ser feito no sentido de evitar quer a desigualdade de género, quer a “orientação pela negativa”, promotora de desmotivação e insucesso (Parecer 3/2009). O prolongamento da obrigatoriedade escolar implica um real investimento na orientação escolar e profissional dos jovens.

3.4. Mais autonomia e responsabilidade das escolas e dos seus órgãos e estruturas de administração e gestão

A adequação a diferentes públicos, diferentes condições e diferentes requisitos, a rentabilização de meios para a resolução de problemas e a eficiência do processo educativo, a promoção do sucesso pela contextualização das aprendizagens exigem que as escolas possam flexibilizar a sua organização e articular-se com as comunidades e instituições locais ou de implantação local. A inserção comunitária das instituições escolares e a satisfação de necessidades concretas não se compadecem nem com medidas uniformes e distantes, iguais para todas, nem com as tradicionais delongas de um processo excessivamente burocratizado, centralista, uniforme e hierarquizado de decisão. Todos estes desafios e novos contextos de acção exigem uma maior autonomia no processo de decisão e uma maior possibilidade de responsabilização social e local pela resolução dos problemas.

A verdadeira autonomia das escolas, a par de uma crescente responsabilização dos seus órgãos de direcção e gestão pedagógica, constitui um bem precioso que deve ser cuidadosamente valorizado e, por isso, supervisionado quer pelas próprias escolas, em dinâmicas de auto-avaliação e de avaliação externa, quer pela administração educacional. O reforço das competências e responsabilidades das lideranças intermédias

será igualmente um factor de melhoria de práticas organizacionais e de viabilização de projectos educativos ajustados aos actuais desafios.

3.5. Monitorizar para agir

A monitorização dos resultados dos vários ciclos de estudos acompanhada de uma actuação em conformidade pode permitir que se não arrastem e avolumem em ciclos subsequentes problemas anteriormente revelados e não resolvidos. Através dela é possível identificar as escolas com mais dificuldades em obter resultados de qualidade e os concelhos com piores resultados e maiores desigualdades persistentes face às médias nacionais, diagnosticar os problemas que os afectam e prestar-lhes uma atenção privilegiada em termos de acompanhamento ou redistribuição de recursos.

Por outro lado, o incentivo à inovação poderá gerar dispositivos de divulgação de práticas de sucesso, em articulação com mecanismos de atribuição de recursos, consultoria, acompanhamento e monitorização. Os recursos tecnológicos actuais viabilizam a constituição de redes, parcerias ou comunidades de prática, com grande variedade de configurações, que poderão enquadrar essa difusão, a troca de experiências e a produção de conhecimentos.

4. Ensino Superior

Uma reflexão sobre o papel do Ensino Superior na promoção da realização pessoal, coesão social e desenvolvimento económico do País leva a recomendar a continuação e o reforço de políticas de alargamento da base social de recrutamento e de captação de novos públicos que conduzam ao aumento da percentagem de adultos de 30-40 anos com nível de Ensino Superior e a uma maior equidade no acesso e frequência deste nível de ensino, de acordo, aliás, com os critérios de referência comunitários estabelecidos. No quadro estratégico Educação e Formação 2020, é apontado o valor de 40% relativamente à percentagem de adultos na *coorte* 30-34 anos com formação superior. O cumprimento desse critério de referência torna imprescindível um aumento substancial do

número de estudantes que concluindo o Ensino Secundário prossigam no Ensino Superior e uma subida considerável das taxas de frequência e de conclusão de Ensino Superior no grupo etário dos 19 aos 29 anos.

Alargar a base de recrutamento do Ensino Superior, diversificar o ensino pós-secundário e apostar designadamente nos CET e na valorização do ensino a distância poderão constituir uma alavanca preciosa neste processo.

Ao nível das políticas públicas, o acompanhamento do *contrato de confiança* assinado entre o Governo e as instituições de Ensino Superior é essencial; no que se refere às instituições torna-se necessário o recrutamento de novos públicos em idade activa e sénior e a construção de parcerias tendo em vista o mercado do trabalho.

A Reforma em curso deverá dar particular atenção à racionalização da actual rede de instituições e de oferta de cursos. O CNE recomenda o desenvolvimento de esforços consistentes no sentido de reduzir as taxas de insucesso e de abandono no Ensino Superior, através da monitorização cuidadosa da duração média dos diferentes ciclos de estudos e de um acompanhamento apropriado dos estudantes, com especial ênfase para os maiores de 23 anos, procurando envolvê-los, o mais cedo possível, em actividades de investigação e desenvolvimento, designadamente pelo aumento e generalização de vários tipos de estágios antes do termo dos cursos.

A questão da empregabilidade dos diplomados do Ensino Superior revela-se de importância estratégica, sobretudo numa conjuntura económica e social de desfecho ainda imprevisível. As instituições de ensino deverão dar a maior atenção à formação de parcerias com entidades empregadoras e organizações sociais, a nível nacional e regional.

5. Recursos educativos

5.1. Apoio social escolar

Nos Ensinos Básico e Secundário e no presente ano lectivo, cerca de 43% dos alunos inscritos beneficiam de apoios da Acção Social Escolar, a maioria dos quais encontrando-se coberta pelo escalão mais elevado. Este dado, sendo em si mesmo revelador do nível de carência socioeconómica das famílias de origem dos alunos que frequentam o sistema, deve orientar o incremento das políticas de apoio educativo, no sentido de garantir melhores condições de frequência e de acompanhamento das crianças e jovens durante o seu percurso escolar, conhecidas que são as implicações do factor socioeconómico nos resultados escolares.

5.2. Educadores e professores

No período em análise verificou-se que o nível de formação académica dos educadores de infância e professores do 1º ciclo do Ensino Básico passou progressivamente de bacharelato para licenciatura por efeito estrutural da alteração introduzida na LBSE em 1997. Verifica-se, igualmente, o aumento do número de docentes em exercício de funções com os graus de mestrado e doutoramento. No Ensino Superior, regista-se um aumento significativo dos docentes doutorados.

Porém, a sucessão de alterações normativas na carreira docente em todos os níveis de ensino tem suscitado instabilidade na situação profissional dos docentes e na vida das escolas com repercussão nas aprendizagens dos alunos e na imagem social dos professores.

Importa, portanto, valorizar a profissão docente, clarificar o seu mandato, reforçar a sua formação capacitando os docentes para fazerem face às transformações decorrentes do processo educativo e da sociedade em geral. Só com um forte investimento na melhoria das condições de trabalho e de bem-estar dos professores, reconhecendo a importância incontornável do seu papel educativo, será possível melhorar o estado da educação.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

19 de Julho de 2010.

A Presidente, *Ana Maria Bettencourt*

Declaração de Voto - O Relatório *Estado da Educação 2010: percursos educativos* é um documento fundamental e único de caracterização da situação da Educação em Portugal, suprimindo lacunas importantes de informação, quer pela compilação de dados num só documento, quer pela inclusão de dados nem sempre disponíveis. Embora considere muito louvável e positiva a iniciativa e reconheça que o produto se reveste de elevada qualidade, optei por me abster na sua votação por verificar que o documento, pelos dados que apresenta e que omite, não apresenta elementos suficientes para uma caracterização comparativa da situação de cada um dos sexos, nomeadamente no que se refere a percursos educativos, área privilegiada por este relatório. Os resultados das diversas investigações sobre a realidade portuguesa e as recomendações internacionais, designadamente as que foram emanadas em 2008 pelo Comité Cedaw, da ONU, na sequência da análise e discussão dos relatórios nacionais, têm evidenciado «a persistência de estereótipos tradicionais no sistema de educação do Estado [Portugal]» (CEDAW/C/PRT/CO/7, parágrafo 28). Atendendo a que sem indicadores precisos sobre os percursos educativos de raparigas e rapazes não é possível delinear estratégias de redução das desigualdades de género em educação, as quais são geradoras de gravosos défices no exercício da cidadania democrática, considero que o Relatório em questão não tem em devida conta o *III Plano Nacional para a Igualdade* ou os *Objectivos e Recomendações do Fórum de Educação para a Cidadania* (Lisboa 2008), nem as Recomendações internacionais a que Portugal se encontra vinculado (e.g. Conselho da Europa, *Recomendação REC (2007) 13 do Comité de ministros aos Estados-Membros sobre a integração da perspectiva da igualdade de género na Educação*; Comissão Europeia, *Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres (2006-2010) COM (2006) 92 final*), declinando responsabilidades em matéria de promoção da igualdade e da erradicação de atitudes estereotipadas em função do sexo na sociedade portuguesa. ***Teresa Pinto***

CAPÍTULO II

Parecer sobre Avaliação Externa
das Escolas (2007-2009)

Parecer n.º 3/2010
do Conselho Nacional de Educação

(publicado no Diário da República n.º 111, 2.ª Série, de 9 de Junho)

Parecer sobre Avaliação Externa das Escolas (2007-2009)

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Relatores João Muñoz de Oliveira, José Luís Presa, Jorge Marques da Silva e Maria Luísa Lourenço Pereira, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 20 de Abril de 2010, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu primeiro Parecer no decurso do ano de 2010.

Parecer

1. Enquadramento

Com a publicação do Parecer, em Fevereiro de 1994, “*Democratização e Qualidade do Ensino: Contributos para a análise da situação*”, o Conselho Nacional de Educação (CNE) assume a sua primeira posição pública sobre os processos de avaliação e qualidade do sistema educativo.

Contudo, só com a publicação da Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro, passou o CNE a participar no sistema de avaliação das unidades de gestão do ensino não superior, tendo-lhe sido atribuídas competências para apreciar as normas relativas ao processo de auto-avaliação das escolas, ao plano anual das acções inerentes à avaliação externa e aos resultados dos processos de avaliação, interna e externa, devendo com base nessas informações propor as medidas de melhoria do sistema educativo que as mesmas revelem necessárias (art.º 12º). Em 2003, a Comissão Coordenadora do CNE entendeu que competia à 5ª Comissão Especializada Permanente – Análise e Acompanhamento Global do Sistema Educativo – assumir as tarefas previstas na Lei, competência essa que, após as alterações ao regulamento aprovadas em Dezembro de 2009, passou a ser assegurada pela actual 1ª Comissão Especializada Permanente.

Desde 2003 e, sobretudo, com o arranque de uma nova fase do processo de Avaliação das Escolas (Despacho Conjunto n.º 370/2006, de 3 de Maio), tem havido, por parte do CNE, um acompanhamento do processo, caracterizado principalmente pela reflexão interna no seio da 5ª Comissão, pela auscultação de diversas entidades e especialistas, pela organização de seminários temáticos e pela promoção, com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, do estudo *“Avaliação das Escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos”*.

Como corolário dessa actividade, o CNE emitiu o parecer n.º 5/2008 - Parecer sobre a “Avaliação Externa das Escolas” -, que correspondeu à primeira tomada de posição pública do CNE sobre o processo vigente de avaliação externa das escolas do ensino não superior, incidindo sobre o que decorreu até ao final do ano lectivo 2006 /2007.

Nesse documento, a apreciação do CNE recai sobretudo sobre o processo e menos sobre os resultados, pois considerou-se então que o número de escolas avaliadas e a forma como haviam sido seleccionadas, assente numa candidatura voluntária, não permitiam inferir para o universo

escolar. Esse pressuposto mantém-se válido e até se reforça, pois aproximando-nos agora do final do primeiro ciclo de avaliação, que se deverá concluir em 2010-2011, com a avaliação das 209 unidades de gestão remanescentes, ganha acrescido sentido aguardar pela sua conclusão antes de se iniciar a análise exaustiva dos resultados.

Na anterior apreciação do CNE tinha sido identificada como prioritária a necessidade de compreender melhor a percepção que autarquias e pais têm dos impactos do processo da avaliação externa das escolas na comunidade e de potenciar os seus aspectos positivos.

É em torno dessa necessidade que o presente parecer se articula, pronunciando-se sobre a Avaliação Externa das Escolas (AEE) que decorreu nos anos lectivos de 2007-2008 e 2008-2009, tendo sido realizadas audições especificamente dirigidas a directores e também a autarcas e representantes de associações de pais e encarregados de educação, actores essenciais na melhoria da educação cujo envolvimento nem sempre tem sido devidamente equacionado. Por outro lado, no parecer n.º 5/2008, o CNE identifica um conjunto de outros pontos merecedores de aperfeiçoamento e emite as recomendações correspondentes. Esses pontos serão agora revisitados para avaliação da evolução que registaram.

Importa referir que o período de avaliação externa das escolas a que se reporta este parecer foi marcado por grande agitação nas comunidades escolares, em particular no corpo docente e relacionada com um conjunto de profundas transformações introduzidas na carreira e rotina de trabalho dos docentes.

Por outro lado, parece ser este o momento oportuno para fazer notar que a não inclusão das escolas do ensino particular e cooperativo na AEE é uma limitação das potencialidades deste processo, pelo que se questionam as vantagens da separação destes dois universos que, nalguns territórios, integram a mesma rede, na Carta Educativa.

O CNE irá realizar uma análise global do modelo seguido no 1º ciclo da AEE, com recomendações que possam contribuir para o desenho do 2º ciclo avaliativo; a análise global dos resultados do processo que está ainda em curso, só será possível no final do ano de 2011. Tendo em consideração que o modelo a operacionalizar no 2º ciclo da avaliação deve estar desenhado até Outubro de 2010, não será possível incluir, numa mesma recomendação do Conselho, as duas dimensões: análise dos resultados e das metodologias. Seria interessante que a própria Inspeção-Geral da Educação (IGE) elaborasse uma síntese dos resultados do 1º ciclo avaliativo, sobre a qual o CNE poderia vir a pronunciar-se.

2. Visibilidade da Avaliação Externa das Escolas

No parecer n.º 5/2008 o CNE identificara três funções nucleares para qualquer processo de avaliação de escolas: a) fornecer à comunidade escolar instrumentos para corrigir e melhorar o seu funcionamento; b) fornecer aos responsáveis pelas políticas educativas elementos de suporte à decisão e c) fornecer aos utentes directos da escola (estudantes e encarregados de educação) e aos utentes indirectos (comunidade local) elementos que lhes permitam fazer uma leitura mais clara da qualidade dos estabelecimentos de ensino, orientando escolhas e intervenções.

Este último aspecto – aumentar a visibilidade a nível local, em termos dos diferentes elementos da comunidade educativa e dos parceiros das escolas – é da maior importância mas não tem assumido centralidade no processo de avaliação em curso.

Sendo a AEE o primeiro instrumento de que dispomos para conhecer melhor as escolas públicas e, de alguma forma, ajudar a ultrapassar os pontos críticos das diferentes unidades orgânicas que são objecto deste processo, é importante ter presente que o modelo utilizado não permite ter em consideração os pontos de partida específicos das diversas escolas e, portanto, conhecer a evolução produzida em cada uma, assim como nem sempre distingue os aspectos que, sendo identificados como

fragilidades, são da responsabilidade da administração educativa central ou local.

A participação dos representantes do poder local está reservada à reunião inicial, onde são apresentados os pontos fortes e fracos das unidades de gestão e à reunião com o Conselho Geral, onde os autarcas têm também assento. Ao contrário dos restantes actores da Comunidade, não está previsto um painel em que estes sejam entrevistados separadamente. Há manifestações de vontade, por parte de vários autarcas, de assumirem um maior envolvimento no processo de avaliação externa das escolas e no processo educativo em geral, vontade que é suportada por um crescente aumento de competências nos assuntos educativos, quer por parte dos quadros técnicos das autarquias, quer por parte dos eleitos.

Este deficit de participação dos autarcas não resulta exclusivamente do modelo de avaliação externa em utilização, sendo também reflexo de um certo distanciamento da comunidade envolvente, existente em muitas escolas, bem patenteado no facto de não haver registos de notícias da generalidade das actividades desenvolvidas nos estabelecimentos de ensino.

Sem diminuir a importância desse envolvimento, as autarquias, nomeadamente através dos Conselhos Municipais de Educação, pelo papel de charneira que representam junto dos agentes económicos e das forças sociais locais, parecem em condições de assumir uma colaboração mais intensa em outros domínios da actividade educativa, devendo a sua opinião ser especificamente auscultada em sede de avaliação externa. Neste contexto, os Conselhos Municipais de Educação estão ainda subaproveitados, podendo igualmente assumir um importante papel. Há, porém, do lado das autarquias, um caminho a percorrer no sentido de dotar os seus quadros técnicos das condições para assegurarem as exigentes funções de participação no sistema educativo.

Se o envolvimento das autarquias durante o processo fica aquém do desejável, o panorama não melhora no que respeita à tomada de conhecimento dos resultados e acções consequentes. Esta situação é

particularmente indesejável porque, com frequência, deficiências observadas durante o processo avaliativo podem ser supridas unicamente por acção das autarquias, o que, aliás, tem acontecido quando o envolvimento é mais adequado.

As estruturas representativas dos encarregados de educação, nomeadamente as Associações de Pais, parecem ter algum envolvimento no processo de avaliação externa das escolas e na vida escolar em geral, embora ainda aquém do desejável.

Esse envolvimento parcelar, porém, é ainda ensombrado pela limitada representatividade de muitas Associações de Pais, o que na prática se traduz pelo alheamento da maioria dos encarregados de educação, relativamente ao processo de avaliação em curso e à vida escolar em geral. Neste sentido, seria interessante potenciar o envolvimento de outros encarregados de educação, designadamente os eleitos como representantes de turma e/ou no Conselho Pedagógico e no Conselho Geral, no âmbito dos procedimentos já em vigor.

Parecendo certo que tal alheamento radica essencialmente em razões culturais, tanto do lado das famílias como da escola, há adicionalmente aspectos práticos, como os exercícios profissionais cada vez mais exigentes e a concomitante escassez de tempo disponível para a família, que não devem ser ignorados.

Assim, todos os mecanismos que permitam compatibilizar a participação com o quadro de exigência profissional descrito, devem ser adoptados, designadamente reuniões em horário pós-laboral, auscultações em momentos definidos por mútuo acordo e envio e recolha de informações por meios electrónicos.

Como corolário deste deficit participativo, parece certo que o resultado do processo de avaliação externa das escolas, apesar da sua divulgação pela internet, que se saúda, não chega ao conhecimento da maior parte dos pais.

A relação que parece existir, entre a participação dos pais na vida escolar e o sucesso educativo dos seus filhos, põe em evidência a necessidade imperiosa de aumentar o envolvimento das famílias na vida escolar. Reconhece-se que a intensificação desse envolvimento não pode caber apenas às escolas, sendo da maior importância a implementação de medidas de fomento da participação parental, em articulação com os organismos de apoio social.

Esse reforço parece passar pelo aumento da autonomia das escolas. De facto, embora sem base estatística, há evidências que sugerem um maior envolvimento das famílias na vida das escolas que celebraram contrato de autonomia com o Ministério da Educação.

Na disseminação da informação gerada no processo de avaliação externa das escolas pela sociedade, a comunicação social local tem, naturalmente, um papel potencialmente muito relevante. Como os resultados de cada escola interessam essencialmente à comunidade em que se insere, os órgãos de comunicação social regionais e locais podem assumir aqui um papel preponderante.

A realidade, porém, revela um alheamento muito acentuado da vida escolar em geral e do processo de avaliação externa das escolas em particular. Esse alheamento não parece, no entanto, radicar num desinteresse intrínseco pelos assuntos educativos, pois as escolas, de uma forma geral, parecem encontrar boa receptividade quando tomam a iniciativa de difundir informação através dos *media* locais. Ao invés, a incapacidade destes irem ao encontro das notícias parece reflectir alguma insensibilidade jornalística para os assuntos educativos, que importaria melhor identificar e suprir.

Reconhece-se que o progresso da educação em Portugal só se fará com um aumento do seu estatuto no elenco de prioridades dos portugueses e esse resultado não pode ser obtido sem o envolvimento profundo da comunicação social. Isto sem prejuízo de utilizar outras vias de comunicação, onde os “Jornais de Escola” devem ser considerados, visto

que se chegassem a todos os interessados e ultrapassassem efectivamente os muros da Escola seriam certamente uma mais-valia.

Apesar dos problemas de alheamento atrás referidos, os elementos externos da comunidade escolar – pais e autarquias – reconhecem geralmente como justos os resultados da avaliação externa das escolas e realista a imagem que os avaliadores fazem dos estabelecimentos de ensino, em consonância, aliás, com o que se passa com os Directores e outros dirigentes das escolas. Isto constitui, naturalmente, motivo de esperança de que o processo de avaliação externa das escolas venha a adquirir a relevância social que merece.

3. Evolução do Processo

O relacionamento entre as equipas de avaliação e as escolas continua a pautar-se pela cordialidade. Assim, embora em teoria, as apreensões previamente manifestadas pelo CNE por ver o processo entregue a uma entidade eminentemente inspectiva se mantenham válidas, na prática isso parece não constituir óbice ao desenvolvimento da avaliação, pelo que, por ora, este não parece ser um assunto a merecer consideração.

Não obstante, a questão da natureza da avaliação deve ser objecto de clarificação. O entendimento dos actores ligados à problemática da avaliação é o da avaliação interna como sendo levada a cabo por agentes da própria organização. Sendo embora exterior à unidade organizativa em causa (a escola), e integrando avaliadores externos, esta avaliação não se reveste da externalidade desejável, ao ser coordenada por uma entidade do sistema educativo (a IGE). A avaliação externa nos termos das Normas ISO (*International Organization for Standardization*) é levada a cabo por entidades externas devidamente acreditadas pelo IPQ (Instituto Português da Qualidade). Embora não se conheça a figura cremos que neste caso teremos uma avaliação “mista”.

O impacto da avaliação externa das escolas tem sido, por agora, eminentemente interno, levando à correcção de situações problemáticas detectadas. Neste contexto, o desenvolvimento dos processos de auto-

avaliação, em parte impulsionados pela avaliação externa, é extremamente relevante e constitui, por si só, um progresso assinalável. Reconhecendo as dificuldades com que as escolas ainda se confrontam neste domínio, a IGE disponibilizou recentemente no seu *site* alguns instrumentos de apoio à auto-avaliação. A informação disponibilizada não permite um juízo sobre a dimensão de contribuição para a regulação do sistema, o que se compreende, em larga medida, por o primeiro ciclo avaliativo não estar ainda concluído. Já a dimensão de suporte à decisão e intervenção da comunidade parece ter ficado muito aquém do seu potencial, pelas razões que atrás se discutiram.

Neste âmbito, merece uma particular referência a ideia de que a avaliação das escolas não tem tido a devida sequência e efeitos, em termos de acompanhamento e apoio por parte da administração educativa, tendo em vista assegurar condições para a concretização dos planos de melhoria. Deve ponderar-se a possibilidade das escolas verem alterados alguns dos apoios e recursos necessários à concretização dos planos que construam para alterar os pontos fracos identificados na AEE. Há alguns factores como, por exemplo, determinados diplomas legais, que não dependem da “vontade” das escolas para que sejam alterados.

Vale a pena salientar, portanto, que a IGE projecta levar a cabo, no ano lectivo 2009 – 2010, no âmbito do seu Programa de Acompanhamento, a actividade Auto-Avaliação das Escolas, que apreciará os procedimentos de auto-avaliação e melhoria desencadeados pela escola após a Avaliação Externa. Deste modo, configurar-se-á uma modalidade de avaliação sequencial. Saúda-se, naturalmente, esta iniciativa, fazendo notar, porém, que deve ser acompanhada por intervenções sustentadas das Direcções Regionais de Educação.

A página Web da IGE reforçou a sua já elevada qualidade e mantém-se como um instrumento essencial de suporte ao processo de avaliação externa das escolas. Contudo, os objectivos desta avaliação, tal como se encontram expressos no folheto de divulgação de 2009 – 2010, não foram reformulados, continuando a carecer de clarificação. Em

particular, apontam-se dois problemas à forma como os objectivos se encontram formulados. Por um lado, são apontados cinco objectivos, dos quais três prendem-se com a auto-melhoria das escolas, um com a regulação do sistema e um outro com a informação da sociedade. Estas proporções sugerem que a avaliação externa das escolas é um processo essencialmente vocacionado para o auto-progresso das escolas e as outras duas vertentes são secundárias ou acessórias, visão que não partilhamos, tanto mais que os primeiros três objectivos são por natureza, também de auto-avaliação. Por outro lado, o segundo objectivo indicado, “Articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de auto-avaliação da escolas”, parece constituir muito mais um procedimento do que um objectivo, sugerindo alguma confusão entre meios e fins. Em todo o caso, a fixação de múltiplos objectivos, em particular de “melhoria do sistema” e de “regulação do sistema”, ao contrário das expectativas do CNE anteriormente enunciadas, não parece, na prática, causar problemas significativos de conflitos internos, pois as escolas reconhecem e aceitam esta dupla vertente.

Já as significativas reservas expressas pelo CNE, quanto à ligação entre avaliação externa das escolas e as percentagens máximas definidas para a atribuição das menções de excelente e muito bom na avaliação dos docentes, que continua presente no modelo, parecem ter acolhimento numa percentagem significativa de docentes, tornando notório que este é um ponto crítico que merece ampla reflexão. Essa reflexão deve revestir-se, aliás, de âmbito mais lato e incidir sobre a articulação entre o processo de avaliação externa das escolas e o processo de avaliação individual dos docentes. Reafirma-se que a correcta articulação entre os dois processos poderia contribuir para retirar a elevada carga dramática, de que o segundo se tem revestido, e para proporcionar a visibilidade social que o primeiro merece e que tem escasseado.

O problema da articulação da avaliação externa das escolas com outros processos avaliativos das estruturas educativas não se esgota aqui, tendo prolongamento na necessidade de também o articular com a avaliação de

desempenho das estruturas intermédias do Ministério da Educação. Admite-se a possibilidade do SIADAP poder vir a colmatar essa lacuna.

O CNE aponta, no seu parecer n.º 5/2008, para a fragilidade dos sistemas de informação estatística sobre a educação e para o impacto negativo que isso tem na AEE. Há indícios de que as escolas, na sequência ou em preparação para a avaliação, têm vindo a aperfeiçoar os seus sistemas de produção e gestão de estatísticas internas. Não foi possível, no entanto, observar progresso semelhante no que respeita à disponibilização de informação estatística de âmbito nacional. Saúda-se, contudo, a colaboração prestada pelo Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação e pelo Gabinete de Avaliação Educacional, confiando que estas estruturas encontrarão formas de suprir as deficiências apontadas pelos avaliadores, no relatório produzido pela IGE, referentes à AEE 2008/2009.

Complementando a auscultação em painel dedicado que tem lugar durante a visita dos avaliadores, o parecer anterior do CNE sugere que o dossier preparado pelas escolas deveria incluir uma auscultação aos alunos sobre o que pensam da sua escola. Essa auscultação teria, além do mais, o potencial de envolver mais a totalidade da comunidade discente no processo de avaliação externa da escola, algo que devemos valorizar muito significativamente. Afigura-se muito pertinente que, a exemplo do que se passa nas Escolas Profissionais, por exigência das regras comunitárias, se faça a avaliação das expectativas (no início) e do grau de satisfação (no fim) dos alunos. Esta avaliação proporcionaria a obtenção de muita e significativa informação relativamente ao olhar dos alunos sobre a Escola. Os pais deveriam igualmente ser ouvidos, não exclusivamente através das Associações de Pais, mas, também, através de um inquérito por questionário. Idêntica sugestão parece igualmente válida como forma de auscultação alargada dos restantes actores, em especial, o pessoal docente e não docente.

No anterior parecer sobre a avaliação externa das escolas, o CNE sugere a existência de redundância dos factores analisados, resultando da sua

fixação *a priori*. Concorda-se, naturalmente, com a decisão da IGE de, até ao final do ciclo avaliativo, não prejudicar a manutenção dos aspectos estruturais do modelo, designadamente os cinco domínios de análise e de classificação, a escala de classificação, a constituição das equipas de avaliação e a centralidade assumida pela entrevista em painel na recolha de informação e na participação da comunidade escolar e, ainda, a estrutura geral dos relatórios. O início de um novo ciclo avaliativo é, portanto, o momento adequado para introduzir alterações deste tipo, quando se mostrem necessárias. Este ponto deve merecer toda a atenção dos responsáveis e continuará a ser acompanhado pelo CNE.

A insuficiência na explicitação dos padrões de medida foi também previamente apontada pelo CNE. Esta situação não parece ter sofrido qualquer evolução, mas constata-se que o desconhecimento preciso dos padrões de medida utilizados não parece constituir motivo de preocupação para a maioria das escolas. Contudo, a exploração integral das potencialidades do processo só poderá ser alcançada se os padrões de medida estiverem totalmente clarificados. Essa clarificação deve ser feita antes de se dar início a um novo ciclo avaliativo.

O parecer anterior do CNE sugere, ainda, que os painéis deveriam ter uma constituição menos formal, de modo a tornar mais genuína a imagem que a escola transmite. Não parece ter havido alterações, neste sentido, à constituição dos painéis. Contudo, é de referir que a preocupação expressa pelo CNE não encontrou eco na maioria dos participantes do processo, ouvidos pelo Conselho, mas está bem patente nas apreciações feitas pelas equipas de avaliação no relatório produzido pela IGE sobre a AEE – 2008 / 2009. A sugestão acima referida, de utilização de dispositivos de auscultação alargada, poderá colmatar os inconvenientes da representatividade assente em critérios formais.

Já no que respeita ao tempo dedicado à visita às escolas, a sugestão do CNE, de que este fosse aumentado, teve acolhimento por parte da IGE, certamente também determinado pelo facto dessa reclamação ter sido expressa por muitas escolas. O aumento do tempo máximo da visita em

meio dia, consagrando tempos de visita maiores para os agrupamentos do que para as escolas não agrupadas, fica, contudo, aquém das necessidades e não permite contemplar uma outra sugestão do CNE, a de que todas as escolas de um agrupamento fossem visitadas pela equipa de avaliadores, ainda que sumariamente.

No parecer n.º 5/2008, o CNE aponta a importância de incluir na avaliação a observação de aulas, embora reconhecendo as dificuldades inerentes. Aquando da visita às instalações, os avaliadores entram nas salas de aula, embora não para efectuar observações formais de aulas integrais, nem com o intuito de avaliar o desempenho individual, mas apenas para sentir o ambiente que aí se vive. Este procedimento, porém, parece não ser uniforme, o que levanta problemas de equidade entre escolas.

O parecer do CNE sugere que seria útil, no final da visita às escolas, haver uma breve reunião entre os avaliadores e os responsáveis, onde os primeiros confrontariam os segundos com as suas primeiras impressões. Reconhecia-se, porém, a dificuldade deste procedimento. A audição de escolas mostrou uma grande discrepância entre as expectativas dos seus responsáveis e as classificações obtidas, que é atribuída, em considerável medida, a dificuldades em comunicar aos avaliadores os seus pontos fortes. Este cenário parece reforçar a necessidade desse período final de confrontação de expectativas, assim como realçar a importância do desenvolvimento de processos aprofundados de auto-avaliação pelas escolas, que dêem mais informação, nomeadamente sobre os processos de ensino e aprendizagem em sala de aula, a integrar na avaliação externa. Também elementos da comunidade peri-escolar, designadamente autarcas, mostraram interesse em serem confrontados presencialmente com as impressões dos avaliadores, pelo que se renova esta sugestão. Para essa apresentação, deveriam ser igualmente convidados representantes da administração educativa e dos Conselhos Municipais de Educação.

O parecer tece, ainda, críticas à forma como o contraditório está organizado e à ausência de mecanismos de recurso. Não parece ter havido alterações neste procedimento. Há notícia, que não pudemos confirmar, de que a IGE estaria a preparar um mecanismo de recurso independente, que assentaria num painel integrado por um especialista independente, por um representante da IGE e por um outro do Conselho de Escolas. Tal mecanismo afigura-se imprescindível se se mantiver a intenção de condicionar as percentagens de excelentes e muito bons atribuídos na avaliação dos docentes, aos resultados obtidos pela escola. Os actuais limites do contraditório turvam a leitura que o público pode fazer da realidade do estabelecimento de ensino.

As escolas, na sequência da recepção do Relatório da Avaliação, deveriam, para além de poder contestar algumas incongruências, apresentar um Plano de Acções de Melhoria, que deveria ser objecto de acompanhamento por parte dos órgãos de gestão da Escola e da administração educativa (DRE). As acções correctivas bem como a avaliação do impacto deveriam ser levadas a cabo depois de identificadas as respectivas causas.

Salienta-se, ainda, a importância de que se revestem esses Planos de Melhoria para o integral cumprimento dos objectivos deste tipo de avaliação, sendo imprescindível que neles se definam metas a alcançar de forma calendarizada, para além dos recursos necessários à sua operacionalização. Seria, aliás, no âmbito do acompanhamento da execução daqueles Planos, que as estruturas regionais e locais do Ministério da Educação, devidamente preparadas, desempenhariam o papel fundamental de apoio e acompanhamento que as escolas reclamam e o CNE considera central.

O parecer n.º 5/2008 do CNE considerava que a pós-avaliação é crucial para dar sentido a todo o processo. Nesse contexto, preconizava apoios às escolas mais deficitárias e a celebração de contratos de autonomia com outras. A audição às escolas sugere que estas não têm grandes expectativas na pós-avaliação, nem quanto a eventuais apoios nem

quanto à conquista de mais autonomia, embora esta, particularmente, constitua uma aspiração muito genuína que requer urgente atenção por parte do Ministério. Assim, é importante assegurar a periodicidade regular da avaliação (nova visita da equipa de avaliadores num tempo não excessivamente longo) e o apoio das estruturas intermédias do ME a quem cabe acompanhar as escolas. Nesse sentido, saúda-se a intenção da IGE de levar a cabo, no ano lectivo 2009 – 2010, no âmbito do seu Programa de Acompanhamento, a actividade Auto-Avaliação das Escolas, que apreciará os procedimentos de auto-avaliação e melhoria, desencadeados pela escola, após a Avaliação Externa. Deste modo, configurar-se-á uma modalidade de avaliação sequencial, que importa, neste formato ou em formato alternativo, institucionalizar.

O parecer do CNE notou que os resultados são globalmente positivos, o que colide com a percepção social de fragilidade da escola pública. Contudo, notou-se também que os resultados das escolas surgem mais fracos nos parâmetros centrais, designadamente no descritor “resultados”. A este respeito, apontou-se, ainda, a inexistência de uma meta-leitura dos resultados. Essa leitura estará naturalmente reservada para o final do ciclo avaliativo, quando todos os resultados nacionais estiverem disponíveis.

O parecer do CNE n.º 5/2008 nota que o desempenho das escolas e, portanto, a sua avaliação, deveria medir-se pelo “valor acrescentado” educativo que proporcionam, i.e., dever-se-ia ter em conta o ponto de partida dos alunos e as metas que conseguem alcançar. Reconhece-se que este objectivo é extremamente difícil de alcançar, extravasa as competências da IGE e implica a monitorização cuidadosa do desempenho dos alunos, ao longo do seu percurso. A este nível, mantêm-se lacunas significativas na produção e disponibilização da informação necessária. Estas dificuldades, porém, deverão ser ultrapassadas, pois uma AEE que não tenha em conta a situação de partida dos alunos é, naturalmente, enviesada.

No seu parecer anterior, o CNE sugere a necessidade das escolas receberem apoio para a auto-avaliação / preparação da AEE. A audição de escolas tornou evidente que, pontualmente, algumas foram incapazes de preparar adequadamente o processo. A maioria fê-lo sem apoios formais, com recurso a um “amigo crítico” externo, em alguns casos. A existência de elementos externos nuns casos e noutros não pode distorcer os resultados finais. Daí a necessidade de colocar todos os actores ao mesmo nível, através de acções de formação e/ou sensibilização. Tornou-se evidente um considerável esforço dos directores para adquirirem competências formais de avaliação, em instituições de reconhecido mérito em proporcionar essa formação específica, o que parece muito positivo.

O anterior parecer do CNE aponta a necessidade de formação específica dos avaliadores, incluindo a inter-calibração de procedimentos. Desconhece-se a eventual evolução, já que os relatórios da IGE não disponibilizam informação relevante sobre esta dimensão. Embora a generalidade das escolas valorize positivamente a competência das equipas de avaliação, há casos pontuais de descrédito que importa considerar com atenção.

4. Recomendações

1. Importa alargar e aprofundar os mecanismos de auscultação, garantindo uma maior representatividade e um olhar completo da realidade das escolas. Nesse sentido:

a) Devem ser promovidas estratégias que favoreçam uma mais eficiente participação das autarquias, no processo de avaliação externa das escolas, nomeadamente através do incremento do papel dos Conselhos Municipais de Educação e ouvindo especificamente o Vereador do Pelouro da Educação, nos casos em que tenha ocorrido transferência de competências.

b) Analogamente, devem ser estudadas formas de envolver mais profundamente os pais no processo de avaliação externa das escolas,

designadamente auscultando-os em momentos por eles sugeridos, efectuando reuniões gerais em horário pós-laboral e explorando os meios de comunicação electrónicos, incluindo as redes sociais, que poderão ser utilizadas, entre outros fins, para a realização de inquéritos a distância.

c) Deve ser estimulado o recurso a formas de avaliação da opinião e satisfação dos principais actores, por exemplo, através da realização de inquéritos, em particular, o universo dos alunos deveria ser inquirido de forma mais extensiva, para além da auscultação dos seus representantes em painel.

2. O relatório elaborado pela IGE deve ser apresentado presencialmente às escolas e outros parceiros, incluindo representantes dos Conselhos Municipais de Educação, com a presença de elementos das estruturas regionais e locais do ME, com a responsabilidade de apoiar e acompanhar a operacionalização dos Planos de Melhoria do desempenho que resultem da AEE. O relatório de avaliação deve contribuir significativamente para a construção dos planos de melhoria das escolas.

3. É necessário adoptar processos que garantam que a informação final do processo de avaliação das escolas, num formato resumido e não técnico, chegue efectivamente a todos os encarregados de educação. Neste âmbito, a IGE e as escolas assumem especial responsabilidade.

4. A IGE deve preparar e desenvolver um plano de comunicação à sociedade, dos resultados da avaliação externa das escolas que, começando por tornar evidente o universo da avaliação, não exclua nenhum sector da oferta educativa a que a avaliação diz respeito e que, pelo modelo utilizado, se aplique à diversidade dessa oferta, permitindo distinguir, mas não privilegiar, qualquer uma. A visibilidade e o interesse por essa comunicação à sociedade obrigam à utilização de modelos que se adequem à diversidade dos contextos e realidades escolares e que, enquadrando devidamente os pontos de partida e de chegada de cada escola, assegure, nos resultados divulgados anualmente, a representatividade do universo nacional.

5. É imprescindível fazer a adequação do tempo de duração das visitas às especificidades das escolas (dispersão geográfica, número de escolas agrupadas, número de alunos).
6. O actual processo do contraditório deve ser profundamente revisto. Garantindo a autonomia dos avaliadores, deve ser equacionada a necessidade de, logo no início do próximo ciclo avaliativo, instituir uma instância de recurso que contemple um momento de “pré-contraditório”, no qual os projectos de relatórios de avaliação sejam enviados às escolas, de modo a que sejam esclarecidas algumas dúvidas ou interpretações incorrectas, quer da parte das equipas de avaliação, quer da parte das escolas.
7. O processo de avaliação externa das escolas deve entroncar, de forma mais determinada, na celebração de contratos de autonomia. Importa assegurar que as Escolas tenham, todas elas, a autonomia que lhes permita organizar-se tendo em conta a respectiva realidade, podendo ter consequências financeiras diferenciadas, consoante os resultados alcançados por cada uma das unidades avaliadas.
8. A preparação e a concretização de planos de melhoria devem ser aspectos centrais do processo de avaliação das escolas. Importa melhorar decisivamente os mecanismos de apoio e acompanhamento consequentes, por parte das estruturas intermédias do Ministério da Educação.
9. Devem ser melhoradas a produção e a disponibilização de informação que contribua para aperfeiçoar a aferição do contexto em que se inserem as escolas, o seu desempenho e valor acrescentado, a equidade dos resultados alcançados e a eficiência na utilização dos recursos que permitam, de uma forma justa e enquadrada, a comparação entre escolas. De um modo mais geral, é necessário aperfeiçoar os sistemas de recolha, tratamento e disponibilização de informação essencial e indispensável para a avaliação e gestão das escolas.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

20 de Abril de 2010

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Declaração de Voto - O voto favorável considerou o rigor e pertinência da análise subjacente ao projecto de Parecer relativo à Avaliação Externa das Escolas. Porém, a presente declaração de voto funda-se na constatação que as recomendações do referido projecto de Parecer não assumem plenamente aspectos de apreciação do texto e recomendações deles decorrentes.

Com efeito, considera-se exigível a articulação entre avaliação externa das escolas e avaliação individual de docentes, de forma a credibilizar o processo, libertando-o da guilhotina sem sentido das quotas, e valorizando o trabalho feito por professores/as e escolas na melhoria das aprendizagens dos seus alunos e alunas, tendo em conta os contextos de partida e a prestação de contas exigível aos serviços públicos.

Por outro, no âmbito do debate, foram apresentadas reservas quanto aos pressupostos de uma avaliação independente, fundamentalmente pelos critérios políticos que sustentam o debate em referência. Ressalva-se, pois, como inequivocamente preferencial para a avaliação das escolas públicas que a mesma se processe pela entidade actual do que por uma agência externa, privada, como decorre da pressão de algumas forças políticas, sem prejuízo do muito que falta fazer para qualificar o processo e dotá-lo de mais visibilidade e responsabilidade. ***Cecília Honório.***

Declaração de Voto - A versão final do parecer do CNE sobre Avaliação Externa das Escolas, apesar da aprovação da generalidade dos seus conselheiros, enforma de omissões que consideramos gravosas para um cabal esclarecimento e recomendação às entidades avaliadoras que podem, na sua apreciação final, não ter em conta elementos fundamentais que validem todo o processo de apreciação analítica das suas conclusões.

É preciso anotar que a classificação desta avaliação tem reflexos directos nas quotas de notação de Muito Bom e Excelente da avaliação de

desempenho dos Docentes. Por isso, é de vital importância que nas recomendações se explicita, tal como propus em intervenção directa na discussão e análise do documento, que os Docentes fossem inquiridos directamente por questionário anónimo sobre a sua perspectiva na avaliação, nas várias vertentes do funcionamento da Escola. Tal desiderato não foi contemplado apesar de no corpo do texto do parecer em causa, página 7, 4º parágrafo, se fazer alusão ao facto e de nas Recomendações se traduzir, no número um, alínea c), no “estimular o recurso a formas de avaliação e da opinião e satisfação dos principais actores...” Ora, não é legítimo não dar destaque à audição dos Docentes, clara e inequivocamente, nas recomendações do parecer, quando se dá destaque às Autarquias, Conselho Municipal de Educação e Vereador da Educação, aos Pais, aos Alunos e seus Representantes, muito explicitamente. Haverá, pois, de assumir que os Docentes são os principais actores do processo educativo e, como tal, têm uma palavra a dizer sobre tal matéria. Nestas circunstâncias emito esta declaração de voto. *Carlos Chagas.*

Parecer sobre Metas Educativas 2021 (OEI)
– Relatório Nacional – Propostas de Metas para Portugal

Parecer n.º 5/2010
do Conselho Nacional de Educação

(publicado no Diário da República n.º 183, 2.ª Série, de 20 de Setembro)

Metas Educativas 2021 (OEI) – Relatório Nacional – Propostas de Metas para Portugal

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Maria José Rau e Sérgio Niza, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 19 de Julho de 2010, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu segundo Parecer no decurso do ano de 2010.

Parecer

I – Introdução

1. Metas Educativas 2021: A Educação que queremos para a geração dos Bicentenários

Na XVIII Conferência Ibero-americana de Ministros da Educação, realizada em El Salvador em Maio de 2008, foi acordado proceder à elaboração de um documento de orientação para o futuro da educação no horizonte de 2021. Apresentado em Setembro de 2008, o documento colocou à reflexão dos países que integram a OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, de que Portugal faz parte, um conjunto de objectivos, metas e instrumentos de avaliação regional para o desenvolvimento educativo, intitulado *Metas Educativas 2021: A Educação que queremos para a geração dos Bicentenários*. A sua versão final será submetida, em Dezembro 2010, à

aprovação dos Chefes de Estado e de Governo da OEI, na cimeira que terá lugar na Argentina.

Quando vários países da região Ibero-americana se preparam para celebrar o bicentenário das suas independências, o projecto constitui um compromisso solidário, firmado na convicção de que a educação é a estratégia fundamental para fazer avançar o direito à igualdade de oportunidades, a coesão e a inclusão social de todos os cidadãos, tendo um papel fundamental no desenvolvimento social e económico de cada um dos países.

Trata-se de um projecto de grande alcance centrado na definição de onze metas educacionais, relativamente a cada uma das quais são enunciados os indicadores de monitorização e os níveis de concretização esperados. As metas são as seguintes: reforçar e ampliar a participação da sociedade na acção educadora; incrementar as oportunidades e a atenção educativa à diversidade de necessidades dos alunos; aumentar a oferta de educação básica e potenciar o seu carácter educativo; oferecer um currículo que assegure a aquisição das competências básicas para o desenvolvimento pessoal e para o exercício da cidadania democrática; incrementar a participação dos jovens no ensino secundário, no ensino técnico-profissional e no ensino superior; favorecer a articulação entre a educação e o emprego através do ensino técnico-profissional; oferecer a todas as pessoas oportunidades de educação ao longo da vida; valorizar a profissão docente; ampliar o espaço ibero-americano do conhecimento e desenvolver a investigação científica; investir mais e melhor.

No documento descrevem-se ainda os dez programas de acção partilhados em que se traduz “o compromisso para avançar juntos” no cumprimento das Metas 2021, os quais constituem as linhas básicas da cooperação no âmbito da OEI, a saber:

1. Apoio à governabilidade das instituições educativas, à consecução de pactos educativos e ao desenvolvimento de programas sociais e educacionais integrados.

2. Atenção educativa à diversidade dos alunos e aos grupos com maior risco de exclusão.
3. Atenção integrada à primeira infância.
4. Melhoria da qualidade da educação.
5. Educação técnico-profissional.
6. Educação para os valores e para a cidadania.
7. Alfabetização e educação ao longo da vida.
8. Desenvolvimento profissional dos docentes.
9. Educação artística, cultura e cidadania.
10. Dinamização do espaço Ibero-americano do conhecimento.

Do documento consta ainda todo um capítulo dedicado ao financiamento das metas educacionais 2021, onde se integra a previsão de custos com o *Plano Ibero-americano de alfabetização* e a proposta de criação de um *Fundo Internacional Solidário para a Coesão Educativa*, que confirmará a vontade comum de apoio aos países com maiores dificuldades no âmbito da OEI. Por último, o documento termina com um capítulo sobre a construção do sistema de acompanhamento e avaliação das Metas 2021 e sua coordenação entre os Estados-Membros.

2. Estrutura de organização dos trabalhos

O Relatório Nacional com a proposta de Metas para Portugal foi elaborado, em Junho 2010, pelo Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação do Ministério da Educação (GEPE) e dele se transcreve o que respeita à estrutura de organização dos trabalhos que foi acordada ao nível da OEI e a nível nacional:

"Ao nível da OEI

No processo de reflexão sobre a implementação e acompanhamento do projecto Metas Educativas 2021, foi considerado necessário criar mecanismos consolidados e consensualizados de acompanhamento.

Nesse sentido, foi decidida a criação de dois órgãos: um Conselho Consultivo da Educação Ibero-americano e um Centro de Acompanhamento e Avaliação das Metas Educativas 2021.

Conselho Consultivo da Educação Ibero-americano

As funções e composição do Conselho Consultivo da Educação Ibero-americano foram acordadas em reunião de Vice-Ministros da Educação no passado mês de Abril, na Colômbia. Constituindo-se como órgão representativo dos agentes educativos implicados no desenvolvimento das Metas Educativas 2021, são objectivos do Conselho:

- a) Apoiar e acompanhar o cumprimento das Metas;*
- b) Fazer propostas com vista à melhoria da educação nos países ibero-americanos;*
- c) Fomentar o conhecimento mútuo e as parcerias de trabalho entre agentes de educação dos países participantes.*

O Conselho é constituído por representantes das seguintes entidades:

- Conselhos Nacionais de Educação dos 21 países participantes;*
- Sindicatos de professores;*
- Associações de pais;*
- ONG com papel de relevo nos países ibero-americanos;*
- Municípios (4) pertencentes à Associação de Cidades Educadoras;*
- Organização ibero-americana de juventude;*
- Comunidade de povos indígenas;*
- Organizações de escolas confessionais;*
- Conselho Universitário Ibero-americano.*

Fazem ainda parte do Conselho três personalidades de reconhecido mérito designadas pelo Secretário-Geral da OEI, entre as quais, se encontra o Prof. Roberto Carneiro.

Portugal está assim representado a dois níveis: ao nível das personalidades de reconhecido mérito e ao nível do Conselho Nacional de Educação, pela sua Presidente, Professora Ana Maria Bettencourt.

A tomada de posse do Conselho está prevista para 1 de Dezembro de 2010, na Argentina, numa sessão prévia à Cimeira de Chefes de Estado.

Centro de Acompanhamento e Avaliação das Metas Educativas 2021

A criação do Centro de Acompanhamento e Avaliação das Metas Educativas 2021 foi decidida pelos Ministros da Educação da OEI, e visou o estabelecimento de um sistema para avaliação da concretização das Metas.

São objectivos do Centro:

- a) Contribuir para a transparência na comunicação dos resultados nacionais no âmbito do projecto;*
- b) Implementar metodologias de acompanhamento cientificamente correctas;*
- c) Assegurar a harmonização conceptual e operativa das metas e indicadores comuns;*
- d) Garantir a flexibilidade necessária, tendo em conta as diferentes situações de partida dos diversos países participantes no projecto.*

O Centro de Acompanhamento e Avaliação das Metas Educativas 2021 terá uma composição tripartida:

- *O Conselho Coordenador, constituído pelos responsáveis pela avaliação do sistema educativo nos diferentes Ministérios da Educação (em Portugal, o Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação);*
- *O Conselho Assessor, constituído por organizações internacionais com experiência em avaliação;*
- *O Comité Executivo, a criar no âmbito da Secretaria-Geral da OEI.*

O Centro tem um caderno de encargos estabelecido, podendo destacar-se, designadamente:

- *Apresentação de relatórios bianuais, o primeiro dos quais já em 2011;*
- *Apresentação de relatórios de carácter específico (nomeadamente relativos aos diversos Programas aprovados nas Cimeiras ou aos temas tratados nas Conferências Ibero-americanas de Educação);*
- *Apresentação de relatórios comuns com outros organismos internacionais, nomeadamente UNESCO, OCDE, Banco Mundial.*

Estes relatórios serão sempre submetidos ao Conselho Assessor de Educação para análise e debate e serão presentes à Conferência Ibero-americana de Educação, após o que serão tornados públicos.

Ao nível do Ministério da Educação de Portugal

O Ministério da Educação de Portugal tem tido uma intervenção activa no Projecto Metas Educativas 2021, aos mais diversos níveis.

Na sequência da XIX Cimeira Ibero-americana, realizada em Lisboa, onde foi decidido "Avançar na identificação e concretização, por país, das Metas 2021 acordadas na XIX Conferência Ibero-Americana de Educação, e dos mecanismos para o seu financiamento a serem apresentadas na XX Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo", o ME tem participado em várias iniciativas da OEI, colaborando na operacionalização do projecto.

Este relatório é resultado de todo o trabalho que tem sido desenvolvido, designadamente ao nível da definição das metas a adoptar por Portugal e dos custos associados à sua concretização."

II – Parecer

O *Relatório Nacional: Proposta de Metas para Portugal* (GEPE, Junho 2010) traça sucintamente a génese do projecto e faz o ponto de situação do estado da sua preparação, reportado a Abril de 2010. Apresenta, em seguida, as estruturas para a organização dos trabalhos a desenvolver até 2021. Finalmente, analisa a situação do sistema educativo português face às Metas Educativas 2021, para seleccionar aquelas que considera de interesse para Portugal e aquelas que não se justifica serem adoptadas, ou por já terem sido atingidas ou por outras razões circunstanciais.

Neste Relatório, as Metas foram reorganizadas em torno de três objectivos estratégicos que não constam do documento inicial de 2008. Admite-se a existência de outros documentos intermédios, igualmente oficiais, que não foram postos à disposição do CNE e que, por isso, não puderam ser tidos em conta neste Parecer.

Ao tentar uma apreciação global do Relatório Nacional, este projecto de desenvolvimento cultural e educativo não parece ser tido como um desafio histórico e de solidariedade internacional, de central interesse estratégico para Portugal. Para o bom êxito deste projecto, importaria ter suscitado a participação de outras entidades oficiais que também desempenham funções de educação e formação, tornando mais concreto o esforço de colaboração que Portugal se encontra empenhado. A redução acentuada de metas em que Portugal se propõe partilhar deveria ser mais fundamentada de modo a evitar que seja entendida, por outros países, como falta de disponibilidade para partilhar conhecimentos, práticas educativas e informação ou, até mesmo, como falta de empenhamento neste projecto político da OEI.

A não adopção de diversas metas, de que devem decorrer programas de trabalho partilhado para promover a sua execução e monitorização,

não permite antever como se mobilizarão os recursos humanos e materiais para a participação e o desenvolvimento de tais programas.

No quadro que acompanha o presente parecer e que dele faz parte integrante procurou-se organizar a totalidade das metas gerais, metas específicas, indicadores e objectivos quantificados de acordo com a estrutura que consta do Relatório Nacional, no sentido de mostrar, ilustrando com alguns exemplos, as vantagens que o sistema de educação e formação português poderá colher se forem acompanhadas todas as metas definidas.

Tendo por base a estrutura do Relatório Nacional e tendo em conta a reflexão havida no âmbito da Comissão Especializada Permanente dedicada à Análise Global e Acompanhamento das Políticas Educativas, o Conselho Nacional de Educação recomenda que:

1 – Sejam adoptadas todas as Metas 2021, tal como é ilustrado no quadro anexo, apesar das situações diferenciadas em que cada país se encontra para a prossecução dos objectivos ou metas comuns.

2 – Tendo em conta a necessidade de articulação de esforços entre as diversas entidades oficiais que coordenam as políticas de educação e formação, o Ministério da Educação desenvolva a colaboração necessária, em particular com os Ministérios da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e do Trabalho e Solidariedade Social.

3 – Dado o interesse nacional de que se revestem as Metas 2021, seja dada ampla divulgação a este projecto de cooperação internacional no campo da Educação e que, antes da reunião de Chefes de Estado e de Governo de Dezembro 2010, seja dado a conhecer o plano de acção e as condições de implementação com que o País se compromete a participar e quais os serviços responsáveis pela sua execução.

Metas Específicas	Indicadores	Objectivo Quantificado	Relatório	Proposta CNE
Meta Geral 1: Reforçar e ampliar a participação da sociedade na educação				
1 Aumentar a participação dos diferentes actores, famílias e organizações públicas e privadas, nomeadamente as relacionadas com os serviços de saúde e a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural, e a sua coordenação em projectos educativos.	1 – Número de programas integrados em que participam os diferentes actores sociais.	– Desenvolver, anualmente, em territórios específicos, novas experiências em que participem de forma coordenada diversos actores sociais.	NÃO ADOPTAR	ADOPTAR Exemplo: acompanhar a participação dos vários intervenientes nos Conselhos Gerais de escolas, nos Conselhos Municipais de Educação.
2 Garantir o acesso e a permanência de todas as crianças na escola mediante o desenvolvimento de programas de apoio.	2 – Percentagem de famílias com dificuldades socioeconómicas que recebem apoio para garantir a assistência aos seus filhos.	– Conseguir que em 2015, pelo menos, 30% das famílias que se situam abaixo do nível de pobreza, recebam algum tipo de ajuda económica para garantir o desenvolvimento integral das crianças e a sua frequência escolar. Este valor deverá atingir os 100% em 2021.	NÃO ADOPTAR	ADOPTAR Exemplo: acompanhar a evolução dos apoios atribuídos às famílias em diferentes tipos de escola e em diferentes enquadramentos socioeconómicos.
Meta Geral 2: Incrementar as oportunidades e melhorar a adequação das respostas educativas à diversidade das necessidades dos alunos				
3 Prestar apoio especial às minorias étnicas, populações indígenas e afro-descendentes, aos alunos que residem em zonas marginais e zonas rurais, com vista a alcançar a igualdade na educação.	3 – Percentagem de alunos pertencentes a estas minorias que obtêm a escolaridade de nível básico. 4 – Percentagem de alunos destes grupos que realizam estudos técnico-profissionais e estudos universitários.	– Conseguir que a percentagem de crianças de minorias étnicas, populações indígenas e afro-descendentes, residentes em zonas urbanas marginais e em zonas rurais e do sexo feminino, seja, pelo menos, igual à média de alunos escolarizados na educação pré-escolar e no ensino básico.	NÃO ADOPTAR	ADOPTAR Exemplo: acompanhar a evolução do percurso escolar das crianças oriundas de comunidades migrantes existentes em Portugal.

(continua)

(continuação)

Metas Específicas	Indicadores	Objetivo Quantificado	Relatório	Proposta CNE
4	Garantir uma educação bilingue e multicultural de qualidade aos alunos pertencentes às minorias étnicas e povos indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> - Promover um aumento de 2% ao ano dos alunos provenientes destes grupos a realizar estudos técnico-profissionais e estudos universitários. - Assegurar que todas as escolas e alunos recebem material e livros na sua própria língua e os seus professores os utilizam de forma habitual. - Assegurar que todos os docentes que trabalham em aulas bilingues dominam o idioma original dos alunos e utilizam satisfatoriamente uma segunda língua. 	NÃO ADOPTAR	ADOPTAR Tendo em atenção o mirandês e a língua gestual portuguesa, conforme previsto na Constituição da República Portuguesa.
5	Melhorar a inclusão educativa dos alunos com necessidades educativas especiais com o necessário apoio especializado.	<ul style="list-style-type: none"> - Conseguir que em 2015 entre 30% e 60% destes alunos esteja integrado na escola regular e que, em 2021, essa percentagem oscile entre 50% e 80%. 	NÃO ADOPTAR	ADOPTAR Apesar da situação em Portugal ser manifestamente melhor que a de alguns dos países da OEI.
Meta Geral 3: Aumentar a oferta inicial e potenciar o seu carácter educativo				
6	Aumentar a oferta educativa para crianças dos 0 aos 6 anos.	<ul style="list-style-type: none"> 8 – Percentagem de crianças entre os 0 e os 6 anos que participam em programas educativos. 	ADOPTAR	ADOPTAR

(continua)

(continuação)

Metas Específicas	Indicadores	Objectivo Quantificado	Relatório	Proposta CNE
7	Potenciar o carácter educativo destas ofertas garantido uma formação suficiente aos educadores.	9 – Percentagem de educadores que têm formação inicial específica para a educação pré-escolar.	– Conseguir que entre 10% e 30% de crianças dos 0 aos 3 anos participem em actividades educativas em 2015, valor que em 2021 deve oscilar entre os 20% e os 50%. – Conseguir que 30% e 70% dos educadores que trabalham com crianças entre os 0 e os 6 anos possuam o título indicado, em 2015, e que estes sejam entre 60% e 100%, em 2021.	ADOPTAR Exemplo: acompanhar a evolução da percentagem de educadores que trabalham com crianças dos 0 aos 3 anos.
Meta geral 4: Universalizar a educação básica e secundária e melhorar a sua qualidade				
8	Assegurar a escolarização de todos os alunos no ensino básico.	10 – Percentagem de escolarização e de conclusão do ensino básico. 11 – Percentagem de escolarização e de conclusão do ensino secundário.	– Conseguir que, em 2015, 100% dos alunos esteja escolarizado no 1.º e 2.º ciclos do ensino básico e, entre 80% e 100%, terminam com a idade correspondente e que, em 2021, mais de 90% destes alunos terminem com a idade estabelecida. – Conseguir que em 2015 entre 60% a 95% dos alunos estejam escolarizados ao nível do 3º ciclo do ensino básico e que este número esteja entre 70% e 100%	ADOPTAR Se Portugal tem quase o universo das crianças e jovens escolarizados no ensino básico, não cumpre, por outro lado, o outro indicador no que se refere a terminar a escolaridade básica com a idade correspondente, pelo que é fundamental

(continua)

(continuação)

Metas Específicas	Indicadores	Objetivo Quantificado	Relatório	Proposta CNE
9 Incrementar o número de jovens que finalizam o ensino secundário.	12 – Percentagem de alunos que terminam este nível de ensino.	em 2021. Espera-se ainda que entre 40% e 80% destes alunos terminem este nível de escolaridade em 2015 e que, em 2021, esse valor esteja entre os 60% e os 90%. – Conseguir que as taxas de conclusão estejam entre 40% e 70% em 2015 e entre 60% e 90% em 2021.	ADOPTAR	ADOPTAR
Meta Geral 5: Melhorar a qualidade da educação e do currículo escolar				
10 Melhorar o nível de aquisição das competências básicas e dos conhecimentos fundamentais por parte dos alunos.	13 – Percentagem de alunos com resultados de nível satisfatório em provas nacionais e internacionais.	– Diminuir entre 10% e 20% nos dois níveis de baixo rendimento das provas de Latin American Laboratory for Assessment of the Quality of Education (LLECE) ou nos estudos do PISA e da IEA em que participem os diferentes países, aumentando na mesma proporção os alunos nos níveis mais altos dessas provas.	ADOPTAR	ADOPTAR
11 Potenciar a educação nos valores para uma cidadania democrática activa, tanto no currículo, como na organização e na gestão das escolas, tem como indicador os resultados dos alunos.	14 – Resultados dos alunos nos estudos nacionais e internacionais sobre cidadania democrática que se realizem ao longo da década.	– Alcançar uma melhoria dos resultados nos estudos que se realizem.	ADOPTAR	ADOPTAR

(continua)

(continuação)

Metas Específicas	Indicadores	Objetivo Quantificado	Relatório	Proposta CNE
<p>12 Oferecer um currículo que incorpore a leitura e o uso do computador no processo de ensino e aprendizagem, e no qual a educação artística e física tenha um papel relevante.</p>	<p>15 – Tempo semanal de leitura nos diferentes níveis de ensino.</p> <p>16 – Freqüência do uso do computador na escola pelos alunos.</p> <p>17 – Tempo semanal dedicado à educação artística e física nas escolas.</p> <p>18 – Percentagem de alunos que prosseguem estudos nas vias científicas na escolaridade pós-obrigatória.</p>	<p>– Dedicar pelo menos 3 horas de leitura obrigatória no 1.º e 2.º ciclos do ensino básico e 2 horas no 3.º ciclo do ensino básico.</p> <p>– Conseguir que os professores e os alunos utilizem o computador nos processos de ensino e aprendizagem de forma habitual até 2021.</p> <p>– Dedicar pelo menos 3 horas à educação artística e à educação física no ensino básico.</p> <p>– Aumentar o número de alunos em vias científicas no ensino secundário.</p>	ADOPTAR	ADOPTAR
<p>13 Melhorar a dotação de bibliotecas e computadores nas escolas.</p>	<p>19 – Percentagem de escolas com bibliotecas escolares e o rácio de alunos por computador.</p> <p>20 – Número de alunos por computador.</p>	<p>– Atingir em 2015 pelo menos 40% das escolas com bibliotecas escolares e 100% em 2021.</p> <p>– Conseguir que o rácio computador/aluno se situe entre 1/8 e 1/40 em 2015 e entre 1/1 e 1/10 em 2021.</p>	ADOPTAR	ADOPTAR
<p>14 Aumentar o número de escolas a tempo inteiro nos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico.</p>	<p>21 – Percentagem de escolas públicas de 1.º e 2.º ciclo do ensino básico com tempo completo.</p>	<p>– Conseguir que, pelo menos 10% destas escolas, sejam a tempo completo, em 2015, e pelo menos entre 20% a 50%, em 2021.</p>	NÃO ADOPTAR	ADOPTAR Apesar da situação em Portugal ser

(continua)

(continuação)

Metas Específicas	Indicadores	Objectivo Quantificado	Relatório	Proposta CNE
15 Alargar a avaliação de escolas, tem como indicador a percentagem de escolas que participam em programas de avaliação.	22 – Percentagem de escolas que participam em programas de avaliação.	– Conseguir que pelo menos entre 10% e 50% das escolas participem em programas de avaliação, em 2015 e, pelo menos entre 40% e 80%, em 2021.	NÃO ADOPTAR	ADOPTAR Apesar de ter havido uma evolução significativa dos processos de auto-avaliação e avaliação externa das escolas, estas práticas não são sistemáticas e regulares nem atingem a percentagem máxima considerada nos objectivos quantificados.
Meta Geral 6: Favorecer a ligação entre a educação e o emprego através do ensino técnico profissional				
16 Melhorar e adaptar o ensino técnico profissional às necessidades do mercado de trabalho.	23 – Percentagem de carreiras técnico profissionais cujos currículos são desenhados por competências, tendo em consideração as necessidades do mercado de trabalho.	– Conseguir que, em 2015, entre 20% e 70% dos centros de formação técnico profissional organizam as carreiras em função das competências procuradas no mercado de trabalho e que, em	NÃO ADOPTAR	ADOPTAR A colaboração com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social é

(continua)

(continuação)

Metas Específicas	Indicadores	Objectivo Quantificado	Relatório	Proposta CNE
	24 – Percentagem de alunos que estagiam em empresas.	2021, esse valor oscile entre os 50% e 100%. – Conseguir que, em 2015, entre 30% a 70% dos alunos do ensino técnico profissional realizem estágios nas empresas e entre 70% e 100% o façam em 2021.		imprescindível para considerar e desenvolver (indicadores e objectivos) esta meta específica que parece importante para Portugal.
17	Aumentar o nível de inserção no mercado de trabalho dos jovens provenientes do ensino técnico profissional.	25 – Percentagem da população alfabetizada e percentagem de pessoas jovens e adultas recentemente alfabetizadas que continuam a estudar.	ADOPTAR	ADOPTAR
Meta geral 7: Oferecer a todas as pessoas oportunidades de aprendizagem ao longo da vida				
18	Garantir o acesso à educação a jovens e adultos com maiores dificuldades e necessidades.	26 – Percentagem da população alfabetizada. 27 – Percentagem de pessoas jovens e adultas recentemente alfabetizadas que continuam a estudar.	NAO ADOPTAR	ADOPTAR Apesar de em Portugal se terem sido atingidas as percentagens que constam nos objectivos, convém manter o acompanhamento em especial no que respeita o prosseguimento de estudos das pessoas

(continua)

(continuação)

Metas Específicas	Indicadores	Objectivo Quantificado	Relatório	Proposta CNE
19	Aumentar a participação de jovens e adultos em programas de formação contínua e à distância.	28 – Percentagem de jovens e adultos que participam em programas de formação contínua presencial e à distância.	– Conseguir que 10% das pessoas participem em cursos de formação nas 4 semanas prévias ao inquérito, em 2015, e que essa percentagem seja de 20%, em 2021.	ADOPTAR
Meta geral 8: Reforçar a profissão docente				
20	Melhorar a formação inicial dos professores do ensino básico e secundário.	29 – Percentagem de docentes com habilitação própria. 30 – Percentagem de docentes do ensino básico (1.º e 2.º ciclos) com formação superior especializada e percentagem de docentes do ensino secundário com formação universitária e pedagógica.	– Assegurar que, para 2015, entre 20% e 50% das ofertas de formação inicial de professores estarão acreditadas e que, em 2021, esse número deverá estar entre 50% e 100%. – Conseguir que entre 40% e 80% dos professores em 2015, e entre 70% e 100% em 2021, detenham diplomas de formação superior especializada.	ADOPTAR Apesar de em Portugal se terem atingido os objectivos, convém manter o acompanhamento e a disponibilização de dados.
21	Apoiar a formação contínua de professores e ao desenvolvimento da carreira docente.	31 – Percentagem de escolas e de docentes que participam em programas de formação contínua e de inovação educativa.	– Conseguir que pelo menos 20% de escolas e professores participam nestes programas em 2015 e que, em 2021, esse número será de 35%.	ADOPTAR Se Portugal parece ter assegurado as percentagens referidas nos objectivos para esta meta, não há informação disponível

(continua)

(continuação)

Metas Específicas	Indicadores	Objectivo Quantificado	Relatório	Proposta CNE
Meta geral 9: Ampliar o espaço ibero-americano do conhecimento e reforçar a investigação científica				
22 Apoiar a criação de redes universitárias para a oferta de pós-graduações, a mobilidade de estudantes e investigadores ibero-americanos que trabalham fora da Região.	32 – Percentagem de bolsas de intercâmbio de estudantes e investigadores entre os países ibero-americanos.	– Conseguir que em 2015 as bolsas de intercâmbio de estudantes e investigadores em toda a Região beneficiem 8.000 e em 2121 20.000 alunos.	NAO CONSIDERADAS	ADOPTAR Desenvolver em colaboração com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.
23 Reforçar a investigação científica e tecnológica e a inovação na região.	33 – Percentagem de investigadores a tempo inteiro.	– Conseguir que, em 2015m o número de investigadores com trabalho a tempo inteiro se situe entre 0,5% e 3,5% da população activa e que em 2021 se situe entre 0,7% e 3,8%.		
	34 – Percentagem de investimento em I&D na Região em relação ao PIB.	– Conseguir que, em 2015, a percentagem de investimento do PIB em I&D esteja entre 0,3% e 1,%, (média da região em 0,93%) e que, em 2021, atinja 0,4% e 1,6% (média da região 1,05%).		
Meta geral 10: Investir mais e melhor				
24 Aumentar o esforço económico de cada país, para atingir as Metas 2021.	35 – Elaborar um plano de financiamento por país e proceder à sua avaliação e adaptação de 3 em 3 anos.	– Aprovar um plano, em cada país, avaliá-lo e adaptá-lo de 3 em 3 anos.	ADOPTAR	ADOPTAR

(continua)

(continuação)

Metas Específicas	Indicadores	Objectivo Quantificado	Relatório	Proposta CNE
25 Incrementar a solidariedade internacional com os países que apresentam maiores dificuldades.	36 – Criar, em 2010, um Fundo Solidário para a coesão Educativa, c/ plano de acção até 2021.	– Desenvolver e coordenar o Fundo Solidário e conseguir que assegure entre 20% e 40% das necessidades dos países e regiões com maior atraso educativo, para o cumprimento das metas.	ADOPTAR	ADOPTAR
26 Reforçar os sistemas de avaliação de cada um dos países e dos projectos ibero-americanos.	37 – Criar o Centro de Acompanhamento e Avaliação das Metas Educativas, em cooperação com as unidades de avaliação dos países.	– Assegurar que cada País apresente, de dois em dois anos, um relatório geral sobre o cumprimento das metas.	ADOPTAR	ADOPTAR
27 Assegurar a participação dos diversos actores sociais no acompanhamento do Projecto metas Educativas 2021.	38 – Criar o Conselho Assessor de Educação Ibero-americano.	– Elaborar um relatório anual sobre os acordos adoptados pela Conferência Ibero-americana de Educação.	ADOPTAR	ADOPTAR

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

19 de Julho de 2010

A Presidente, *Ana Maria Bettencourt*

Parecer sobre
Reorganização Curricular do Ensino Básico

Parecer n.º 1/2011
do Conselho Nacional de Educação

(publicado no Diário da República n.º 1, 2.ª Série, de 3 de Janeiro)

Parecer sobre Reorganização Curricular do Ensino Básico

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelo Conselheiro José Augusto Pacheco, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 14 de Dezembro de 2010, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu sexto Parecer no decurso do ano de 2010.

Introdução

Por solicitação do Ministério da Educação, o CNE pronuncia-se, através de parecer, sobre o projecto de diploma que procede à alteração do Decreto-lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro - com as modificações, introduzidas pelo Decreto-lei nº 209/2002, de 17 de Outubro, pelo Decreto-lei, nº 396/2007, de 31 de Dezembro e pelo Decreto-lei nº 3/2008, de 7 de Janeiro - e que se resume, sucintamente, à flexibilização dos tempos lectivos, à redução da carga horária semanal dos alunos e à reorganização dos planos curriculares dos 2º e 3º ciclos do ensino básico.

Incidindo somente nos artigos sujeitos a alteração, no total de sete, o Parecer está organizado em função dos seguintes pontos: 1) contextualização do Decreto-lei nº 6/2001 e das mudanças no ensino básico entre 2002 e 2010; 2) propostas de alteração ao Decreto-lei nº 6/2001; 3) análise das alterações; 4) recomendações.

1. Contextualização do Decreto-lei nº 6/2001 e das mudanças no ensino básico entre 2002 e 2010

Com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986 (Lei nº 14/86, de 14 de Outubro), inicia-se, em Portugal, um período de reforma educativa amplamente abrangente nas suas valências escolares e não escolares e profundamente discutida, como alguns contributos de investigação têm salientado². Se, neste período de tempo, as decisões normativas sobre os planos curriculares se aplicam de forma conjunta aos ensinos básico e secundário, a partir dos finais da década de 1990, no contexto da revisão curricular, faz-se a separação dos subsistemas de ensino em termos de decisões ao nível político/administrativo do currículo, no seguimento, aliás, do que se começou por fazer quanto aos normativos reguladores da avaliação das aprendizagens. É neste sentido que, em 2001, se inicia um processo diferenciado de regulação (em função) do ensino básico e do ensino secundário como objectos distintos, ainda que tenham em comum princípios de organização curricular.

O ensino básico constitui-se, assim, num objecto distinto de decisão, com a publicação do Decreto-lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro, minimamente alterado pelo Decreto-Lei nº 209/2002, de 17 de Outubro, pelo Decreto-lei nº 396/2007, de 31 de Dezembro, e pelo Decreto-lei nº 3/2008, de 7 de Janeiro.

Nestes anos decorridos ao nível da organização curricular do sistema educativo³, o ensino básico foi sofrendo algumas alterações substantivas, quer ao nível da implementação das actividades de enriquecimento curricular (Despacho nº 12 591/2006, de 16 de Janeiro) e da atribuição de tempos mínimos para a leccionação das áreas curriculares disciplinares (Despacho nº 19 575/2006, de 25 de Setembro), no 1º ciclo, quer no plano das actividades curriculares não disciplinares nos 2º e 3º ciclos (Despacho nº 16 149/2007, de 25 de Julho, e Despacho nº 19 308/2008, de 21 de Julho), quer, ainda, nos três ciclos, no que se refere à educação

² cf. CNE, 2007.

³ cf. José Augusto Pacheco, 2008.

sexual (Lei n.º 60/2009, de 6 de Agosto), aos apoios especializados (Decreto-lei n.º 3/2008, de 7 de Janeiro), aos percursos curriculares alternativos (Despacho normativo n.º 1/2006, de 6 de Janeiro), às modalidades de certificação (Decreto-lei n.º 396/2007, de 31 de Dezembro) e à avaliação (Despacho normativo n.º 1/2005, de 3 de Janeiro, e Despacho normativo n.º 18/2006, de 14 de Março).

A esta lista, podem, de igual modo, ser acrescentadas as alterações na organização do currículo nacional, (sem que novos programas tenham sido aprovados), concretamente, em 2001⁴, através da definição das competências gerais/essenciais, ou transversais, do ensino básico e, em 2010, pela formulação de metas de aprendizagem⁵.

A atribuição de cargas horárias semanais às áreas curriculares disciplinares, no 1º ciclo, acompanhada da obrigatoriedade do professor titular de turma elaborar um sumário diário das actividades desenvolvidas, configura uma nova realidade curricular onde são definidos “os tempos mínimos para a leccionação do programa do 1º ciclo” nas áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Estudo do Meio, tendo em vista o reforço dos saberes básicos e o desenvolvimento das competências essenciais nos primeiros anos de escolaridade: 8 horas para a Língua Portuguesa (incluindo uma hora diária para a leitura); 7 horas para a Matemática; 5 horas para o Estudo do Meio (metade das quais em ensino experimental das Ciências); 5 horas para a área das expressões e restantes áreas curriculares, devendo a distribuição destes tempos lectivos “ser equilibrada ao longo da semana”⁶.

Sobre as áreas curriculares não disciplinares, o Ministério da Educação decidiu, em 2007, que no 8º ano, e preferencialmente na Área de Projecto, fosse incluído um tempo lectivo de 90 minutos “destinado à

⁴ cf. Perfil de competências gerais para o ensino básico, segundo o documento do Departamento da Educação Básica, publicado em 2001, *Currículo Nacional do Ensino Básico: Competências Essenciais*.

⁵ cf. Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular, acesso a 19 de Novembro de 2010 - <http://www.metasdeaprendizagem.min-edu.pt/>

⁶ cf. Despacho n. 19 575/2006, de 25 de Setembro.

utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) para atingir os objectivos destas áreas não curriculares”⁷. No ano seguinte, novas alterações são propostas⁸, na qualidade de orientações curriculares, nas áreas curriculares não disciplinares, incidindo, essencialmente, na distribuição do serviço docente e nas actividades prioritárias a realizar em cada uma das áreas. A argumentação aduzida será desenvolvida no ponto 3 deste Parecer.

Termina-se este ponto com a síntese das referências aos normativos que alteram o normativo base da revisão curricular do ensino básico:

- Decreto-lei nº 209/2002, de 17 de Outubro - altera o Decreto-lei nº 6/2001 nas seguintes questões: i) introdução dos exames nacionais no 9º ano, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática (alínea b, nº 4, artº 13º - modalidades de avaliação; ii) alteração do plano curricular do 3º ciclo nos seguintes itens: uma nova disciplina (Introdução às Tecnologias de Informação e Comunicação, no 9º ano); diminuição de 2,5 para 2 tempos lectivos de 90 minutos na carga horária semanal das áreas curriculares não disciplinares, no 9º ano; anulação do tempo lectivo de 45 minutos no 9º ano, na área “a decidir pela escola”, pelo que, pela conjugação destas últimas três alterações, se mantém inalterada a carga horária semanal do 3º ciclo; a Área de Projecto e o Estudo Acompanhado passam a ser asseguradas por um professor e não por dois, como estipulava o Decreto-lei nº 6/2001;

- Decreto-lei nº 396/2007, de 31 de Dezembro - as orientações, previstas no artº 11º, relativas à diversificação das ofertas curriculares, quando respeitem a percursos de dupla certificação, escolar e profissional, são reguladas no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações;

- Decreto-lei nº 3/2008, de 7 de Janeiro, que define os apoios especializados a alunos com necessidades educativas especiais, revoga o artº 10º- educação especial.

⁷ cf. Despacho n. 16 149/2007, de 25 de Julho.

⁸ cf. Despacho n. 19 308/2008, de 21 de Julho

2. Propostas de alteração ao Decreto-lei nº 6/2001

Esta proposta de alteração do Decreto-lei nº 6/2001, produzindo efeitos a 1 de Setembro de 2011⁹, tem como objecto três aspectos fundamentais: “flexibilização da organização dos tempos lectivos dos 2º e 3º ciclos; eliminação da Área de Projecto do elenco das áreas curriculares não disciplinares; reorganização dos desenhos curriculares dos 2º e 3º ciclos”. Além disso, a proposta de diploma dá uma nova redacção ao que se entende por ano lectivo - “O ano lectivo é entendido como o período contido dentro do ano escolar no qual são desenvolvidas as actividades escolares e corresponde a um mínimo de 180 dias efectivos”¹⁰ -, elimina a frase “dar uma particular atenção às áreas curriculares não disciplinares”, no artigo relativo à formação de professores¹¹, substitui, na referência das actividades de enriquecimento do currículo, “carácter facultativo” por “de frequência facultativa”¹² e redefine o Estudo Acompanhado e a Formação Cívica¹³. Não menos significativo, a proposta determina que a “leccionação de Educação Visual e Tecnológica compete a um professor”, e não a dois. Na Formação Cívica, acrescenta à educação para a cidadania a educação “para a saúde e sexualidade”¹⁴ e altera o sentido pedagógico do Estudo Acompanhado, “orientado para a criação de métodos de estudo e trabalho que promovam a autonomia da aprendizagem e a melhoria dos resultados escolares”¹⁵, limitando-o aos “alunos que tenham maiores dificuldades”¹⁶.

No preâmbulo do diploma, as alterações são apresentadas sem qualquer fundamentação, não sendo invocados motivos para a supressão da Área de Projecto dos planos curriculares dos três ciclos do ensino básico, bem como nada é dito sobre a razão da alteração substantiva do Estudo

⁹ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 7º.

¹⁰ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 2º. (alteração do art. 4º, Decreto-lei 6/2001).

¹¹ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 2º (alteração do art. 18º, Decreto-lei 6/2001).

¹² cf. Proposta de Decreto-lei, art. 2º (alteração do art. 18º, Decreto-lei 6/2001).

¹³ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 2º (alteração do art. 5º, Decreto-lei 6/2001).

¹⁴ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 2º (alteração do art. 5º, Decreto-lei 6/2001).

¹⁵ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 2º (alteração do art. 5º, Decreto-lei 6/2001).

¹⁶ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 3º (alteração do art. 5º, Decreto-lei 6/2001).

Acompanhado. Em diversas passagens do texto, a designação “áreas curriculares disciplinares” é substituída pelo termo “disciplinas”.

3. Análise das alterações

Dos três enunciados principais que constituem o objecto de alteração, é de sublinhar, como aspecto positivo, a flexibilidade da organização dos tempos lectivos dos 2º e 3º ciclos, uma vez que “os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas podem, ouvidos o Conselho Geral e o Conselho Pedagógico, organizar as cargas horárias das áreas curriculares disciplinares” “em períodos de 45 ou 90 minutos, com excepção da Educação Física, que é organizada em períodos de 90 minutos”¹⁷. No entanto, na alínea g) dos anexos II e III, respeitantes aos planos curriculares dos 2º e 3º ciclos, respectivamente, são atribuídos ao Estudo Acompanhado tempos de 90 minutos, embora também se diga que esta área “é organizada unicamente em períodos de 45 minutos”.

Há uma outra alteração que se regista como muito positiva: as áreas curriculares disciplinares de frequência obrigatória “devem integrar uma componente de trabalho dos alunos com as Tecnologias de Informação e Comunicação”¹⁸.

A alteração introduzida em 2001 quanto ao tempo lectivo, baseia-se num tempo útil de aula organizada por períodos de 90 minutos, assumindo a sua distribuição por anos de escolaridade um carácter indicativo, ainda que, por tradição de organização, as escolas tivessem continuado a contabilizar tempos de 45 minutos. Permitindo-se que a duração do tempo lectivo seja uma decisão da comunidade escolar, razão porque deve ser ouvido o Conselho Geral¹⁹, confere-se real autonomia à escola, sobretudo se os tempos, para as diferentes áreas curriculares

¹⁷ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 2º, (alteração do ponto 3, art. 5º, Decreto-lei 6/2001).

¹⁸ cf. Proposta de Decreto-lei (Anexos I, II e III, Decreto-lei 6/2001).

¹⁹ Uma das competências do Conselho geral é “pronunciar -se sobre os critérios de organização dos Horários”- cf. alínea m), ponto 1, art. 13º, Decreto-lei n. 75/2008, de 22 de Abril.

disciplinares, forem decididos em função de critérios de aprendizagem dos conteúdos e das actividades que se espera que os alunos realizem. A questão dos ritmos de aprendizagem dos alunos deve ser um factor a ter em conta nas decisões curriculares, necessitando as escolas de ser informadas, com base em estudos realizados no âmbito de outras áreas do conhecimento, sobre as vantagens ou desvantagens das opções a tomar, pois reconhecer-se-á que uma aula, com a duração de 45 ou 90 minutos, não deve ser padrão nem para os 2º e 3º ciclos do ensino, nem para todas as áreas curriculares disciplinares e/ou não disciplinares. Quer dizer, pois, que a opção pela duração de um tempo lectivo necessita de estar fundamentada em evidências de que a que for tomada é a que permite não só melhores aprendizagens, mas também a adequação, em cada área curricular, das suas metodologias aos processos de aprendizagem. Recorde-se que, aquando da revisão curricular do ensino básico, a inovação dos tempos lectivos de 90 minutos foi justificada pela diversificação das estratégias de ensino/aprendizagem, nomeadamente, o recurso a meios informáticos, o trabalho centrado nos alunos e o trabalho de grupo.

Ao legislar-se que “os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas podem, ouvidos o Conselho Geral e o Conselho Pedagógico, organizar a carga horária de todas as componentes curriculares disciplinares dos 2º e 3º ciclos em períodos de 45 ou 90 minutos”²⁰, confere-se sentido prático ao princípio da “racionalização da carga horária lectiva semanal dos alunos”, ainda que limitada, neste caso, à duração dos tempos lectivos, pois este princípio significa, de igual modo, a organização e exploração de actividades inscritas no plano anual de actividades do agrupamento. A diferenciação dos tempos lectivos por área curricular disciplinar e por ano de escolaridade, dos 7º ao 9º anos, é uma possibilidade de que as escolas passam a dispor na elaboração do projecto curricular de agrupamento, com aprovação em Conselho Pedagógico, e que representa uma vantagem pedagógica, como assinalou o Conselho Nacional de Educação no Parecer 3/2000: “As escolas deverão poder optar pela

²⁰ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 2º (alteração do art. 5º, Decreto-lei 6/2001).

organização do tempo lectivo que mais se adequar à realidade vivida, evitando-se uma nova padronização, já que não será uma nova padronização dos tempos lectivos que provocará o aparecimento de novas práticas, mas serão, certamente, as novas práticas que conduzirão a uma nova gestão dos tempos lectivos”.

No entanto, mantém-se a “excepção da disciplina de Educação Física, que é organizada em períodos de 90 minutos”²¹, o que não é congruente com os programas homologados, pois neles é afirmado que o tempo útil de aula de 135 minutos “cria a possibilidade de manter o número de sessões de prática desejável, com a sua distribuição em três sessões 45’+45’+45’. É reconhecido, cientificamente, que realizar actividade física diariamente é a condição ideal para se obterem efeitos ao nível da melhoria da aptidão física e que a frequência mínima que possibilita esses benefícios é de três sessões semanais”²².

Sobre a eliminação da Área de Projecto nas áreas curriculares não disciplinares, o Ministério da Educação não sustenta qualquer argumentação, ainda que a pretensa ineficácia desta área se encontre justificada no Despacho nº 19 308/2008, de 21 de Julho, que introduz alterações no modo de organização e funcionamento das áreas curriculares não disciplinares.

Consideradas como instrumentos privilegiados do Conselho de Turma, é de reconhecer que, contrariamente ao disposto no nº 6, art. 5º, Decreto-lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro - “as orientações para as diversas áreas curriculares (...) são homologadas por despacho do Ministro da Educação” - as áreas curriculares não disciplinares jamais foram objecto desta decisão, como foi mencionado no Parecer 6/2005 do CNE: “O Ministério da Educação não homologou os conteúdos da área de Projecto e da Formação Cívica, nem tão-pouco definiu eixos temáticos que as escolas possam desenvolver no âmbito dos seus projectos”.

²¹ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 2º, (alteração do art. 5º, Decreto-lei 6/2001).

²² cf. *Programa de Educação Física, reajustamento*, 2001, Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular – Ensino Básico, matriz curricular.

Analisando em pormenor o conteúdo explicativo do Despacho nº 19 308/2008, de 21 de Julho, com vista a introduzir mecanismos mais eficazes para o cumprimento das áreas curriculares não disciplinares, como medidas para “promover a integração dos alunos, melhorar a aprendizagem e promover a educação para a cidadania”, constata-se que o Ministério da Educação foi reconhecendo quer a tendência para a disciplinarização de algumas dessas áreas, sobretudo da Área de Projecto e do Estudo Acompanhado (como muitos estudos empíricos realizados ao nível de dissertações e teses têm vindo a demonstrar), quer a existência dos seguintes constrangimentos: “i) a prevalência dos critérios de natureza administrativa em detrimento dos de natureza pedagógica, na distribuição do serviço docente nestas áreas; ii) a dificuldade na articulação do trabalho dos professores de várias áreas disciplinares, no caso dos 2º e 3º ciclos, relativamente ao trabalho a desenvolver na área de projecto e no estudo acompanhado; iii) a dificuldade em avaliar as competências desenvolvidas pelos alunos nas áreas curriculares não disciplinares”.

A reorganização funcional destas áreas, em 2008, viria a contribuir, ainda mais, para a disciplinarização do Estudo Acompanhado, conferindo aos docentes de Língua Portuguesa e Matemática mais tempos lectivos para o acompanhamento dos alunos com dificuldades de aprendizagem. A medida que agora se implementa por decreto-lei, determina que o Estudo Acompanhado se circunscreve aos “alunos com efectivas necessidades de apoio”, sendo “orientado para a melhoria dos resultados escolares nas disciplinas em que os alunos tenham maiores dificuldades, mas visa prioritariamente o reforço ao apoio nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática”²³.

Pode concluir-se, assim, que o papel das áreas curriculares não disciplinares na organização curricular do ensino básico, sobretudo dos 2º e 3º ciclos, já que no 1º ciclo estiveram sempre subestimadas, primou pela “ausência de dispositivos eficazes de difusão e acompanhamento da

²³ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 3º (alteração do art. 5º, Decreto-lei 6/2001).

inovação a nível nacional, gerando uma situação de incompreensão dos objectivos e uma significativa deriva nas práticas”²⁴.

Esta situação, mesmo que acompanhada, de início, por uma atitude favorável dos professores e alunos quanto ao contributo que tais áreas poderiam dar à melhoria dos resultados escolares, viria a originar situações que introduziram mecanismos mais disciplinares e burocráticos, como seja, “a segmentação dos horários, o isolamento da Área de Projecto, a falta de sentido das propostas que se fazem aos alunos e o carácter repetitivo de algumas actividades devido a uma ausência de planeamento”²⁵.

O desaparecimento da Área de Projecto da organização curricular do ensino básico põe fim a uma tendência - continuada em 1989, com a Área Escola, e, iniciada, uma década antes, com a Educação Cívica Politécnica - de valorização de projectos escolares ligados à comunidade educativa, em que os alunos poderiam ter uma participação muito activa. A alteração do Estudo Acompanhado consubstancia uma mudança que deve ser registada e cuja implementação pode ser considerada crítica em termos de uma educação direccionada para todos os alunos, sem excepções de discriminação. Quando se legisla que a área curricular do “Estudo Acompanhado [é] orientada para a criação de métodos de estudo e de trabalho que promovam a autonomia da aprendizagem e a melhoria dos resultados escolares”²⁶, como compreender que seja “o professor titular de turma ou o Conselho de Turma” a determinarem “quais os alunos que devem frequentar o estudo acompanhado”?

Vincular o Estudo Acompanhado a alunos com dificuldades de aprendizagem é transformá-lo numa medida concreta de apoio educativo, quando a sua natureza é definida para a criação de métodos de estudo e de trabalho, e torná-lo numa prática curricular de remediação, tendo a

²⁴ cf. Ana Maria Bettencourt, 2007, p. 4.

²⁵ *Ibid.*, p. 45.

²⁶ cf. Proposta de Decreto-lei, art. 2º (alteração do art. 5º, Decreto-lei 6/2001).

escola, de igual modo, de apoiar os alunos com planos de desenvolvimento.

Uma vez definido como componente nacional, dotado de uma carga horária semanal, o Estudo Acompanhado deveria ser para todos os alunos, pois, doutro modo, introduz-se um elemento de discriminação curricular. A excepção que se regista na diferenciação do currículo nacional, em termos das suas componentes, diz respeito à opção dos alunos pela Educação Moral e Religiosa, o que é aceitável. Já o mesmo não se verifica, quando se está em presença de uma componente nacional que tem como finalidade enunciada a criação de métodos de estudo que promovam a autonomia da aprendizagem e a melhoria dos resultados escolares.

Na proposta de diploma mantém-se a Formação Cívica como única área curricular não disciplinar, mesmo que o tempo lectivo seja reduzido e seja modificada a sua caracterização conteudal, passando a incluir a educação para a saúde e sexualidade, conforme já se prevê no Despacho 19 308/2008, de 21 de Julho, bem como no nº 3, art. 3º, da Portaria n.º 196-A/2010, de 9 de Abril: “a gestão curricular da educação sexual enquadrada na área de formação cívica deve ser estabelecida pelo professor coordenador da educação para a saúde, em articulação com os directores de turma”.

Esta alteração vai ao encontro da recomendação do Parecer 6/2005 do CNE, onde foi sugerido, na discussão da educação sexual em meio escolar, “criar uma nova área curricular não disciplinar, que integre diversas áreas da Formação Pessoal e Social, incluindo a Educação para a Sexualidade, a Educação para a Saúde (não podendo ser ignorada a problemática da saúde pública ao nível da gravidez precoce e das doenças sexualmente transmissíveis) e a Educação Cívica. Esta medida deve ser inscrita numa política de avaliação das actuais áreas curriculares não disciplinares. As orientações curriculares e o perfil de formação dos docentes devem ser objecto de homologação por parte do Ministério da Educação”.

A alteração constante do diploma consiste na inclusão das valências da educação para a saúde e sexualidade na Formação Cívica, ainda que se saiba que “o tempo dedicado à Formação Cívica é em grande parte ocupado pelas actividades inerentes ao mandato do director de turma”²⁷. Ao caracterizar-se a Formação Cívica, orientada para o desenvolvimento da educação para a cidadania, para a saúde e sexualidade, na proposta de decreto, empobrece-se a sua definição, já que se deixa de dizer qual é a sua finalidade, tal como se observa na alínea b), nº 3, artº 5º do Decreto-lei nº 6/2001: Formação Cívica: espaço privilegiado (...), visando o desenvolvimento da consciência cívica dos alunos como elemento fundamental no processo de formação de cidadãos responsáveis, críticos, activos e intervenientes, com recurso, nomeadamente, ao intercâmbio de experiências vividas pelos alunos e à sua participação, individual e colectiva, na vida da turma, da escola e da comunidade”.

Não se conhecendo nenhum estudo global de avaliação das áreas curriculares não disciplinares que tenha sido realizado nos últimos anos, tão-só constrangimentos organizacionais e curriculares que têm sido reconhecidos pela própria administração, a eliminação da Área de Projecto é contraditória com estudos de investigação²⁸, que apontam para o papel que esta área tem desempenhado no fortalecimento da relação entre escola e comunidade e na participação social e pessoal dos alunos na concepção e elaboração de projectos ligados ao contexto da comunidade educativa.

A redução do Estudo Acompanhado a alunos com dificuldades de aprendizagem faz-se sem que o seu contributo para a melhoria dos resultados escolares tenha sido suficientemente avaliado a nível nacional e num contexto onde é necessário continuar a melhorar. De acordo com o relatório PISA 2009²⁹, o sucesso dos alunos, para além da participação nas aulas, depende de uma série de factores, como o apoio ao estudo,

²⁷ cf. Ana Maria Bettencourt, 2007, p. 25.

²⁸ Entre outros, *vide*: Helena Barriga, 2008; Maria Alice Capelas, 2004.

²⁹ PISA 2009 *Results: What Makes a School Successful? Resources, policies and practices*, acesso a 10 de Dezembro de 2010 – http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/ME/PISA_2009_4.pdf

tempos de 90 minutos, a participação da família, as actividades de remediação e a participação em actividades extra-curriculares. E se os resultados melhoram em estudos comparativos internacionais, a realidade nacional dos resultados dos exames nacionais é outra, havendo ainda muito a fazer em termos de melhoria de resultados.

No Relatório do CNE³⁰, observa-se que “o 3º ciclo é aquele que regista valores mais baixos, mantendo, no entanto, uma evolução positiva que culmina nos 86% no final deste período”, revelando também que “a probabilidade de um aluno concluir o 3º ciclo em três anos se situa abaixo dos 60% e muito longe dos 84,2% e 82,5% que se verificam nos 1º e 2º ciclos, apesar de a escolaridade obrigatória de 9 anos ter sido há muito estabelecida”.³¹

Deste modo, torna-se necessário o reconhecimento do Estudo Acompanhado na melhoria dos resultados escolares de todos os alunos (sendo que, a partir de 2008, o tempo desta área curricular tem sido atribuído, nos 2º e 3º ciclos, preferencialmente, a professores de Matemática e Língua Portuguesa), bem como o papel que pode desempenhar na diversificação de apoios educativos aos alunos.

Não é sem sentido que os professores reconhecem que a Área de Projecto tem interesse acentuado no desenvolvimento de competências transversais, que continuam a ser determinantes na definição do perfil de formação do aluno, e que o Estudo Acompanhado, em escolas com mais problemas de insucesso, constitui-se numa estrutura de apoio a várias disciplinas, apesar de estar “demasiado centrado no trabalho dos professores e não assumir de forma sistemática a necessidade de desenvolver o sentido da responsabilidade e a capacidade e hábitos de trabalho dos alunos”³². Além disso, têm sido áreas que proporcionam a articulação de actividades respeitantes a diversos projectos, incluindo a integração de conteúdos disciplinares, e o trabalho em equipa, dois

³⁰ cf. CNE, 2010, p. 40.

³¹ *Ibid.*, p. 48.

³² cf. Ana Maria Bettencourt, 2007, p. 145.

parâmetros fundamentais definidos nos documentos do Ministério da Educação para a melhoria dos resultados escolares. Ao ser eliminada a Área de Projecto e ao ser limitado a determinados alunos o Estudo Acompanhado, mantendo-se ao mesmo tempo as competências essenciais ou transversais, é de questionar o efeito desta medida na gestão curricular do ensino básico.

O último enunciado, respeitante à reorganização dos planos curriculares dos 2º e 3º ciclos, abarca a redução generalizada da carga horária semanal do 5º ao 9º anos, com a supressão dos tempos lectivos constantes do Área de Projecto, a diminuição do tempo lectivo da Formação Cívica, a eliminação dos tempos lectivos a decidir pela escola (nos 5º e 6º anos e nos 7º e 8º anos) e a leccionação de Educação Visual e Tecnológica, no 2º ciclo, por um professor e não por dois.

Como os tempos lectivos das áreas curriculares disciplinares se mantêm inalterados, a redução é significativa, sendo assim determinada pela proposta de diploma (comparação entre 2001/2002 e 2010 a partir de tempos lectivos de 90 minutos): 5º ano (de 17 para 15), 6º ano (de 17 para 15,5); 7º ano (de 18 para 16,5); 8º ano (de 18 para 16,5) e 9º ano (de 18 para 17,5)³³.

Tal proposta de redução significativa dos tempos lectivos nos 2º e 3º ciclos do ensino básico não apresenta uma explicação curricular nem tão-pouco pedagógica. Em termos curriculares, poder-se-ia argumentar que seria necessário, de acordo com o princípio da racionalização da carga horária dos alunos, diminuir o número de disciplinas nos 2º e 3º ciclos, atenuando-se, desse modo, a transição do 1º para o 2º ciclo, em que o aluno, a partir do 5º ano, passa a ter um número elevado, e possivelmente exagerado, de áreas curriculares. Pedagogicamente, dir-se-ia que o Estudo Acompanhado já existe como medida de apoio e acompanhamento para os alunos com dificuldades de aprendizagem, ou

³³ O somatório em horas lectivas será o seguinte: 5º ano, reduz de 25,30h para 22,30h; 6º ano, de 25,30h para 23,15h; 7º ano, de 27h para 24,45h; 8º ano, de 27h para 24,45h; e 9º ano, de 27h para 26,15h.

que necessitem de apoio especializado, nos três ciclos do ensino básico, e que a Área de Projecto confronta-se com diversas questões, passando, a título de exemplo, pelo desinteresse dos alunos e pela repetição de certos projectos.

Com efeito, a proposta de diploma apenas corporiza, no plano legislativo, medidas do orçamento de Estado para 2011³⁴, e que passam, entre outras, pela “redução de docentes no ano lectivo de 2010/2011; alterações curriculares (eliminação das áreas de projecto e do estudo acompanhado) e redução do crédito horário das escolas”.

A alteração da natureza do Estudo Acompanhado como área curricular não disciplinar não poderá significar a ausência de mecanismos de apoio aos alunos do ensino básico, incluindo os que necessitam de planos de recuperação/ acompanhamento e de desenvolvimento.

A redução de um professor na leccionação da Educação Visual e Tecnológica, no 2º ciclo, representa uma alteração significativa no cumprimento do programa, sobretudo se forem considerados os apoios de que os alunos necessitam no uso de materiais diversos, quer pela perigosidade que trazem na sua utilização, quer pela individualização desses mesmos apoios, podendo acentuar o predomínio das aulas teóricas sobre as aulas práticas, o que será contrário à “natureza eminentemente prática”³⁵ desta área curricular disciplinar.

A redução de tempos lectivos semanais na carga horária semanal dos alunos deveria ser congruente com a reestruturação dos programas, de acordo com uma matriz que contemple não só critérios a seguir para a organização dos programas, como também aspectos relativos aos tempos lectivos e, no caso da Educação Visual e Tecnológica, ao número de professores.

³⁴ cf. *Relatório OE 2011 Consolidação Orçamental*, 2010, p. 65, acesso a 22 de Novembro de 2010 - <http://static.publico.clix.pt/docs/economia/PropOERel2011.pdf>

³⁵ cf. Programa de Educação Visual, Ajustamento, 2001, Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular – Ensino Básico, matriz curricular.

Por outro lado, a proposta de diploma ignora muitas das alterações realizadas ao longo da década de 2000, como é o caso das actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo, que dão sentido ao que é estipulado no nº 1, do artigo 7º do Decreto-lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro, quando refere que “as escolas do 1º ciclo podem, de acordo com os recursos disponíveis, proporcionar a iniciação a uma língua estrangeira com ênfase na sua expressão oral”. Assim, não faz sentido manter este nº quando tais actividades se têm tornado realidade nas escolas portuguesas.

Em síntese, as alterações propostas enquadram-se num processo de mudança escolar que espelha o que tem sido a orientação das políticas curriculares: o primado das alterações pontuais sobre as alterações sistematizadas. Como se reconheceu no Debate Nacional sobre Educação, promovido pelo CNE, tem existido no processo educativo português um excesso de produção normativa, sem que as mudanças sejam devidamente interiorizadas e implementadas ao nível das escolas. Por isso, “é preciso reordenar todo o edifício normativo em função de uma estratégia clara e devidamente concertada”³⁶.

No caso destas alterações, e uma vez que não são apresentados motivos que as justifiquem no preâmbulo do decreto, a mudança é, essencialmente, determinada por uma racionalidade orçamentária que atinge de uma forma mais directa as áreas mais sensíveis da revisão curricular do ensino básico - as áreas curriculares não disciplinares – mantendo-se intactas as áreas curriculares disciplinares no que diz respeito às cargas horárias dos planos curriculares dos 2º e 3º ciclos. Se foi destacada como uma medida positiva a integração de uma componente de trabalho dos alunos com as Tecnologias de Informação e Comunicação nas áreas curriculares disciplinares, não pode ser esquecido que esta mesma componente é, de acordo com o art. 6º do Decreto-lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro, uma formação transdisciplinar, pelo que não pode ser reduzida somente a uma determinada componente curricular.

³⁶ cf. Joaquim de Azevedo, 2007, p. 153.

4. Recomendações

No seguimento de outros pareceres sobre a reforma/revisão do ensino básico, o CNE tem insistido na necessidade de se promover a articulação das diversas áreas de formação do currículo num todo coerente e sequencial, com vista à integração dos saberes e à melhoria dos resultados escolares.

Neste sentido, e considerando-se a descrição e a análise da proposta de diploma, que modifica o Decreto-lei nº 6/2001, entretanto alterado, pelos Decreto-lei nº 209/2002, Decreto-lei, nº 396/2007, de 31 de Dezembro e Decreto-lei n. 3/2008, de 7 de Janeiro, recomenda-se:

a) As medidas de alteração do Decreto-lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro, não deveriam ser uma sequência directa de restrições orçamentais, já que o investimento em educação torna-se prioritário, sobretudo quando é reconhecida a melhoria dos resultados escolares, com base em estudos avaliativos internacionais (Estudo PISA 2009) e a partir de análises que têm sido feitas pela OCDE. O CNE considera, por isso, que as áreas curriculares não disciplinares tiveram, ao longo da década de 2000, um papel significativo na aquisição e desenvolvimento de competências dos alunos e que a sua redução representa uma revisão que atinge o elo mais fraco da organização curricular. Trata-se, assim, de uma alteração curricular que, na sua essência, é determinada por critérios económicos e não por questões educativas e pedagógicas.

b) As alterações curriculares pontuais, geralmente associadas a uma lógica de adição de normativos, não deve ser o caminho a seguir no sistema educativo português, devendo-se manter a continuidade das políticas educativas, aliás como é defendido pelo CNE: “A continuidade das políticas educativas, sustentada numa cuidada avaliação, é crucial para o desenvolvimento estratégico da Educação e não se coaduna com alterações avulsas na estrutura e na organização do sistema”³⁷.

³⁷ cf. CNE, 2010, p. 172.

c) A justificação, no preâmbulo do decreto-lei, das alterações propostas, devendo ser apresentados os motivos da eliminação da Área de Projecto e da limitação o Estudo Acompanhado a alunos com dificuldades de aprendizagem. Neste sentido, o CNE pronuncia-se contra as alterações pontuais na organização curricular do ensino básico e apela à tomada de medidas devidamente sustentadas por estudos de avaliação das práticas de decisão curricular.

d) A existência de Actividades de Enriquecimento Curricular, no 1º ciclo, é uma alteração que data de 2006 e que deveria ser contemplada na revisão do Decreto-lei nº 6/2001, de 18 de Janeiro, com a supressão do nº 1, artº 7º, relativo à iniciação de uma língua estrangeira, pois no 1º ciclo já existe a aprendizagem do Inglês como primeira língua estrangeira.

e) A opção que os agrupamentos e escolas podem fazer entre 45 ou 90 minutos, quanto ao tempo lectivo, não corresponde a uma pressuposta flexibilização, mas a uma escolha dicotómica. Neste caso, e no quadro de “mais autonomia e responsabilidade das escolas”, conforme é proposto pelo CNE³⁸, é uma opção que se inscreve no projecto curricular de escola, ainda que, pelas competências que lhe estão consagradas, o Conselho Geral se deva pronunciar sobre a racionalização da carga horária. O órgão principal de decisão da gestão curricular da carga horária das diversas componentes do currículo deve ser o Conselho Pedagógico, que decidirá uma vez ouvido o Conselho Geral.

f) Ao definir-se, conforme estipula o texto da proposta de normativo, que a Formação Cívica é orientada para o desenvolvimento da educação para a cidadania, para a saúde e sexualidade, o tempo lectivo atribuído nos 2º e 3º ciclos pode tornar-se insuficiente. Assim, é necessário que tais componentes formativas sejam também exploradas nas áreas curriculares disciplinares e noutros projectos da iniciativa da escola e da comunidade educativa, o que em parte pode atenuar a eliminação da Área de Projecto. Por outro lado, o tempo lectivo atribuído ao Director de Turma é manifestamente insuficiente se, para além do

³⁸ *Ibid.*, p. 176.

cumprimento de regras estipuladas pelo regulamento interno respeitantes às faltas dos alunos, à comunicação com os encarregados de educação e pais e à regulação formativa sobre direitos e deveres dos alunos, com a análise e discussão de questões comportamentais, tiver de usar tempos lectivos para a realização de actividades, previstas normativamente, no âmbito da educação para a saúde e para a sexualidade.

Neste sentido, o CNE propõe que o tempo lectivo previsto para cada ano de escolaridade (45 minutos desde o 5º até ao 9º anos) seja repensado pelo Ministério da Educação, uma vez que o tempo proposto não responderá totalmente ao que se exige que se faça no tempo da Formação Cívica. Mais concretamente, o CNE entende que deve existir um tempo para o Director de Turma e outro para a Formação Cívica, já que a ser materializada a proposta de redução do tempo lectivo, não será possível cumprir os objectivos da Formação Cívica, tanto mais que existe quer um programa definido, normativamente, para a educação para a saúde e sexualidade, quer orientações curriculares sobre a educação para a cidadania³⁹.

g) Se em 2001, por motivos declaradamente pedagógicos, foi criada a Área de Projecto, na continuidade da Área-Escola, que funcionava obrigatoriamente para alunos e facultativamente para professores, como área curricular não disciplinar incluída no tempo lectivo, e se esta área está associada ao desenvolvimento de competências na articulação da escola com a sociedade e no desenvolvimento de projectos orientados para a pesquisa e intervenção social, de que modo se pode justificar a sua supressão sem que as suas valências sejam desenvolvidas noutros espaços escolares?

Deste modo, o CNE entende que a supressão da Área de Projecto não deveria ser materializada, sem que primeiro fossem criados mecanismos para a sua melhoria curricular ou, caso seja suprimida, tomadas decisões sobre a inserção da metodologia de projecto ao nível das áreas

³⁹ cf. Relatório Educação para a cidadania. Proposta curricular para os 1º, 2º e 3º ciclos. Ministério da Educação, Direcção Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, 2010 (documento de trabalho).

curriculares disciplinares e não disciplinares e das actividades de enriquecimento do currículo.

h) O funcionamento do Estudo Acompanhado está relacionado com formas de apoio aos alunos ao nível dos hábitos e métodos de estudo, ainda que a sua tendência tenha sido a de funcionar como tempo lectivo de apoio a determinadas áreas curriculares disciplinares. Além disso, o texto do normativo deveria ser mais claro quanto à necessidade de o Estudo Acompanhado ser trabalhado nas diferentes áreas curriculares, pois não será possível melhorar os resultados de aprendizagem se não forem desenvolvidos, no interior da escola, hábitos de estudo e de trabalho dos alunos. Reduzir o Estudo Acompanhado a alunos com dificuldades de aprendizagem é insistir numa concepção de escola de remediação, sabendo-se que há planos de desenvolvimento, que também devem ser contemplados na diferenciação curricular.

i) A existência de uma componente curricular, com um tempo na carga horária semanal dos alunos, deveria, segundo o princípio da racionalização dos tempos lectivos, ser igual para todos os alunos, admitindo-se a excepção da Educação Moral e Religiosa. Tratando-se de uma componente curricular não disciplinar, seria desejável que fosse aplicada a todos os alunos, de modo que não seja introduzido um princípio de discriminação na regulação do currículo nacional.

j) Limitar, preferencialmente, o Estudo Acompanhado às áreas curriculares disciplinares de Língua Portuguesa e Matemática, pode ser o reconhecimento, certamente desfasado da realidade escolar portuguesa, que estas são as duas únicas áreas em que os alunos têm dificuldades de aprendizagem. Por isso, o CNE recomenda que a escola disponha de mais autonomia na identificação das áreas em que os alunos mais necessitam de adquirir hábitos de estudo e de trabalho, com vista a melhorar o sucesso educativo.

k) A supressão de um professor, na disciplina de Educação Visual e Tecnológica do 2º ciclo do ensino básico, tem consequências na forma como será leccionado o programa, essencialmente no incumprimento de aulas práticas que exigem apoio directo aos alunos e cuidados acrescidos no uso de materiais. Se o programa desta área curricular disciplinar se mantém e se a sua leccionação exige o recurso frequente a aulas práticas,

diferenciáveis pela aplicabilidade de utensílios, ferramentas e materiais diversos, o CNE recomenda que a redução de dois para um professor, no 2º ciclo, seja realizada a partir da reformulação do respectivo programa.

l) Ao longo da última década, o currículo do ensino básico tem sido alterado não nos aspectos estruturantes da sua organização (planos curriculares, programas das áreas curriculares disciplinares), mas na regulação das áreas curriculares não disciplinares, das actividades de enriquecimento curricular e nas áreas de complemento curricular (ou extra-curriculares). Somente para duas áreas (Matemática e Língua Portuguesa) foram elaborados novos programas, sujeitos a um longo tempo de experimentação, mantendo-se em vigor, para a quase totalidade das áreas, programas homologados nos inícios de 1990, entretanto modificados pela linguagem das competências e pela formulação de metas de aprendizagem. Neste aspecto, o CNE reconhece que a mudança no ensino básico tem sido fragmentada e que se tornaria mais adequado fazer uma alteração mais abrangente do Decreto-lei nº 6/2001, incluindo uma mudança de tempos lectivos que estejam adequados aos programas, que se mantêm por demasiado tempo sem serem reformulados. Por exemplo, a excepção da duração do tempo lectivo para a Educação Física nos 2º e 3º ciclos é uma alteração que é contrária ao que se encontra definido nos programas.

m) É necessário que o texto seja reformulado para que exista homogeneidade quando são referidas as componentes curriculares nacionais, tanto as disciplinares como as não disciplinares e, ainda, as actividades de enriquecimento do currículo. O uso frequente do termo disciplina não faz sentido num decreto que tem uma concepção mais abrangente de currículo.

n) O uso das tecnologias de informação e comunicação deve ser promovido em todas as áreas curriculares - disciplinares e não disciplinares -, bem como nas actividades de enriquecimento do currículo, não fazendo sentido situá-las somente nas áreas curriculares disciplinares.

Referências documentais

CNE – Parecer 3/2000 [sobre a proposta de reorganização curricular do ensino básico]

CNE – Parecer 6/2005 [educação sexual em meio escolar]

CNE (2010). *Estado da Educação 2010. Percursos escolares*. Lisboa: CNE.

Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010). *Relatório OE 2011 Consolidação Orçamental*.

Ministério da Educação (2010). *Relatório Educação para a cidadania. Proposta curricular para os 1º, 2 e 3º ciclos*. Lisboa: Direcção Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular.

OCDE (2010). *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, policies and practices*.

Disponível em

<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/ME/PISA>

Referências normativas

Lei 14/86, de 14 de Outubro [Lei de Bases do Sistema Educativo]

Lei n.º 60/2009, de 6 de Agosto [Estabelece o regime de aplicação da educação sexual em meio escolar]

Portaria n.º 196-A/2010, de 9 de Abril [Procede à regulamentação da Lei n.º 60/2009, de 6 de Agosto]

Decreto-lei n. 75/2008, de 22 de Abril [Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino]

Decreto-lei n. 3/2008, de 7 de Janeiro [Apoios especializados]

Decreto-lei n. 396/2007, de 31 de Dezembro [Sistema nacional de qualificações]

- Decreto-lei n. 209/2002, de 17 de Outubro [alterações à revisão curricular do ensino básico]
- Decreto-lei n. 6/2001, de 18 de Janeiro [revisão curricular do ensino básico]
- Despacho n. 12 591/2006, de 16 de Janeiro [Actividades de enriquecimento curricular]
- Despacho n. 19 575/2006, de 25 de Setembro [Tempos mínimos para a leccionação do programa do 1.º ciclo ao nível das áreas curriculares disciplinares]
- Despacho n. 16 149/2007, de 25 de Julho [Áreas curriculares não disciplinares]
- Despacho n. 19 308/2008, de 21 de Julho [Áreas curriculares não disciplinares]
- Despacho normativo n. 1/2006, de 6 de Janeiro [Percurso curriculares alternativos]
- Despacho Normativo n. 1/2005, de 5 de Janeiro [Avaliação das aprendizagens]
- Despacho normativo n. 18/2006, de 14 de Março [Avaliação das aprendizagens]
- (Despacho normativo n. 1/2006, de 6 de Janeiro)

Referências bibliográficas

Azevedo, Joaquim (Coord.). (2007). *Debate Nacional sobre Educação. Relatório final. Como vamos melhorar a Educação em Portugal. Novos compromissos sociais pela educação*. Lisboa: CNE.

Barriga, Helena (2008). *Dinâmicas de Cidadania Intercultural num Departamento Curricular: Coordenação e Liderança*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Dissertação de mestrado (documento policopiado).

Bettencourt, Ana Maria (2007). *Qualidade do ensino e prevenção do abandono e insucesso escolares nos 2º e 3º ciclos do ensino básico: o papel das áreas curriculares não disciplinares*. Relatório relativo a 2006-

2007. Vol. I. Escola Superior de Educação de Setúbal (documento policopiado).

Capelas, Maria Alice (2004). *Implicações curriculares da concretização da Área de Projecto nos 2º e 3º ciclos do Ensino Básico*. Dissertação de mestrado. Braga: Universidade do Minho (documento policopiado).

CNE (Ed.). (2007). *A educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos da investigação*. Lisboa: CNE.

Pacheco, José Augusto (Org.). (2008). *Organização curricular portuguesa*. Porto: Porto Editora.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

14 de Dezembro de 2010

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Parecer sobre Metas de Aprendizagem

Parecer n.º 2/2011
do Conselho Nacional de Educação

(publicado no Diário da República n.º 1, 2.ª Série, de 3 de Janeiro)

Parecer sobre Metas de Aprendizagem

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Sérgio Niza, Maria José Martins e Maria do Rosário Barros, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 14 de Dezembro de 2010, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu quinto Parecer no decurso do ano de 2010.

Introdução

A Senhora Ministra da Educação quis submeter a parecer do Conselho Nacional de Educação o Projecto Metas de Aprendizagem para a Educação Pré-Escolar e para o Ensino Básico, o qual faz parte da Estratégia Global de Desenvolvimento do Currículo Nacional, que se designa também, mais especificamente, por Estratégia para o Desenvolvimento de um Currículo Nacional do Ensino Básico e Secundário.

A referida estratégia não foi, entretanto, divulgada apesar de envolver “uma reorganização e clarificação da globalidade das prescrições e orientações curriculares” na sequência dos processos de mudança curricular iniciados em 2001, como se refere no texto de apresentação do Projecto.

Para se poder dar satisfação ao pedido procurou cruzar-se a análise do Projecto Metas de Aprendizagem com o Programa Educação 2015,

documento normativo onde se refere a necessidade do uso das Metas de Aprendizagem para, entre outros dispositivos, fazer evoluir os níveis de competências básicas das aprendizagens curriculares e evidenciá-lo através de uma melhoria consistente dos resultados, sendo, para isso, objectivadas as metas a alcançar pelas escolas até 2015.

Tal análise tornou mais patente a ambiguidade suscitada, por um lado, pelo uso em regime opcional das Metas de Aprendizagem, declarado no texto de apresentação do Projecto e, por outro lado, pela necessidade de se generalizar o seu uso, designadamente no ensino público, para fazer evoluir o desempenho dos alunos, como se propõe no Programa Educação 2015.

Tendo em conta que o sentido de orientação normativa do Programa prevalece sobre o regime de uso voluntário previsto na apresentação do Projecto Metas de Aprendizagem, organizou-se o parecer em três partes: uma breve síntese crítica sobre as políticas curriculares para o domínio das competências básicas, a nível internacional; um comentário sobre o Projecto Metas de Aprendizagem; e uma conclusão, com as respectivas recomendações, sobre a validação social e pedagógica deste documento curricular e a sua adopção pelas escolas.

1. Políticas Curriculares para Desenvolvimento de Competências Básicas

A percepção que começava a avolumar-se acerca das dificuldades com que os adultos escolarizados se deparam para processamento da informação escrita na vida corrente conduziu a estudos diversos e em vários países, sobretudo nas décadas de 70 a 90 do século passado.

Conhecidos como estudos de literacia, procuraram determinar a capacidade de as pessoas escolarizadas (alfabetizadas) para realizarem um conjunto de tarefas que envolvem o uso de informação escrita com que as mesmas se confrontam nas suas vidas diárias.

O desencanto provocado pelos resultados apresentados nesses estudos⁴⁰ provocou alguns emocionados debates sobre tão surpreendente verificação, o que fez multiplicar os estudos ou repeti-los até, como nos Estados Unidos (EUA), ao longo dessas três décadas.

Imaginava-se até então que o que se aprendia na escola se transferia “naturalmente” para a vida quotidiana dos que haviam aprendido a ler ou até a escrever em contexto escolar. Essa incapacidade de transferência dos procedimentos de alfabetização escolar para uso social da informação escrita desencadeou um conjunto alargado de políticas de reforma e a mobilização de volumosos investimentos de apoio à melhoria da eficácia social da escola. Provocou igualmente a mudança de concepção dos currículos escolares. Impuseram-se, a partir de então, os modelos de construção curricular por competências, na crença de que uma das causas de tanto desperdício se devia aos currículos nocionais tradicionais, ou mesmo ao entusiástico uso dos currículos por objetivos, no apogeu e declínio da era behaviorista. Os modelos de currículos por competências pareciam poder garantir que a transferência dos saberes e do saber-fazer, trabalhados na escola para o uso social dos cidadãos escolarizados, se faria e, desse modo, seria assegurado o progresso da vida pessoal, social e económica dos povos escolarizados.

Essa mudança de concepção curricular, porém, deixou-se trair pela «mentalidade escolar». E aquilo que constituiu uma generosa ideia — a de abrir a escola às funções sociais em uso e fazer com que nela se possa aprender a utilizar os saberes e os instrumentos intelectuais da escola, como quem age na própria vida social e na resolução dos seus problemas —, foi-se tornando, ao longo de quase duas décadas, num desfile de ensaios curriculares muito mais sofisticados do que os anteriores, mas voltando a fechar a cultura escolar sobre si própria e tornando-a

⁴⁰ Em Portugal, em estudo de 1994, por exemplo, cerca de metade dos inquiridos manifestaram bastantes dificuldades no uso da informação escrita, obtendo níveis 0 ou 1, numa escala de 0 a 4. O nível 2 integra mesmo 3,6% de indivíduos com escolaridade de nível superior. (Benavente, A. (coord.) et al. (1996). *A Literacia em Portugal. Resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica*. Lisboa: FCG e CNE) (pp. 125 e 139)

intransferível para a vida social, tal como se evidenciara nos estudos de literacia.

Desviou-se, assim, a construção e o desenvolvimento curricular de uma concepção que se pretendia centrada no uso social das aprendizagens escolares, para diminuir ou anular os obstáculos de transferência das aprendizagens escolares para o mundo do trabalho e da vida quotidiana, tal como se vinha verificando com todos os anteriores modelos curriculares, e deparámo-nos, de novo, com a recentração dos currículos por competências, para o uso exclusivamente escolar de competências académicas e não para o seu uso no desempenho das funções sociais autênticas, como parece urgente.

É provável que o constante fechamento da mentalidade académica das escolas sobre si próprias provoque, tanto no sistema como também na concepção dos currículos, este efeito de continuado enclausuramento de toda a actividade curricular, incluindo os perversos efeitos que os respectivos subsistemas de avaliação têm produzido, enquadrados em políticas de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*) que se têm generalizado, acriticamente, nos últimos anos.

É exemplo relevante do insucesso de tais políticas o balanço de que dispomos no relatório do *National Assessment of Educational Progress* (NAEP), publicado em Março de 2010 nos EUA (*Nation's Report Card: Reading 2009*), que nos dá conta dos esforços excepcionais desenvolvidos (desde há dezassete anos) entre 1992 e 2009, período de tempo em que foram concebidos os modelos curriculares por competências e os seus respectivos *standards* para medição dos desempenhos de aprendizagem: apesar de todo o investimento e das reformas introduzidas ao longo de dezassete anos, não se alcançou senão uma melhoria de quatro pontos [numa escala de quinhentos pontos], o que equivale praticamente a uma estagnação. “Para além dos resultados decepcionantes, não se alcançaram as desejadas metas de estreitamento entre as desigualdades étnicas, raciais, de género ou de tipo de escola, isto é, os programas da reforma, de criação de metas precisas e de

prestação sistemática de contas, não obtiveram uma educação melhor para todos [como se pretendia], mantendo-se as desigualdades existentes anteriormente. A escola continua a trabalhar mais para a manutenção das *performances* do que para o afirmado e explicitado ideal democrático de uma escola de oportunidades para todos” (Manuela Terrasêca, 2010)⁴¹.

Mesmo que possa parecer surpreendente, importa também registar a opinião da subsecretária para a educação da administração de George H. W. Bush, entre 1991 e 1993, Diane Ravitch⁴², a propósito das políticas de educação da última década, e especialmente do programa (NAEP) *No Child Left Behind*: «Hoje, observando os efeitos concretos destas políticas, mudei de opinião: considero agora que a qualidade do ensino que as crianças recebem tem prioridade sobre os problemas de gestão, de organização ou de avaliação dos estabelecimentos de ensino». E depois de lembrar os milhares de milhões de dólares que foram gastos para conceber e realizar as baterias de testes necessárias a um complexo sistema de avaliação, como o que alguns aspiram instalar no nosso sistema de ensino, diz-nos que «muitos especialistas concluíram que este trabalho não beneficia as crianças, que aprendem mais a dominar os testes do que as matérias em causa», como alguns professores já se queixam que é o que vem acontecendo nas nossas escolas.

E poderemos concluir com Philippe Jonnaert que “vários modelos [curriculares] híbridos circulam nos mercados da educação. Tais modelos fazem deslizar conceptualmente os redactores dos programas de estudo da noção de competência para a de objectivos e mesmo para a noção de pedagogia por objectivos.

Infelizmente, as reformas que se referem a estes modelos híbridos, provenientes de escolas norte-americanas ou europeias, não geram senão

⁴¹ Terrasêca, M. (2010) *Avaliação Externa – Porquê e para quê? Contributos para um parecer sobre a avaliação externa de escolas*. Lisboa: CNE.

⁴² *Le Monde Diplomatique*, edição portuguesa de Outubro de 2010.

reformas fragmentadas (*lambeaux*) que não podem satisfazer ninguém.” (pág. 10)⁴³

Esta dura declaração de Philippe Jonnaert e outros investigadores do *Observatoire des réformes en éducation* (ORÉ) da Universidade do Québec (Montréal – Canada), poderia aplicar-se, com rigor, ao nosso Currículo Nacional de 2001 e continua a agravar-se com o dispositivo de referenciais de aprendizagem, designados inadequadamente por Metas, agora submetidos a parecer deste Conselho.

É neste contexto incerto das políticas curriculares, que foram seguidas nos últimos vinte anos um pouco por todo o mundo, e à semelhança das agora avaliadas nos EUA, que é lançado, entre nós, com o desfazamento de uma década em relação ao Currículo Nacional, as respectivas Metas de Aprendizagem.

2. Comentário ao Projecto Metas de Aprendizagem

O Projecto Metas de Aprendizagem decorre de um contrato formalizado entre o Ministério da Educação e o Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, responsável pela sua elaboração. A concepção do projecto é da responsabilidade de uma equipa central, coordenada por Natércio Afonso, professor daquela Universidade.

É a primeira vez que o Ministério entrega a concepção, organização e coordenação de uma medida política deste alcance a uma universidade, o que importa saudar.

O referido projecto prevê o seu desenvolvimento até 2013 e envolve, não só a elaboração de Metas, mas também o acompanhamento da sua utilização por equipas de consultores, num conjunto de escolas seleccionadas para o efeito.

⁴³ Jonnaert, Ph & all. (2006), *La Compétence comme organisateur des programmes de formation revisitée, ou la nécessité de passer de ce concept à celui de “l’agir compétent”*. Genève: Unesco – IBE.

O texto de apresentação do Projecto Metas de Aprendizagem lembra, com propriedade, as sucessivas e por vezes precipitadas alterações introduzidas no sistema educativo e no edifício curricular a partir dos anos 90 e, de modo particularmente acelerado, na última década, justamente após a publicação do Currículo Nacional para o Ensino Básico: competências essenciais (2001).⁴⁴

A explicitação da finalidade deste trabalho é feita nos seguintes termos: “Os processos de mudança curricular iniciados em 2001 requerem assim *uma reorganização e clarificação da globalidade das prescrições e orientações curriculares*. É nessa linha que se situa o Projecto Metas de Aprendizagem”. O Projecto apresenta-se, assim, como uma componente da Estratégia Global de Desenvolvimento do Currículo do Ministério da Educação (Dezembro 2009) destinado a *conceber os referentes para a gestão curricular*. Estes “traduzem-se na identificação das competências e dos desempenhos esperados dos alunos, no entendimento de que tais competências e desempenhos evidenciam a efectiva concretização das aprendizagens de cada área ou disciplina e também as aprendizagens transversais preconizadas nos documentos curriculares de referência”.

Diz-se na apresentação que cinco pressupostos deveriam guiar a construção das Metas. Tais pressupostos permitem-nos utilizá-los agora como critérios de análise e juízo sobre os enunciados produzidos como metas e conduzem a uma clarificação maior dos objectivos para que foram concebidos. Desses pressupostos destacamos que “as metas de aprendizagem são entendidas como *evidências de desempenho das competências que deverão ser manifestadas pelos alunos*, sustentadas na aquisição dos conhecimentos e capacidades inscritos no currículo formal, *constituindo por isso resultados de aprendizagem esperados*” e “serão

⁴⁴ A revisão curricular de 2001 foi aprovada pelo DL n.º 6/2001, de 18 de Janeiro, que definiu os princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino básico; o documento *Currículo Nacional do Ensino Básico: Competências Essenciais* é publicado em Setembro de 2001, editado pelo DEB; posteriormente, o DL n.º 209/2002, de 17 de Outubro, alterou o DL 6/2001; os programas das disciplinas e áreas disciplinares datam de 1991, tendo apenas sido revistos os programas de Matemática e de Português, respectivamente em 2007 e 2009.

sempre expressas em termos do desempenho esperado por parte do aluno”. (itálicos dos relatores)

O documento, portanto, foi concebido como um instrumento de apoio ao trabalho de gestão curricular, para ajudar os professores a construírem uma visão articulada dos dispersos documentos curriculares, orientando-os para uma efectiva concretização das aprendizagens curriculares que possam garantir “a provisão de uma escolarização fundamental efectivamente universal”.

Tão extensa e improvável realização a partir da concepção das Metas de Aprendizagem terá aconselhado os peritos a acrescentarem ao “referencial comum de resultados a alcançar pelos alunos” [as metas] alguns exemplos didácticos de *estratégias de ensino e de avaliação* que pretendem ajudar os professores a compreenderem melhor o uso que poderão vir a fazer deste documento curricular.

O trabalho de produção do documento ter-se-á inspirado em especificações de tradição anglo-saxónica, como sejam os “attainment targets”, “learning outcomes” e “standards”, que integram normalmente os currículos em qualquer dessas modalidades, enquanto referenciais de avaliação para a graduação dos níveis de aprendizagem atingidos pelos alunos numa determinada área do currículo. Habitualmente, as “metas” ou os padrões graduados de referência (*standards*) fazem parte integrante de um determinado currículo e constituem instrumentos normativos de avaliação das aprendizagens.

Um tal quadro de especificações, aplicado ao caso português, enforma um documento híbrido e desfazado no tempo das publicações dos sucessivos dispositivos curriculares, Currículo Nacional (2001) e Programas (1991, 2007 e 2009) e outras orientações intermédias emitidas pela Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular. Parece investir um estatuto opcional de orientação, enquanto não puder ser assegurado esse programa mais vasto, designado por Estratégias para o Desenvolvimento de um Currículo Nacional do Ensino Básico e Secundário (cf. p.2 da apresentação deste projecto).

Esse programa estratégico em curso e de que não conhecemos todo o conteúdo “visa promover um percurso de coerência, clarificação e operacionalidade dos documentos curriculares que orientam, no plano nacional, as linhas de acção que as escolas e os professores devem desenvolver no quadro da sua autonomia e face às diversidades dos seus contextos específicos. Visa, nomeadamente, operacionalizar, em termos de resultados de aprendizagem esperados, as competências que devem resultar, para cada ciclo e área ou disciplina, do conhecimento sólido dos respectivos conteúdos, conceitos estruturantes e processos de uso e construção desses conhecimentos.”

Estranha-se, assim, que este longo trabalho de três anos, que mobiliza uma tão extensa e qualificada equipa, se destine apenas a construir um instrumento corrector das anomalias curriculares verificadas ao longo dos últimos anos e se proponha assegurar, eventualmente, a transição para o Currículo Nacional do Ensino Básico e Secundário em desenvolvimento. Com efeito, também não seria concebível iniciar-se essa nova organização curricular pelas Metas de Aprendizagem agora apresentadas.

O documento Metas de Aprendizagem submetido a parecer pela Senhora Ministra da Educação não contém, porém, a explicitação suficiente das condições em que integra a Estratégia para a Concepção e Desenvolvimento de um Currículo Nacional do Ensino Básico e Secundário, pelo que se torna equívoca a antecipação do seu efeito, enquanto medida de política educativa, para além do mérito pedagógico-científico de que se possa revestir.

Importa igualmente sublinhar que as Metas são definidas como “instrumentos de apoio à gestão do currículo (...) disponibilizados para serem utilizados voluntária e livremente pelos professores”, pelo que se pretende que “o seu uso efectivo decorra do reconhecimento da sua utilidade prática por parte dos professores, dos alunos e das famílias”. Mas para que tal reconhecimento se possa impor como forma de mobilização destes agentes fundamentais será necessário um esforço redobrado para a explicitação dos critérios com que se hão-de avaliar os

desempenhos escolares, bem como a atenuação do emprego de designações eruditas, ou mesmo de metáforas académicas, inacessíveis de um modo especial aos alunos e às famílias.

Se retomarmos os cinco pressupostos para a elaboração das Metas e os aplicarmos a uma simples leitura em diagonal das referidas Metas de Aprendizagem, facilmente se poderá verificar que poucas vezes se teve em conta a forma de evidenciar o desempenho, deixando-se, contrariamente ao que se propõe o documento, à interpretação dos utilizadores das Metas a concepção dos critérios para obtenção dos resultados de aprendizagem esperados. *O desempenho esperado por parte do aluno*, portanto, por falta da explicitação necessária, dificilmente poderá ser alcançado em termos de um entendimento comum dos seus utilizadores, quer se trate, designadamente, dos professores, quer dos produtores dos testes nacionais de avaliação.

A heterogeneidade de critérios com que são formuladas as metas para as várias disciplinas ou áreas disciplinares acentua a ambiguidade do projecto e dificulta uma compreensão mais rigorosa do modo como foi utilizado o conceito de metas de aprendizagem e do papel destas na orientação da prática lectiva.

De facto, quer do ponto de vista quantitativo, quer qualitativo, verificam-se diferenças muito significativas. A título de exemplo, e mesmo tendo em conta as diferenças óbvias entre o nível de aprofundamento das várias disciplinas, comparem-se as 6 metas de aprendizagem para as Línguas Estrangeiras com as 101 metas para a Língua Portuguesa no 3º ciclo, ou mesmo com as 117 metas para o 1º ciclo. Desta diferença quantitativa decorre necessariamente uma diferente concepção do que são as metas e de qual é a sua função orientadora. No primeiro caso, encontramos formuladas as competências ou objectivos fundamentais em torno de seis domínios, no segundo, desce-se a uma particularização exaustiva de subdomínios. Quais as vantagens efectivas desta formulação relativamente aos “Descritores de Desempenho” que surgem no programa de Português de 2009? Trata-se apenas de dizer o mesmo

dentro de outro referencial terminológico ou há uma intenção de reorientar ou redefinir o programa em vigor?

A par destes exemplos e das dúvidas que eles suscitam, outros aspectos poderiam ser referidos, tais como: formulações muito ambiciosas que dificilmente podem corresponder a “resultados esperados” no ano de escolaridade para o qual são propostas (*O aluno **constrói** uma interpretação sobre a origem e composição do Universo...* Meta final 1 – C.F.Q. 3º ciclo); formulações que oscilam entre a identificação de competências e a listagem de conteúdos (cf. Meta Final 8 – História 3º ciclo); listagem “de terminologia e conceitos substantivos”, cerca de 200 que o aluno terá de saber aplicar no conjunto dos três anos que constituem o 3º ciclo de escolaridade).

Com efeito, os referenciais constituem uma deriva entre a descrição dos níveis de competência (ou proficiência), como constam nas línguas estrangeiras (*standards*), e os perfis de aprendizagens intermédios e finais relativos a conteúdos ou objectivos e, por vezes, mesmo a capacidades e atitudes esperadas.

3. Recomendações sobre a Adopção das Metas de Aprendizagem

Reconhece-se, perante a desorganização curricular que hoje se verifica, a importância de que se reveste a construção de um dispositivo de apoio à gestão da actividade curricular destinado, sobretudo, a melhorar os procedimentos de monitorização e avaliação das aprendizagens, com vista à regulação e readequação sistemáticas do trabalho curricular dos alunos e dos professores.

As Metas de Aprendizagem, tal como foram apresentadas, pretendem responder a essa necessidade.

No entanto, na medida em que devem ser utilizadas também para que sejam alcançados os objectivos faseados do Programa Educação 2015, recomenda-se que:

1. A validação social e pedagógica destas Metas de Aprendizagem, através de uma extensa utilização, seja rigorosamente monitorizada ao longo dos dois primeiros anos do Programa Educação 2015.
2. A eventual utilização das Metas na administração de provas aferidas, no decurso dos anos de validação das mesmas, deverá ser devidamente ponderada, uma vez que poderá provocar uma desregulação dos resultados escolares, justamente durante o ciclo temporal do Programa Educação 2015, que pretende promover a melhoria dos resultados de aprendizagem e reduzir a repetência dos alunos.
3. No decurso do período de validação e dada a extensão das Metas formuladas, será adequado proceder ao ajustamento das Metas finais, e especialmente das intermédias, aos diferentes níveis de desenvolvimento possível. Sugere-se, assim, uma particular atenção na formulação para o 1.º e 2.º ciclos do ensino básico e, em particular, para os 1.º e 2.º anos do 1.º ciclo, não esquecendo que no 2.º ano continua a verificar-se a mais elevada percentagem de repetência deste ciclo (7,5 %).
4. A fim de conferir uma maior unidade formal ao documento, deveriam ser retomados os cinco critérios ou pressupostos para elaboração das Metas, atenuando, desse modo, a diversidade de metodologias na formulação dos referenciais por disciplina.
5. Durante o processo de validação das Metas convirá atender à necessidade de se utilizar no documento uma linguagem académica menos sofisticada, para que seja acessível não só aos professores, mas também aos alunos e às famílias que a equipa do Projecto pretende mobilizar para o seu uso efectivo nas escolas.
6. As necessidades de actualização científica e de aperfeiçoamento pedagógico dos professores deverão ser sistematicamente recolhidas, para que seja possível projectar uma continuada formação de professores, dado que o Projecto dispõe de consultores curriculares para acompanhamento dos professores do conjunto de escolas seleccionadas

para a aplicação das Metas, tendo em conta que a qualidade das práticas de ensino é um factor determinante da evolução dos resultados escolares.

7. Finalmente, se avalie a possibilidade de alargar a rede de consultores a nível nacional, como suporte dos coordenadores dos departamentos curriculares, para que assim se atenuem os previsíveis efeitos perversos que a adopção de mais um novo documento curricular, estruturado de forma diversa dos documentos anteriores, pode gerar, em virtude do aumento de ruído cognitivo na sua apropriação.

Vê-se, porém, com apreensão a introdução em simultâneo nas escolas de um conjunto de novos dispositivos com incidência directa na actividade curricular, designadamente, o novo acordo ortográfico, novos programas e respectivos manuais, nova terminologia linguística, o documento Metas de Aprendizagem, bem como a reorganização curricular do ensino básico e secundário a terem de corresponder conjugadamente aos objectivos do Programa Educação 2015 para a elevação das competências básicas dos alunos portugueses e a avaliação respectiva da sua evolução.

Esta situação invulgar vai requerer um forte esforço de mobilização e acompanhamento destas políticas, a nível nacional, envolvendo todos os potenciais interventores, a fim de que se consiga fazer convergir e harmonizar tantos factores conflituantes

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

14 de Dezembro de 2010

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Parecer sobre
Reorganização Curricular do Ensino Secundário

Parecer n.º 3/2011
do Conselho Nacional de Educação

(publicado no Diário da República n.º 2, 2.ª Série, de 4 de Janeiro)

Parecer sobre

Reorganização Curricular do Ensino Secundário

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Maria do Rosário Barros e Querubim Silva, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 14 de Dezembro de 2010, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu quarto Parecer no decurso do ano de 2010.

Introdução

O Conselho Nacional da Educação (CNE) foi chamado a pronunciar-se sobre o Projecto de Lei que altera o Decreto-Lei nº 74/2004, de 26 de Março, na redacção conferida pelos Decretos-Lei nº 24/2006, de 6 de Fevereiro, nº 272/2007, de 26 de Julho, e nº 4/2008, de 7 de Janeiro, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão do currículo do ensino secundário, avaliação das aprendizagens e certificação.

O Parecer que resulta da apreciação das alterações propostas apresenta a seguinte estrutura: 1. Contextualização das alterações à organização e gestão do currículo do ensino secundário; 2. Apreciação das alterações propostas no Projecto de Lei; 3. Conclusões e Recomendações.

1. Contextualização das alterações à organização e gestão do currículo do ensino secundário

1.1. Configuração da oferta

A partir da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo o Ensino Secundário passou a configurar-se como unidade autónoma com a função de preparar quer para a prossecução de estudos, quer para a inserção socioprofissional, assumindo-se como um ciclo terminal com formações de largo espectro e sem características exclusivamente propedêuticas em relação ao Ensino Superior.

Em conformidade com estas características, os planos curriculares subsequentes têm vindo a consagrar uma oferta cada vez mais diversificada, que em 1989⁴⁵ ainda se traduzia numa distinção entre *cursos predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos* e *cursos predominantemente orientados para o ingresso na vida activa* . Em 2001, estes cursos assumiram a designação de *Cursos Gerais* e *Cursos Tecnológicos* e passaram a ser dotados de matrizes curriculares específicas. Além destes, a chamada “diversificação das ofertas curriculares” (Artº 9º) também se concretizava através de *percursos de educação e formação* destinados a jovens em idade de frequência do ensino secundário que pretendessem obter um certificado de qualificação de nível II.

A partir de 2004⁴⁶, consolida-se uma oferta mais diversificada, composta por quatro tipologias de cursos⁴⁷ vocacionados para o prosseguimento de

⁴⁵ Decreto-Lei nº 286/89, de 29 de Agosto

⁴⁶ Decreto-Lei nº 74/2004, de 26 de Março

⁴⁷ a) Cursos Científico-Humanísticos (CCH) – vocacionados para o prosseguimento de estudos –, que incluíam: Cursos de Ciências e Tecnologias; Curso de Ciências Socioeconómicas; *Curso Científico-Humanístico de Línguas e Humanidades* (resultante da fusão em 2006 dos Cursos de Ciências Sociais e Humanas e de Línguas e Literaturas), C Artes Visuais.

b) Cursos Tecnológicos (CT) – orientados na dupla perspectiva da inserção no mercado do trabalho e do prosseguimento de estudos –, que incluíam e ainda

estudos ou de dupla certificação, também disponíveis em regime de ensino recorrente (com a excepção dos Cursos Profissionais), para além dos referidos *percursos de educação e formação* profissionalmente qualificantes.

Esta é, portanto, a actual configuração da oferta de educação e formação de nível secundário.

1.2. Organização do currículo

A organização curricular da oferta educativa de nível secundário caracteriza-se por uma relativa homogeneidade estrutural em que, pela afinidade de planos curriculares, se pretende facilitar a permeabilidade entre cursos.

Em 1989, os dois tipos de cursos criados subordinavam-se a uma estrutura comum organizada em três componentes que incluíam a *Formação Geral*, *Formação Específica* e *Formação Técnica*. Em 2001, a primeira manteve-se comum aos dois tipos de cursos, a *Formação específica* manteve-se nos Cursos Gerais e tomou a designação de *Formação Científico-Tecnológica* nos Cursos Tecnológicos. A *Formação Técnica* deu lugar à *Área de Formação Pessoal e Social* nas duas tipologias criadas.

A partir de 2004, a componente de *Formação Geral* mantém-se comum (com ligeiras alterações) aos Cursos Científico-Humanísticos (CCH), Cursos Tecnológicos e Cursos Artísticos Especializados (CAE),

incluem: CT Construção Civil e Edificações, CT Electrotecnia e Electrónica, CT Informática, CT Design de Equipamento, CT Multimédia, CT Administração, CT Marketing, CT Ordenamento do Território e Ambiente, CT Acção Social, CT Desporto.

c) Cursos Artísticos Especializados (CAE) – vocacionados para o prosseguimento de estudos ou na dupla vertente de inserção no mundo do trabalho e do prosseguimento de estudos), e

d) Cursos Profissionais (CP) – vocacionados para a qualificação inicial dos alunos, privilegiando a sua inserção no mundo do trabalho e permitindo o prosseguimento de estudos.

enquanto a componente *Formação científico-tecnológica* se diversifica em duas outras - *Formação Científica* e *Formação Tecnológica* -, tal como aparece no projecto em apreço.

A composição destas várias componentes de formação tem sofrido alterações avulsas ao longo deste período (ver anexos 1 e 2), tendo-se também diluído progressivamente uma dimensão interdisciplinar e transdisciplinar que teve a sua maior expressão na organização curricular de 1989 e 2001.

A componente de *Formação Pessoal e Social* deixou de ser uma área curricular inscrita nas matrizes dos cursos, em 2004, para passar a constituir uma dimensão transversal sob a designação de *Desenvolvimento Pessoal e Social*⁴⁸.

O projecto de 2010 vem criar uma disciplina de *Formação Cívica* apenas nos Cursos Científico-Humanísticos, com 45 minutos semanais no 10º ano, “com vista a reforçar, principalmente, as matérias da educação para a saúde e a sexualidade” (ver anexo 3).

A *Área de Projecto*, criada em 2001 pelo Decreto-Lei nº 7/2001, de 18 de Janeiro, começou por integrar a Área de Formação Pessoal e Social, com uma carga horária de 3 unidades de tempo semanal nos 10º, 11º e 12º anos, sendo assegurada por uma equipa de 2 professores. A sua congénere nos Cursos Tecnológicos era a *Área de Projecto Tecnológico*, com a mesma carga horária. Funcionava de forma integrada numa das disciplinas da componente científico-tecnológica nos 10 e 11º anos e autonomamente no 12º ano, sendo neste caso também assegurada por uma equipa de 2 professores. Em 2004, a Área de Projecto sofreu várias restrições: a carga horária passou a ser de duas unidades semanais, num único ano de escolaridade (12º ano), exclusivamente nos cursos científico-humanísticos e leccionada apenas por um professor. A Área de

⁴⁸ Integrada numa componente de *Promoção do sucesso escolar* que igualmente inclui as dimensões de *Acompanhamento e complemento pedagógico* e *Orientação escolar e profissional*.

Projecto Tecnológico passou a designar-se *Projecto Tecnológico*, a fazer parte da Área Tecnológica Integrada (ATI) da componente de Formação Tecnológica, e a funcionar apenas no 12º ano com 27 unidades lectivas, o que se mantém até à data.

O Projecto de 2010 vem extinguir definitivamente a Área de Projecto. (ver anexo 3)

1.3. Avaliação

O sistema de avaliação das aprendizagens compreende as modalidades de avaliação formativa e sumativa, incluindo, neste caso, a avaliação sumativa interna e a externa. Esta última integra a realização de exames nacionais no 12º ano cujo âmbito de aplicação e disciplinas de incidência têm também variado ao longo do período em análise.

Começou por abranger todos os cursos do ensino secundário e assim se manteve até 2004, data em que deixou de se aplicar aos alunos do ensino recorrente e profissional que não pretendessem prosseguir estudos. Em 2006, passou a destinar-se apenas aos alunos dos Cursos Científico-Humanísticos (excluindo recorrente) e, em 2008, reintroduziu-se a possibilidade de os alunos do ensino recorrente realizarem exames, desde que na qualidade de candidatos autopostos.

O leque de disciplinas sobre as quais incide esta modalidade de avaliação também tem variado entre 2001 e 2010, com especial relevo para a disciplina de Filosofia que o passa a integrar em 2004 (com carácter de obrigatoriedade), é retirada em 2006, voltando a ser contemplada no projecto de 2010, agora com carácter opcional e em alternativa a uma disciplina da componente de Formação Específica (ver anexo 4).

2. Apreciação das alterações propostas

A crítica de fundo, expressa em pareceres anteriores do CNE, continua válida, a nosso ver.

São apresentadas alterações pontuais e desconexas, sem ou com insuficiente fundamentação pedagógica, que *transmitem uma vez mais uma indesejada instabilidade na condução da política pública de educação* (Parecer nº 1/2006, ponto 10), contribuem para a descaracterização do desenho curricular definido pelo Decreto-Lei nº 74/2004 e não melhoram de forma significativa a qualidade de ensino (Parecer nº 1/2007, ponto 2).

2.1. Introdução, a título facultativo, do exame de Filosofia

A prevista (re)introdução de exame final nacional na disciplina de Filosofia da componente de formação geral para conclusão do ensino secundário, para os alunos dos cursos científico-humanísticos, não é, em si mesma, negativa e tem vindo a ser defendida por professores de Filosofia e por associações que os representam, designadamente a Sociedade Portuguesa de Filosofia.

Porém, da proposta que foi apresentada, não entendemos o motivo pelo qual o alargamento da oferta de exames nas disciplinas de formação geral se restringe apenas à disciplina de Filosofia, com carácter opcional, e não à Língua Estrangeira.

Se a opção pela Filosofia reconhece que esta disciplina tem um estatuto e um papel insubstituível na formação geral dos jovens ou se decorre de solicitações de instituições do Ensino Superior, então isso deveria ser expresso.

E, ainda, se é necessário o exame para a valorização da formação geral, como se compreende que seja facultativo? O princípio fundamental é o da valorização da formação geral ou o número total de exames a realizar pelos alunos? O que justifica que os exames obrigatórios só possam ser quatro?

O argumento apresentado pelo Ministério da Educação para a (re)introdução desse exame não é consistente, gera ambiguidade quanto

ao entendimento do que garante “valor” a uma formação escolar e, por outro lado, é fragilizada pelo carácter facultativo do exame.

Independentemente do valor que possamos atribuir aos exames, seria de esperar por parte do Ministério da Educação uma orientação clara no sentido de reafirmar como exigência primeira para a valorização das formações (geral ou específica) o reforço da qualidade das práticas de ensino e de aprendizagem e, conseqüentemente, a melhoria da formação dos professores e das condições efectivas em que decorre o trabalho escolar.

Ressaltam ainda algumas questões:

- Em que momento é que os alunos escolhem as disciplinas que ficam sujeitas a exame nacional: no acto da matrícula, na inscrição para exames, ou outro?

- Embora se mantenha o número de quatro exames obrigatórios para a conclusão do ensino secundário, nos cursos científico-humanísticos, os alunos poderão realizar o exame de Filosofia (exame opcional) e substituir uma das específicas, caso não tenham obtido aprovação com o exame nessa disciplina?

2.2. Eliminação da Área de Projecto do 12º ano

A eliminação da Área de Projecto do 12º ano é justificada pela optimização dos recursos, simultaneamente com a diminuição da carga horária lectiva semanal dos alunos em especial no ano de conclusão do ensino secundário, e também pelo decurso da experiência da sua aplicação.

Das três razões apresentadas apenas uma resulta evidente – a optimização dos recursos, entendida na óptica da redução orçamentária – ou seja, diminuição do número de docentes. Avançar com medidas nessa óptica economicista, sem atender às exigências actuais da formação dos jovens, terá conseqüências muito negativas para a educação em Portugal.

A diminuição da carga horária não é um argumento forte, dado que a do 12º ano é equilibrada e é já menor do que as do 10º e 11º anos.

A evocação da experiência da aplicação da Área de Projecto como razão para a sua eliminação, para ser um argumento válido, exigiria que se conhecessem os estudos em que se baseia tal conclusão. Se há experiências negativas, também as há muito positivas.

A inclusão da Área de Projecto no currículo do Ensino Secundário foi justificada pela identificação, no âmbito da “Revisão Participada do Currículo” de pontos críticos e constrangimentos no Ensino Secundário, nomeadamente a sua natureza excessivamente formal e a sua dependência de uma lógica de divisão disciplinar dos conhecimentos, em detrimento de uma perspectiva integradora (Orientações do Ministério da Educação para a Área de Projecto dos Cursos Científico-Humanísticos e Projecto Tecnológico dos Cursos Tecnológicos - 2006). A Área de Projecto constituiria a oportunidade para o desenvolvimento de “projectos concretos” na lógica de interdisciplinaridade e ligação à realidade. Se os objectivos que justificaram a introdução desta área curricular não disciplinar continuam válidos, então seria de investir na melhoria das condições da sua efectivação e na divulgação das experiências positivas e não na sua eliminação.

Se os objectivos que determinaram a inclusão da Área de Projecto no Ensino Secundário já não são pertinentes, então qual é o novo entendimento estratégico da organização curricular do Ministério da Educação?

Mais uma vez, o Ministério da Educação virá promover a desorientação. Professores e escolas que investiram trabalho para que a Área de Projecto pudesse contribuir para um enriquecimento da formação dos seus alunos vêem os seus esforços inutilizados.

Em síntese, não concordamos com a eliminação da Área de Projecto, porque esta permite:

- promover a orientação escolar e profissional dos alunos, relacionando os projectos desenvolvidos com os seus contextos de trabalho e saídas profissionais;
- favorecer o desenvolvimento de atitudes de responsabilização pessoal e social dos alunos;
- valorizar como metodologia de trabalho a prática inter e transdisciplinar;
- preparar para o prosseguimento de estudos e inserção no mercado de trabalho;
- valorizar o debate como meio adequado à resolução de problemas, confrontação de ideias e apresentação de críticas;
- fortalecer a relação da escola com o meio;
- desenvolver a qualidade dos processos de ensino/aprendizagem;
- fomentar a participação cívica e a cooperação.

2.3. Criação da área de formação cívica no 10º ano

Não há qualquer relação pedagógica entre a eliminação da área de Projecto e a criação de uma área de formação cívica, embora no projecto do Decreto-Lei em análise as duas medidas surjam conjuntamente.

Segundo o Projecto de Decreto-Lei, o sentido da criação da formação cívica no 10º ano é o de *reforçar, principalmente, as matérias da educação para a saúde e a sexualidade*.

O CNE concorda com a criação da Formação Cívica na matriz de todos os cursos de ensino secundário e em todos os anos (10º, 11º e 12º).

Não pode, porém, concordar com uma visão redutora desta área de formação e, por isso, não considera adequado um tempo de 45 minutos

para o desenvolvimento de matérias que exigem aprofundamento e integração de conhecimentos, debate e reflexão.

3. Conclusão e recomendações

Em face do exposto e quanto a alterações pontuais:

1. É necessário que o ME clarifique, sem ambiguidade, a importância dos exames para a valorização do ensino e, nesse sentido, determine quais as disciplinas que deverão estar sujeitas a exame.
2. O CNE considera que deve ser mantida a Área de Projecto no 12º ano dos Cursos Científico-Humanísticos e se deve investir na divulgação de experiências positivas e na formação de professores.
3. O CNE reconhece a importância de uma área de Formação Cívica, mas recomenda a revisão da carga horária que lhe é atribuída para que possa orientar-se para *o desenvolvimento da educação para a cidadania, para a saúde e sexualidade*, não se reduzindo apenas a um destes domínios.

Recomenda, ainda, a formação e o apoio para professores que tenham a seu cargo a orientação desta área.

Em termos globais, o CNE volta a recomendar que se evitem alterações avulsas que fazem perder a necessária coerência e consistência do sistema educativo, reiterando a primeira recomendação geral constante do relatório *Estado da Educação 2010*, recém-publicado pelo CNE:

A continuidade das políticas educativas, sustentada numa cuidada avaliação, é crucial para o desenvolvimento estratégico da Educação e não se coaduna com alterações avulsas na estrutura e organização do sistema.

Anexo 1

Evolução da componente de *formação geral*

	2001	2004	2006	2007	2008	Projecto 2010
Cursos abrangidos	CG e CT	CCH, CT, CAE	CCH, CT, CAE	CCH	CAE	CCH, CT, CAE
Carga horária 10º, 11º 12º	12, 12, 6	CCH e CT: 10, 8, 4 CAE: 10/8, 8/6, 4/2	mantém	8, 8, 4	8/6, 8/6, 4/2	CCH: 8, 8, 4 CT: 10, 8, 4 CAE: 8/6, 8/6, 4/2
Disciplinas	Português	Português	Português	Português	Português	Português
	LE 1 ou 2	LE 1 ou 2	LE 1, 2 ou 3 (Introdução opcional da LE de iniciação)	LE 1, 2 ou 3	LE 1, 2 ou 3	LE 1, 2 ou 3
	Filosofia	Filosofia	Filosofia	Filosofia	Filosofia	Filosofia
	EF	EF*	EF*	EF (Termo da possibilidade de redução da carga horária semanal da disciplina de EF em CCH)**	EF* (Termo da possibilidade de redução da carga horária semanal da disciplina de EF em CAE)**	EF*
	<i>(TIC - área transversal)</i>	TIC (10º ano)	TIC (10º ano)	TIC - Retirada de CCH, ensino regular. Mantém-se na mesma tipologia no ensino recorrente	TIC - Retirada de CAE	TIC - Mantém-se no 10º ano em CT (regular e recorrente) e em CCH (recorrente)

*A disciplina de EF não está contemplada nos planos curriculares dos CAE de Dança e Teatro, nem no Ensino Recorrente

** Esta redução estava prevista em 89, podendo passar de 3 para 2, e a partir de 2004 de 2 para 1.

Anexo 2

CCH - Evolução da componente de *formação específica*

	2001	2004	2007	Projecto 2010
Carga horária 10º, 11º 12º	13,5 -13,5 - 13,5	6/9 - 9 - 6/9 Recorrente: 9, 9, 6	9/10 - 9/10 - 9/10,5	mantém
Disciplinas	Tronco comum: - 1 trienal - 2 bienais Opções: 2	----- 1 trienal Opções: - 2 bienais (a iniciar no 10º ou 11º) - 1 anual	----- 1 trienal Opções: - 2 bienais (a iniciar no 10º) - 1 anual	mantém

CT - Evolução da componente de *formação científico-tecnológica*

	2001	2004	Projecto 2010
Carga horária 10º, 11º 12º	18, 18, 21	F. científica: 4, 4, 2 F. tecnológica: 6, 8, 4+ATI Recorrente: F. científica 3, 4, 2; F. tecnológica: 6, 6, 11	mantém
Disciplinas	(Científicas): - 1 trienal - 1 bienal (Tecnológicas): - 2 trienais - 1 bienal (inclui APT) 1 anual de especificação (12º ano)	Formação científica: - 1 trienal - 1 bienal Formação tecnológica: - 2 trienais - 1 bienal - Área Tecnológica Integrada (ATI): - Disciplina de especificação (12º ano) - Projecto tecnológico - Estágio Recorrente: - 3 trienais - ATI	mantém

Anexo 3

Alterações nas componentes de *formação pessoal e social e Área de Projecto ou Área de Projecto Tecnológico*

	2001	2004	Projecto 2010
Áreas /Disciplinas	<i>Formação pessoal e social – área que inclui as componentes:</i>	<i>(Desenvolvimento pessoal e social - dimensão transversal integrada numa componente de promoção do sucesso escolar)</i>	Disc. de Formação Cívica (0,5 no 10º ano e só em CCH)
	a) Área de Projecto (AP) nos CG Ou Área de Projecto Tecnológico (APT) nos CT (3, 3, 3 – 2 professores)	Redução de AP a 2 blocos, ao 12º, aos CCH e a 1 professor (APT passa a integrar a componente de formação tecnológica)	Extinção de AP (APT mantém-se na situação de 2004)
	b) EMR (1,5; 1,5; 1,5)	EMR (1, 1, 1) em CCH, CT e CAE, excepto recorrente	(EMR mantém-se na situação de 2004)
	c) Actividades de enriquecimento	-----	-----

Anexo 4

Avaliação externa – Alteração das Disciplinas e cursos a abranger

	2001	2004	2006	Projecto 2010
Formação Geral	Port.	Port Filosofia (exc. CP)	Port	Port Filosofia (com carácter opcional, em alternativa com 1 das bienais da F. Específica)
Formação Específica/ Científica	CG: 1 Trienal 1 opção CT: Trienal	CCH: 1 Trienal 1 Bienal estruturante CT: Trienal CAE: 1 disc. da F científica CP: 2 disc. da F. científica	CCH: 1 Trienal 2 Bienais Não se aplica Não se aplica Não se aplica	2 possibilidades: CCH: 1 Trienal 2 Bienais Ou 1 bienal Filosofia (F. Geral)

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

14 de Dezembro de 2010

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Parecer sobre o Programa Educação 2015

**Parecer n.º 4/2010
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 5, 2.ª Série, de 7 de Janeiro)

Parecer sobre o Programa Educação 2015

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Maria Arminda Bragança e António Covas, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 14 de Dezembro de 2010, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu sétimo Parecer no decurso do ano de 2010.

Introdução

Por solicitação de Sua Excelência a Ministra da Educação foi remetido para apreciação e parecer do Conselho Nacional de Educação o *Programa Educação 2015* “ que pretende aprofundar o envolvimento das escolas e das comunidades educativas na concretização dos compromissos nacionais e internacionais em matéria de política educativa”, a partir do ano lectivo 2010-2011.

Considerando esta uma iniciativa muito positiva, que o CNE saúda, designadamente pelo facto de os dois objectivos que a orientam enquadrarem algumas das questões críticas que, actualmente, se colocam ao Sistema Educativo Português e por permitir que o país participe numa estratégia de acção cujos resultados serão internacionalmente monitorizados. Tendo em conta o envolvimento deste Conselho no acompanhamento do Quadro Estratégico para Educação e Formação

2020 e no Projecto Metas Educativas 2021, o CNE propõe-se aprofundar, a curto prazo, o Parecer que agora se apresenta envolvendo, designadamente, através de audições e de Seminários de reflexão, alguns dos principais actores deste processo.

1. Enquadramento do Programa Educação 2015

Parece-nos útil fazer uma síntese do Programa Educação 2015, focando os aspectos mais relevantes para o desenvolvimento deste Parecer que fundamentarão as Recomendações do Conselho.

O Programa Educação 2015 apresenta logo na sua Introdução os compromissos assumidos por Portugal no plano da União Europeia e no plano internacional, no sentido de serem desenvolvidas medidas destinadas “ a assegurar a eficiência dos sistemas de educação e formação”, razão pela qual foram definidas metas comuns para a próxima década.

Assim, no âmbito da União Europeia, o Quadro Estratégico de Cooperação Europeia em matéria de Educação e Formação (EF2020) define os objectivos comuns para os sistemas de educação e formação europeus no horizonte 2020. São quatro os objectivos estratégicos definidos:

1. Tornar a aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade uma realidade;
2. Melhorar a qualidade e a eficácia da educação e da formação;
3. Promover a igualdade, a coesão social e a cidadania activa;
4. Incentivar a criatividade e a inovação, incluindo o espírito empreendedor, a todos os níveis da educação e da formação.

No âmbito da Organização dos Estados Ibero-americanos, Portugal está envolvido no Projecto Metas Educativas 2021, sobre o qual o CNE

emitiu parecer⁴⁹. É afirmado no documento em análise que “Portugal assumiu compromissos de convergência em relação aos princípios enunciados e a algumas das metas definidas nos dois programas”.

Os referidos programas, que têm objectivos comuns. Na metodologia adoptada decidiram formular metas a alcançar num período de dez anos, quantificar e medir os níveis de aproximação a partir de indicadores específicos, acompanhar anualmente os progressos feitos em cada país e realizar um balanço intermédio em 2015.

Nos dois primeiros Anexos apresenta-se uma síntese dos objectivos e metas destes dois programas, bem como informação sobre a situação nacional por relação aos compromissos assumidos.

No âmbito da UE e do EF2020 Portugal considera quatro domínios – competências básicas em Leitura, Matemática e Ciências, abandono precoce da educação e formação, educação pré-escolar e aprendizagem ao longo da vida – podendo verificar-se a distância que ainda nos separa das metas a alcançar em 2020.

No âmbito da Organização dos Estados Ibero-americanos o quadro apresenta-nos seis domínios, três dos quais coincidentes com os do Programa EF2020 europeu e ainda, ensino secundário, bibliotecas escolares e computadores e grau de empregabilidade das formações profissionalizantes.

Faz-se, em seguida, referência ao modo como Portugal procurou responder a alguns objectivos nacionais e internacionais. Em várias áreas - oferta da educação pré-escolar, no alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos, alargamento do leque de ofertas educativas nas escolas, aumento da oferta de educação e formação de adultos e bibliotecas escolares e computadores – os resultados são considerados muito positivos. São mencionados os diversos programas desenvolvidos

⁴⁹ Conselho Nacional de Educação, Parecer nº 5/2010

nos últimos anos: Iniciativa Novas Oportunidades, Rede de Bibliotecas Escolares, Plano Nacional de Leitura e Plano Tecnológico.

São referidas outras duas áreas nucleares da política educativa que carecem de intervenção estratégica: os níveis de competências básicas dos jovens e a saída precoce do sistema de ensino e formação.

Até 2020 Portugal tem o compromisso de assegurar:

- 1 A melhoria nos níveis de competências básicas, mensuráveis pelos resultados obtidos pelos jovens de 15 anos nas provas de literacia, matemática e ciências do PISA;
- 2 A redução das taxas de saída precoce do sistema de ensino.

O Programa Educação 2015 pretende atingir esses dois objectivos, desenvolvendo uma metodologia assente em quatro linhas orientadoras: adopção de indicadores e metas nacionais para as duas áreas nucleares - melhoria de competências básicas em Língua Portuguesa e matemática e redução de desistência escolar -, envolvimento dos agrupamentos e das escolas, envolvimento das famílias, da comunidade e das autarquias e monitorização e avaliação do programa a nível nacional, concelhio, de cada agrupamento e de cada escola.

Para se desenvolver esta monitorização foram seleccionados três indicadores nacionais:

- 1 Resultados em provas nacionais – provas de aferição e exames nacionais;
- 2 Taxas de repetência nos vários anos de escolaridade;
- 3 Taxas de desistência escolar.

No Anexo 3 é feita a descrição detalhada de cada indicador, que pormenoriza o seu objectivo, âmbito, forma de cálculo, os valores actuais

de base que referem, em percentagem, os resultados nacionais das provas e dos exames no ensino público e as metas nacionais para 2015.

O Ministério da Educação assume a responsabilidade de disponibilizar as informações necessárias, nomeadamente:

- 1 Metas nacionais a atingir em 2015 e referentes a cada um dos indicadores;
- 2 Resultados nacionais e concelhios, por ano lectivo, referentes a cada um dos indicadores;
- 3 Resultados de cada agrupamento e escola referentes a cada um dos mesmos indicadores. Esta informação circulará *on-line*, de forma restrita.

O documento termina com propostas diferenciadas dirigidas aos agrupamentos e às escolas, às famílias, associações de pais e encarregados de educação, no sentido de criarem uma estratégia que permita desenvolver o Programa Educação 2015. O Ministério da Educação assume a responsabilidade de acompanhamento e monitorização e avaliação do programa nos seus vários níveis de execução, prevendo a revisão das metas nacionais no ano de lectivo 2012/2013. É, também, dito que cada agrupamento deverá monitorizar a evolução dos seus próprios resultados e que caberá aos responsáveis autárquicos monitorizar a evolução do seu concelho. O Ministério da Educação poderá, assim, avaliar e monitorizar com maior rigor a evolução a nível nacional, verificar a convergência com as metas das estratégias EF2020 (UE) e Metas Educativas 2021 (OEI).

O Anexo 4 contém uma série de sugestões de procedimentos a adoptar pelos agrupamentos e escolas para desenvolverem a sua própria estratégia e o Anexo 5 contém uma calendarização para o corrente ano lectivo.

2. Comentário - Projecto Educação 2015

O Projecto Educação 2015 assenta em dois pressupostos:

1. O objectivo de referência da política educativa do XVIII Governo constitucional – elevar as competências básicas e os níveis de formação e qualificação dos portugueses -, que se encontra consignado nas Grandes Opções do Plano para a presente legislatura;
2. Os compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Quadro Estratégico EF2020 da UE e no Projecto Metas Educativas 2021 da OEI.

Esta convergência procurada a nível nacional e internacional parece-nos positiva, se encarada com o rigor e a exigência a que ela obriga, tendo em conta a diversidade dos contextos em que se desenvolvem os sistemas educativos envolvidos. O Anexo 1 do Programa EF2020 diz que “Esses critérios de referência [...] devem basear-se unicamente em dados comparáveis e ter em conta as diferentes situações verificadas em cada um dos Estados-Membros. Não deverão ser considerados como metas concretas a atingir por cada país até 2020. Ao invés, os Estados-Membros são convidados a ponderar, com base nas prioridades nacionais e tendo simultaneamente em conta as alterações da situação económica, como e em que medida podem contribuir para o cumprimento colectivo dos critérios de referência europeus através de medidas nacionais.”⁵⁰

Entre os oito critérios de referência europeus apontados, que cobrem o essencial das metas educativas e formativas, quer no plano europeu quer no plano da Organização dos Estados Ibero-americanos, a opção portuguesa recaiu sobre quatro indicadores, a saber: as competências básicas, o abandono escolar, a cobertura do pré-escolar e a aprendizagem ao longo da vida. As metas indicadas, tendo um grau de verosimilhança aceitável, não dependem tanto de variáveis-instrumentais, mas mais de variáveis-contextuais que solicitam a mobilização da escola, dos pais, das

⁵⁰ Conclusões do Conselho de 12 de Maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação E.F. 2020.

autarquias, dos agrupamentos escolares, de outras associações e instituições, isto é, do capital social de toda a comunidade educativa. Entendemos que a opção feita foi a mais adequada aos interesses nacionais.

Neste sentido, saúda-se a preconizada metodologia de envolvimento dos principais actores no terreno, de algum modo pioneira face a anteriores processos congéneres, já que deles dependerá, em grande medida, a prossecução das metas fixadas.

Parece-nos extremamente positivo que se proceda à avaliação de um progresso intermédio em 2012/2013, considerando que são necessários factores de regulação na monitorização, evitando o esbanjamento de recursos humanos e materiais em actividades paralelas desarticuladas e não rotinizadas.

É extremamente importante que se promova a articulação do Programa Educação 2015 com as medidas que estão a ser implementadas, nomeadamente as alterações ao Decreto-Lei nº 6/2001 que remetem para a escolas a organização dos tempos lectivos dos 2º e 3º ciclos, a eliminação da Área de Projecto do elenco das áreas curriculares não disciplinares e a reorganização dos desenhos curriculares dos 2º e 3º ciclos.

É, ainda, essencial que se articule este Programa com o Projecto das Metas de Aprendizagem que faz parte da Estratégia Global de Desenvolvimento de um Currículo Nacional do Ensino Básico e Secundário.

No Anexo 3 os indicadores de qualidade educativa que aparecem na tabela 1 referem apenas os exames nacionais de Língua Portuguesa e de Matemática nos diferentes níveis de ensino. Entendemos que, a par dos resultados dos exames nacionais, será imprescindível ter em conta os indicadores dos estudos internacionais em que Portugal está envolvido, nomeadamente o PISA. Divulgados recentemente, podem e devem ser referentes para a construção de indicadores, que avaliem mais do que os

conhecimentos nos diferentes domínios em análise, as competências básicas dos alunos em leitura, matemática e ciências.

Em nosso entender, as tabelas contidas no Anexo 3 não permitem uma leitura clara e revelam ambições muito diferenciadas relativamente às metas propostas.

No que diz respeito ao Anexo 4, que inclui as sugestões de procedimentos a adoptar pelos agrupamentos e pelas escolas, parece-nos que é pormenorizado nas orientações e acções a seguir, mas omissos no que diz respeito à concretização de recursos humanos e materiais que apoiem a sua execução.

É, ainda, de relevar o facto de que na metodologia proposta a administração central se remeter, apenas, a um papel informativo, de monitorização e de avaliação, sem fazer o enquadramento no que diz respeito a providenciar recursos humanos e materiais que possam promover e apoiar as estratégias de desenvolvimento do programa, através de medidas de política de âmbito nacional.

3. Recomendações

Os desafios que se colocam a Portugal para responder adequadamente aos compromissos assumidos a nível nacional, da União Europeia e a nível internacional continuam a ser enormes.

Como consta no Capítulo 6.1 da publicação do CNE – *Estado da Educação 2010 – Percursos Escolares* - onde se faz uma análise da evolução de Portugal relativamente a todas as metas seleccionadas pode-se “ perceber o caminho percorrido pelo país e a distância a que ficou das metas acordadas para 2010, perspectivando a amplitude dos desafios a vencer para alcançar algumas das metas definidas no horizonte 2020.”

Na divulgação recente dos resultados do PISA 2009, que fez o seu enfoque no domínio da competência de leitura dos alunos, Portugal aparece entre os países que apresentam significativas melhorias em

matemática e ciências, entre outras. Esta situação resulta de um investimento importante por parte de todos os agentes educativos, considerando o CNE fundamental salvaguardar as condições para que, no futuro, se consolidem esses resultados.

Verifica-se, no entanto, que ainda temos um grande caminho a percorrer.

Assumindo o CNE a intenção de acompanhar o desenvolvimento do Programa Educação 2015, da qual decorrerá uma reflexão mais aprofundada e, conseqüentemente, uma apreciação fundamentada nos resultados da sua operacionalização bem como na experiência dos diferentes actores que nele intervêm, entendemos oportuno formular algumas recomendações sobre o documento em apreciação.

No sentido de que o Programa Educação 2015 possa atingir as metas que nele se encontram definidas o CNE recomenda que:

1. Os agrupamentos e as escolas no exercício pleno da sua autonomia adequem a sua estratégia ao contexto socioeducativo em que se inserem, procurando identificar as causas para os resultados menos bons que alcançam e a que nível se situa a responsabilidade: das próprias organizações escolares, da administração local, regional ou central.
2. A Administração Educativa crie as condições necessárias à resolução dos problemas, cuja responsabilidade não possa ser integralmente cometida aos agrupamentos e às escolas e às entidades que venham a ser mobilizadas para o desenvolvimento deste Programa.
3. O Ministério da Educação se empenhe em assegurar a coerência e a articulação das alterações que se propõe introduzir no sistema educativo, de modo a focalizar o trabalho das escolas no cumprimento dos objectivos prioritários que permitam melhorar as aprendizagens de todos os alunos.
4. Os indicadores para a avaliação da melhoria das competências básicas dos alunos não se limitem, apenas, aos resultados das provas nacionais

que testam essencialmente os conhecimentos. Deverão construir-se outros que, à semelhança dos utilizados no estudo PISA, permitam avaliar efectivamente as competências dos alunos.

5. O financiamento para a educação seja adequado, consistente e proporcional ao esforço proposto, muito em particular para dar concretização ao que se estabelece na RCM nº 91/2010 de 19 de Novembro, no que se refere à Agenda Digital 2015 e à Educação de Excelência como área de intervenção prioritária, que prevê a criação do “Tutor virtual da matemática”, a desenvolver como projecto-piloto já em 2010-2011 e, também, para dar expressão material concreta ao tema central da Estratégia 2020 da Comissão Europeia, designada uma estratégia *inteligente*, sustentável e *inclusa*, onde a educação, mais uma vez, tem um papel central de grande relevo.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

14 de Dezembro de 2010

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Parecer sobre o Projecto de Lei que altera
a Lei de Bases do Sistema Educativo no que se refere
aos ciclos curtos de ensino superior

Parecer n.º 2/2010
do Conselho Nacional de Educação

(publicado no Diário da República n.º 27, 2.ª Série, de 9 de Fevereiro)

Parecer sobre o Projecto de Proposta de Lei que altera a Lei de Bases do Sistema Educativo no que se refere aos ciclos curtos de ensino superior

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Relatores Domingos Xavier Viegas e Edgar Romão, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 17 de Dezembro de 2009, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu último Parecer no decurso do ano de 2009.

Parecer

1. Introdução

O XVII Governo Constitucional elaborou um projecto de proposta de lei de alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Posteriormente, de acordo com o seu Programa, o XVIII Governo Constitucional traça o objectivo de “Promover, também, a generalização da oferta de cursos de especialização tecnológica por instituições de ensino superior politécnico, procedendo à avaliação específica da experiência adquirida, designadamente junto do mercado de trabalho, por forma a multiplicar por três o número de inscritos nestes cursos, durante a próxima legislatura; [4]”. Entende-se, assim, que aquele projecto de proposta de lei visava acolher e dar uma melhor visibilidade a este propósito, de fomentar os cursos de especialização tecnológica (CET) no ensino superior e, ao mesmo tempo, conferir um estatuto mais claro aos estudantes que os frequentam.

Tendo sido solicitado ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a emissão de um parecer sobre esta medida legislativa, entendemos que se deveria aproveitar a ocasião para produzir uma breve reflexão sobre os ciclos curtos de ensino superior, ou ciclos curtos especializados e em particular os CET, sobre o seu enquadramento no ensino superior e a sua evolução nos anos recentes.

Não podemos, porém, deixar de questionar a oportunidade de uma alteração tão pontual e avulsa à LBSE e, bem assim, sobre as possíveis implicações sistémicas de tal alteração.

Com efeito, parece-nos que a Lei de Bases é, ou deveria ser, como o seu próprio nome indica, o mais fundamental documento de política educativa, ao qual se confere uma dignidade legislativa e formal especial e onde estão inscritos e se consagram os elementos essenciais relativos aos princípios, à estrutura, organização e ao funcionamento do sistema de educação nacional adoptado no nosso País.

Neste contexto, das duas, uma: ou esta alteração é suficientemente essencial para justificar uma alteração pontual e avulsa da Lei de Bases e, nesse caso, carece de uma reflexão sistémica e de fundamentação mais circunstanciada do ponto de vista da política educativa, até do ponto de vista estritamente jurídico formal. Ou, pelo contrário, não representa uma alteração de carácter 'suficientemente essencial' para ter a dignidade de consagração formal na Lei de Bases e, nesse caso, deve legitimamente colocar-se a questão da sua oportunidade e, de um modo mais geral, qual o sentido deste tipo de alterações avulsas e pontuais à LBSE. Trata-se, portanto, de uma questão prévia que merece ser esclarecida.

2. Os Ciclos Curtos Especializados

Os Ciclos Curtos Especializados, tal como são designados na proposta de alteração da LBSE em apreço, são igualmente conhecidos pela sua designação de Cursos de Especialização Tecnológica (CET), que traduz a concretização mais comum dos referidos Ciclos Curtos Especializados. Embora reconheçamos que as duas designações não sejam equivalentes,

iremos adoptar neste Parecer esta última designação (CET), por ser a que está melhor caracterizada na legislação vigente.

Os CET foram criados nas escolas profissionais pelo Decreto-Lei n.º 70/93, de 10 de Março, e regulamentados pela Portaria n.º 1227/95, de 10 de Outubro. Estes CET constituíam formações pós-secundárias de nível não superior, de carácter profissionalizante, conferiam diplomas de especialização tecnológica — tal como definido pela Decisão n.º 85/368/CEE, do Conselho, de 16 de Julho, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, n.º L 199, de 31 de Julho de 1985 — e a frequência de tais CET exigia uma qualificação profissional prévia na mesma área de formação ou em áreas de formação afins.

Posteriormente, os CET foram objecto de nova regulamentação, através da Portaria n.º 989/99, de 3 de Novembro (que revogou a Portaria n.º 1227/95) que, entre outras medidas de operacionalização destes cursos, elevou os seus diplomas de especialização tecnológica para o nível 4 de qualificação profissional e procedeu ao seu enquadramento no âmbito do Sistema Nacional de Certificação Profissional⁵¹.

Com a aprovação do Decreto -Lei n.º 88/2006, de 23 de Maio, deu-se nova alteração de relevo no regime dos CET, confirmando a possibilidade de leccionação dos CET nos estabelecimentos de ensino superior, aliás já anteriormente prevista pela Portaria n.º 392/2002, de 12 de Abril.

De acordo com aquele diploma, os CET mantêm-se cursos pós-secundários não superiores que visam a aquisição do nível 4 de formação profissional. Este nível 4 de formação profissional obtém-se através da

⁵¹ Aos diplomados com CET ministrados pelas Escolas Tecnológicas ao abrigo da Portaria n.º 1227/95 que fossem detentores de diploma de qualificação profissional de nível 3, de diploma de 12º ano de escolaridade ou equivalente e tivessem concluído com aproveitamento o curso com duração mínima de 1200 horas, foi-lhes atribuída qualificação profissional de nível 4, pelo Despacho Conjunto n.º 298/2002, de 17 de Abril.

conjugação de uma formação secundária, geral ou profissional, com uma formação técnica pós-secundária e caracteriza-se por:

- “a) Ser uma formação técnica de alto nível;
- b) A qualificação dela resultante incluir conhecimentos e capacidades que pertencem ao nível superior;
- c) Não exigir, em geral, o domínio dos fundamentos científicos das diferentes áreas em causa;
- d) As capacidades e conhecimentos adquiridos através dela permitirem assumir, de forma geralmente autónoma ou de forma independente, responsabilidades de concepção e ou de direcção e ou de gestão. Dados os seus objectivos e características, a formação a ministrar no âmbito destes cursos pode ser assegurada por instituições de índole diversa, tendo bem recentemente sido reafirmado, através da alteração introduzida na Lei de Bases do Sistema Educativo pela Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, o papel que os estabelecimentos de ensino superior devem desempenhar no quadro da rede de oferta de formação profissional deste nível.” (artigo 4º do D. L. n.º 88/2006, de 23 de Maio).

A aprovação num CET, embora não constitua um grau de ensino, confere aos seus formandos um diploma de especialização tecnológica. Os titulares deste diploma podem concorrer à matrícula e inscrição no ensino superior, através do concurso especial a que se refere a alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 393 -B/99, de 2 de Outubro, competindo ao órgão legal e estatutariamente competente de cada estabelecimento de ensino superior fixar, para cada um dos seus cursos superiores, quais os CET que lhes facultam o ingresso.

Segundo o artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 88/2006, de 23 de Maio, estes cursos são ministrados em estabelecimentos de ensino superior e ainda em estabelecimentos de ensino não superior, nomeadamente em:

- Estabelecimentos de ensino secundário (públicos e particulares ou cooperativos com autonomia e paralelismo pedagógico);
- Centros de formação profissional (da rede sob coordenação do Instituto de Emprego e Formação Profissional, de gestão directa ou participada);
- Escolas tecnológicas (criadas ao abrigo do despacho conjunto dos Ministros da Indústria e Energia e da Educação, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 18 de Novembro de 1991, e do despacho conjunto dos Ministros da indústria e Energia, da Educação e do Emprego e da Segurança Social, publicado no *Diário da República*, 2.^a série, de 7 de Outubro de 1995);
- Outras instituições de formação acreditadas pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Como se pode ver, trata-se uma oferta educativa pluri-institucional e mesmo interministerial, que se destina a satisfazer de uma forma diversificada e ágil as necessidades educacionais e formativas manifestadas pelo mercado de trabalho, que obedece a dinâmicas conjunturais e locais muito variadas.

De acordo com a lei, a organização dos CET tem componentes de formação em contexto escolar e em contexto de trabalho. A duração dos CET é superior a um ano lectivo, sendo variável de curso para curso. De acordo com a Portaria n.º 989/99, de 3 de Novembro, esta duração estava compreendida entre 1200 a 1880 horas; com a publicação do Decreto-Lei n.º 88/2006, de 23 de Maio, esta duração foi alterada, passando a estar compreendida entre 1200 e 1560 horas [1].

Uma vez que os CET são uma formação que está organizada por um limite de número de horas e não por anos curriculares, o início e conclusão das edições destes cursos pode não ser coincidente com o dos restantes níveis de ensino. [1]

Traduzindo esta extensão na medida de esforço correntemente utilizada no ensino superior que são os *European Credit Transfer and accumulation System* (ECTS), pela consulta dos dados sobre os 369 CET presentemente em curso ou propostos no âmbito do ensino superior, podemos verificar que a extensão dos CET se contabiliza entre um mínimo de 60 e um máximo de 90 ECTS, com um valor médio de 71.5 ECTS.

A implantação dos cursos de especialização tecnológica em estabelecimentos de ensino superior foi significativamente reforçada nos últimos anos lectivos, quer no que diz respeito à população inscrita, quer no que diz respeito à população diplomada. Os dados estatísticos apresentados em [1] são expressivos desta realidade, como se sintetiza em seguida:

O número de inscritos no 1.º ano, pela primeira vez, em CET aumentou cerca de 16 vezes nos últimos três anos: passou de 223 alunos em 2004-2005 para 3547 alunos em 2007-2008. Durante o mesmo período, o número de inscritos em cursos de especialização tecnológica em estabelecimentos de ensino superior, aumentou igualmente, cerca de 16 vezes: passou de 294 em 2004-2005 para 4811 em 2007-2008. Da mesma forma, reportando-nos ao mesmo período de tempo, o número de alunos que obtiveram um diploma de especialização tecnológica em estabelecimentos de ensino superior, quase quadruplicou: passou de 233 em 2004-2005 para 878 em 2006-2007. No ano de 2008-2009, os dados disponíveis indicam que se inscreveram pela primeira vez 3 926 alunos.

De facto, no seu Parecer 7/2008, sobre as alterações introduzidas no ensino superior, o CNE já havia notado que os dados referentes aos anos de 2004 a 2007 “mostram um crescimento relativamente limitado do número de alunos em CET no ensino superior, embora se detecte uma aceleração da procura no último ano [3, p. 117]”. Nesta altura, parece-nos que se verifica já um crescimento consolidado, que exprime a ocorrência de uma nova e importante dimensão na acção formativa do ensino superior, que se torna importante aprofundar.

A consulta dos dados estatísticos mostra que os CET têm tido um crescimento importante no ensino politécnico do subsistema público e no ensino universitário do sistema privado, tendo expressão bastante menor nos outros subsistemas, embora não negligenciável.

Apraz-nos verificar que a medida proposta pelo Governo, embora de uma forma muito parcial, vai ao encontro de uma recomendação contida no Parecer nº 1/2004 do CNE, em que se afirmava:

“Torna-se premente caminhar em direcção a uma plena integração das políticas de educação e formação vocacional, de forma a eliminar a sobreposição das ofertas e a concretizar os princípios da educação e da formação ao longo da vida. Para este efeito, o articulado da lei de bases deveria salientar a necessidade de um aumento da oferta de percursos profissionalizantes de formação e assegurar a valorização social de tais percursos, defender a necessária articulação e permeabilidade entre níveis académicos e de aptidão profissional, assegurar a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das instituições, estimular a parceria de diferentes entidades na promoção da qualificação inicial de jovens, favorecendo a ligação dos projectos educativos ao meio socioeconómico, e propor uma política de financiamento plural e estável dos percursos do ensino profissional que salvaguarde a estabilidade das instituições, a melhoria contínua dos seus projectos educativos e a igualdade de oportunidades de acesso e de frequência, em condições semelhantes às dos restantes percursos do ensino não superior.” [2, p. 28].

Fazemos notar ainda que o desenvolvimento da oferta desta formação vai ao encontro do que o CNE recomendava no Parecer nº 7/2008:

“Acreditamos que o alargamento da escolaridade universal obrigatória e a sua cobertura universal vão exigir políticas comuns, interministeriais, de articulação entre educação e formação, assim como uma conveniente articulação entre estratégias alternativas de formação (mais ou menos profissionalizantes).

Parece-nos que à medida que se avança na escolaridade deverão coexistir percursos diversos de formação, garantidamente permeáveis, para a aquisição de conhecimentos e aptidões tendo em vista tornar cada jovem capaz de gerir com sucesso um percurso pessoal e profissional ao longo da vida.” [2, p. 25].

3. A proposta de Alteração

No presente diploma o Governo propõe-se alterar o articulado da LBSE referente aos ciclos curtos especializados.

Na sua redacção presente, após a alteração introduzida à LBSE pela Lei nº 49/2005, de 30 de Agosto, o artigo 16.º, sobre a formação pós-secundária refere que:

«1 — Os estabelecimentos de ensino superior podem ainda realizar cursos de ensino pós-secundário não superior visando a formação profissional especializada.

2 — Os titulares dos cursos referidos no número anterior estão habilitados a concorrer ao acesso e ingresso no ensino superior, sendo a formação superior neles realizada creditável no âmbito do curso em que sejam admitidos.»

Na alteração presente, o Governo propõe-se dar a seguinte nova redacção a cada um dos dois parágrafos anteriores e acrescentar um terceiro:

«1 — Os estabelecimentos de ensino superior ministram ainda ciclos curtos de formação superior visando uma formação profissional especializada, cuja conclusão com aproveitamento conduz à atribuição de um diploma.

2 — Os titulares dos ciclos de estudos a que se refere o número anterior estão habilitados a ingressar em cursos de licenciatura nas condições fixadas na lei e reguladas pelos estabelecimentos de ensino superior, sendo a formação adquirida creditada nestes cursos.

3 — Os estudantes inscritos nos ciclos de estudos referidos no n.º 1 são, para todos os efeitos legais, estudantes do ensino superior.»

Em síntese, a proposta de alteração em análise consagra os ciclos curtos especializados, subsumindo neles a anterior categoria de “cursos de ensino pós-secundário”, precisa que o ingresso destes alunos se fará nas condições fixadas na Lei e reguladas pelos estabelecimentos de ensino superior e introduz um último item, este sim, novo, em que se estipula que os estudantes inscritos nestes Ciclos Curtos Especializados são, para todos os efeitos estudantes do ensino superior.

Como se pode ver, no n.º 1 do artigo 16.º deixou de se fazer referência aos cursos de curta duração como sendo “pós-secundários”, para se passar a considerá-los de facto como sendo uma **formação superior**. Em nosso entender não se pode daqui depreender que os referidos cursos sejam considerados como sendo, de facto, ensino superior.

Da redacção proposta para este n.º 1 poderia depreender-se que os estabelecimentos de ensino superior ministram de facto ou que devem ministrar os referidos ciclos de curta duração, o que não corresponde à realidade. Parece-nos neste aspecto, que seria preferível reter em parte a redacção dada anteriormente a este ponto, pelo que sugerimos a seguinte redacção alternativa para o n.º 1 do artigo 16.º:

«1 — Os estabelecimentos de ensino superior *podem ainda ministrar* ciclos curtos de formação superior visando uma formação profissional especializada, cuja conclusão com aproveitamento conduz à atribuição de um diploma.»

A nova redacção proposta para o n.º 2 do artigo em apreço reafirma o conceito, já vigente, de que a formação ministrada nos cursos de curta duração, após a sua conclusão, deve ser creditada nas licenciaturas a que os estudantes se candidatem.

Esta é uma prerrogativa que é válida para todos os titulares de diplomas CET, quer estes tenham sido obtidos em estabelecimentos de ensino

superior, quer noutros. Em nosso entender, a redacção proposta para o n.º 2, ao não explicitar este aspecto, poderia suscitar algumas dúvidas, quanto à abrangência desta medida, pelo que sugerimos a seguinte redacção alternativa:

«2 — Os titulares dos ciclos de estudos a que se refere o número anterior, ***independentemente das instituições de ensino que frequentem***, estão habilitados a ingressar em cursos de licenciatura nas condições fixadas na lei e reguladas pelos estabelecimentos de ensino superior, sendo a formação adquirida creditada nestes cursos.»

Por fim, o n.º 3 do referido artigo reconhece aos estudantes que frequentam os cursos de curta duração ministrados por estabelecimentos de ensino superior, o estatuto e os direitos e deveres de estudantes do ensino superior, propondo-se assim excluir qualquer ambiguidade que as formulações anteriores sobre esta matéria pudessem induzir.

Não podemos no entanto deixar de colocar em evidência alguns problemas que esta proposta de alteração pode levantar.

Se analisarmos o conjunto de diplomas – que se mencionam no ponto 4.3 deste Parecer - que regulamentam presentemente o acesso ao ensino superior, conclui-se que o acesso e ingresso no ensino superior está sujeito, em todos os casos – com excepção feita ao regime especial para os maiores de 23 anos e para os titulares de uma formação pós-secundária -, à titularidade de um diploma do ensino secundário ou equivalente e à realização de uma prova de capacidade para a frequência do ensino superior, vulgarmente designada de prova de ingresso.

Por outro lado, o ensino superior organiza-se em três ciclos de estudos: 1º ciclo - licenciatura; 2º ciclo – mestrado; 3º ciclo – doutoramento (artigo 14º da LBSE), pese embora as instituições de ensino superior possam organizar cursos de formação pós-secundária. Refira-se, no entanto, que os cursos de formação pós-secundária, ainda que oferecidos por estabelecimentos de ensino superior, nos termos em que se encontram previstos e regulados na lei, não integram este nível de ensino, embora

confirmam, a quem os frequenta com aproveitamento, condições especiais de acesso ao ensino superior.

Convirá também sublinhar que estes cursos de especialização tecnológica, como são designados, ainda que possam ser creditados, não constituem uma etapa de um qualquer ciclo de estudos do ensino superior, tratando-se, isso sim, de cursos autónomos e com uma natureza própria, tendo por objectivo uma formação profissional especializada, de onde resulta, salvo melhor opinião, que no âmbito da actual malha normativa, podem frequentar CET alunos que não tenham concluído o 12º ano ou equivalente, desde que obtenham aprovação nas disciplinas em falta, até à conclusão do curso, pelo que, pelo menos nestes casos, não seriam asseguradas as condições de acesso ao ensino superior.

O mesmo se passa, aliás, com aqueles estudantes que se encontram a frequentar unidades curriculares do ensino superior, nos termos e ao abrigo do artigo 46º -A do Decreto-lei nº 74/2006, de 24 de Março, os quais apenas adquirem a qualidade de estudantes do ensino superior a partir do momento em que cumpram os requisitos legais para o acesso e ingresso neste nível de ensino.

Ora, da redacção constante do presente projecto de proposta de lei, resulta o propósito de alterar a situação descrita, a vários níveis.

Desde logo, passam a integrar no ensino superior os chamados cursos de especialização tecnológica, quando ministrados em estabelecimentos de ensino superior, criando assim, um novo “ciclo de estudos” de ensino superior de curta duração, com direito a atribuição de diploma de ensino superior, mas que em pouco ou nada se distinguirão do mesmo tipo de cursos ministrados fora do ensino superior. Assim sendo, como consequência lógica, os estudantes que frequentem tais cursos, seriam, para todos os efeitos, estudantes do ensino superior, tal como a proposta em análise descreve.

Postas assim as coisas, de forma simples, parece tratar-se de uma alteração de mero detalhe, destinada a resolver uma questão que parecia

confusa e que, desta forma, ficaria definitivamente esclarecida. Todavia, as consequências de tal alteração devem ser ponderadas em várias perspectivas.

Em primeiro lugar, se os CET, quando ministrados em estabelecimentos de ensino superior, passam a ser considerados cursos de ensino superior, terá de ser definido o regime de acesso e ingresso a tais cursos, pois o que actualmente se encontra previsto e regulado é o acesso ao ensino superior por titulares de diplomas de especialização tecnológica (Decreto-Lei nº 88/2006, de 23 de Maio).

Em segundo lugar, se os CET podem continuar a ser ministrados por outras instituições de formação, conforme se estabelece no artigo 19º do Decreto-Lei nº 88/2006, de 23 de Maio, obedecendo aos mesmos critérios e níveis de formação profissional, ao reservar-se a prerrogativa prevista no nº 3 da proposta de alteração aos inscritos nos CET ministrados por instituições de ensino superior, introduz-se uma desigualdade difícil de compreender no actual contexto. Dificilmente se explicará que os estudantes de uns e outros cursos tenham tratamento diferente perante a lei, quando, afinal, frequentam o mesmo nível de formação, diferenciada apenas pelo tipo de estabelecimento de ensino.

Em terceiro lugar, podendo os estabelecimentos de ensino superior organizar ciclos curtos de formação superior fora do contexto do Decreto-Lei nº 88/2006, de 23 de Maio, podemos assistir à tentação de as instituições de ensino superior organizarem tais cursos como meras etapas das licenciaturas, desvirtuando assim a natureza de tais cursos e, do mesmo passo, a natureza dos cursos de ensino superior.

Considerando ser este também o pensamento do legislador, a fim de clarificar o significado deste artigo, para acautelar as ambiguidades que a presente proposta de lei poderá introduzir, sugere-se a seguinte redacção alternativa para o nº 3:

«3 — Os estudantes inscritos nos ciclos de estudos referidos no nº 1, em estabelecimentos de ensino superior, são, para todos os efeitos legais,

detentores de iguais direitos e deveres dos estudantes do ensino superior.»

Estamos cientes de que a formulação proposta centra a questão na pessoa dos estudantes, nomeadamente nos direitos e deveres que detêm ao frequentar um estabelecimento de ensino superior. Em consequência esta medida não deverá ter efeitos nalguns dos aspectos que são mencionados no ponto seguinte, nomeadamente nas regras de financiamento, na gestão dos estabelecimentos de ensino superior, nem nos *rátios* estatísticos referentes ao ensino superior.

4. Âmbito e implicações da medida

4.1 – Implicações no Sistema

A alteração em apreço, proposta pelo Governo, tem o mérito de clarificar o carácter terciário da formação ministrada pelos CET passando a ter a denominação de ciclos de estudos especializados e a condição, para todos os efeitos legais, de estudantes do ensino superior aos inscritos nos CET. Tal clarificação vem resolver problemas de integração dos CET no sistema educativo e dar maior coerência à sua organização; mas simultaneamente, pela alteração sistémica que opera, tem um âmbito de aplicação muito alargado e implicações transversais.

Assim, entre outras consequências, através desta alteração, dentro da competência consultiva deste Conselho Nacional de Educação:

— As alterações preconizadas poderão reforçar o risco de uma distinção efectiva e percebida entre os CET ministrados por instituições de ensino superior e por outras instituições. Neste contexto e mantendo-se a equiparação, tanto ao nível dos requisitos e do grau de exigência, como dos efeitos do respectivo diploma, agudiza-se a importância da avaliação da qualidade dos cursos, seja prévia, aquando do seu lançamento e registo, seja a avaliação externa posterior (apesar de prevista, não foi ainda concretizada qualquer avaliação externa). Importa uma célere clarificação das entidades a quem cabe concretizar e em que moldes estas

avaliações (a Comissão Técnica para a Formação Tecnológica Pós-Secundária prevista no DL n.º 88/2006? a Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior?), assegurando a necessária articulação.

— A alteração da denominação de formação pós-secundária para ciclo de estudos especializados sugere a necessidade de adaptação da mesma terminologia noutros locais, para uniformização da nomenclatura, nomeadamente: da alínea b) do artigo 12.º da própria Lei de Bases do Sistema Educativo, da alínea a) do artigo 8.º do RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro);

— É alterada administrativa e automaticamente a base de cálculo para o cumprimento por parte das instituições de ensino superior, universitário e politécnico, dos requisitos de funcionamento no que concerne ao seu corpo docente (mormente o disposto nos artigos 47.º e 49.º do RJIES); a alteração repercute-se na necessidade de uma maior número de docentes com grau de doutor nas instituições universitárias, ou com grau de doutor ou título de especialista nas instituições politécnicas, e na consequente necessidade de reforço do seu financiamento para fazer face a essa necessidade — para o número de inscritos em CET em 2008/09 (3926), esta implicação traduz-se na necessidade de um aumento em relação à situação actual de 160 docentes com grau de doutor ou título de especialista, conforme a instituição de ensino superior em causa, e no final da legislatura, cumprindo-se o objectivo traçado no Programa de Governo de multiplicar por três o número de inscritos nos CET [4], traduz-se na necessidade de um aumento de pelo menos 480 docentes com estes grau ou título até 2013;

— No que concerne à organização e governo das instituições de ensino superior, esta alteração atribui aos estudantes dos CET, pela clarificação da sua condição de estudantes do ensino superior para todos os efeitos legais, o direito de voto e de elegibilidade para, e.g. os Conselhos Gerais das instituições e os Conselho Pedagógicos e, em geral, para todos os órgãos eleitos por estudantes ou que incluam na sua composição

representantes de estudantes; esta alteração pode requerer a revisão (para adequação) dos estatutos das instituições de ensino superior.

4.2 – Implicações no Regime de Acesso ao Ensino Superior

O Projecto de Proposta de lei em análise, dada a natureza da matéria que pretende tratar, impõe, se a redacção proposta no projecto de lei for mantida, que se passem em revisão as normas pertinentes, relativas ao regime de acesso e ingresso no ensino superior, que se encontra hoje disperso por, pelo menos, seis diplomas legais com a natureza de lei ordinária.

Para além da necessidade de se harmonizar as diversas modalidades e regimes especiais de acesso e de ingresso no ensino superior (Decreto-Lei nº 393-A/99, de 2 de Outubro), das condições especiais de acesso e ingresso no ensino superior a maiores de 23 anos (Decreto-Lei nº 64/2006, de 21 de Março), do concurso especial para acesso ao curso de Medicina por titulares do grau de licenciado (Decreto-Lei nº 40/2007, de 20 de Fevereiro), do regime de acesso e ingresso no ensino superior (Decreto-Lei nº 296-A/98, de 25 de Setembro, [republicação pelo Decreto-Lei nº 90/2008, de 30 de Maio]), da definição de graus académicos e diplomas do ensino superior (Decreto-lei nº 74/2006, de 24 de Março, [republicação pelo Decreto-Lei nº 107/ 2008, de 25 de Junho]), deverão ser incorporadas as alterações que a aprovação da presente proposta de lei irá produzir, no caso de ser mantida a sua formulação original.

De igual forma o regime de acesso e de ingresso nos CET (Decreto-Lei nº 88/2006, de 23 de Maio) deverá ser revisto, para estar em conformidade com as regras de acesso ao ensino superior vigentes.

4.3 – Outras Implicações

Fora da competência consultiva do Conselho Nacional de Educação, esta alteração tem ainda, entre outras, as seguintes implicações:

— A representação dos estudantes de CET pelas associações de estudantes, reguladas pela Lei do Associativismo Jovem (Lei n.º 23/2006, de 23 de Junho) e a alteração, nomeadamente, da base de cálculo do financiamento a estas entidades;

— O acesso pelos estudantes dos CET:

i) À Acção Social — Decreto-Lei 129/93, de 22 de Abril, alterado pelas Leis n.º 113/97, de 16 de Setembro, n.º 62/2007, de 10 de Setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 204/2009 (cujo artigo 3.º estabelece que beneficiam do sistema de apoio directos e indirectos da acção social todos os estudantes matriculados e inscritos em instituições de ensino superior portuguesas);

ii) Ao passe sub23@superior.tp, criado pelo Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de Agosto, e regulamentado pela Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de Setembro;

iii) A empréstimos para autonomização dos estudantes conforme estabelecidos nos diversos diplomas que os prevêm, nomeadamente no Decreto-Lei n.º 309-A/2007, de 7 de Setembro;

iv) Ao desporto federado no ensino superior, sobretudo às competições regionais nacionais organizadas e ou tuteladas pela FADU – Federação Académica do Desporto Universitário e à sua elegibilidade, no caso dos estudantes de nacionalidade portuguesa, para representar Portugal nas selecções nacionais universitárias.

5. Conclusão

1. Entendemos que a presente de proposta de lei vem ao encontro do desiderato preconizado pelo CNE de que sejam alargadas as ofertas de formação profissional qualificada e, ao mesmo tempo, diversificadas as oportunidades de acesso ao ensino superior, sem perda de exigência ou de reconhecimento social e, como tal, a sua aprovação parece viável, com as propostas de alteração sugeridas e com as chamadas de atenção sobre

as implicações mais alargadas desta medida, que foram apresentadas e que terão de ser acauteladas.

2. Dado o número já significativo e, ao que tudo indica, crescente de instituições de ensino envolvidas, o número e diversidade de formações ministradas e de estudantes envolvidos, parece-nos que deveria existir uma reflexão cuidada sobre a mais-valia desta diversidade, a qualidade superior das formações ministradas e do valor acrescentado na componente de empregabilidade e de qualificação profissional que as formações ministradas nos CET proporcionam.

3. Chamamos, no entanto, a atenção para o facto de que a proposta de lei do Governo, se for mantida a sua formulação, poderá criar situações de desigualdade entre alunos do mesmo nível formativo, pelo facto de frequentarem estabelecimentos de ensino distintos. Se não for clarificada a sua redacção, poder-se-á criar uma nova via de acesso ao ensino superior, disponível apenas a algumas áreas científicas. Ao consagrar uma nova etapa de formação dentro do ensino superior pode mesmo questionar o modelo de Bolonha que está a ser implementado no ensino superior. Em articulação com as entidades que proporcionam actualmente esta formação, deveria fazer-se uma avaliação global do sistema e estudar a oportunidade e conveniência de introduzir as alterações implícitas na proposta de lei do Governo na sua formulação original.

4. Por fim, entendemos que a presente proposta legislativa não justifica que seja feita uma alteração à LBSE. Chamamos, no entanto, a atenção para o facto de se tornar necessário proceder a uma articulação mais coerente da legislação que tem sido produzida sobre este tema, parte da qual foi mencionada neste Parecer, sublinhando ainda que qualquer alteração à LBSE deve ser uma oportunidade para rever e melhorar a construção e funcionamento do sistema educativo.

Referências

[1] – Cursos de Especialização Tecnológica no Ensino Superior: Inscritos e Diplomados. GPEARI, MCTES, Julho de 2009.

[2] – Parecer nº 2/ 2004 do Conselho Nacional de Educação “A proposta e os projectos de lei de bases da educação/do sistema educativo”. In *Pareceres 2004*. Lisboa, CNE.

[3] – Parecer 7/2008 do Conselho Nacional de Educação “Sobre as alterações introduzidas no Ensino Superior”. In *Pareceres 2008*. Lisboa, CNE.

[4] – Programa do XVIII Governo Constitucional.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

17 de Dezembro de 2009

A Presidente, *Ana Maria Bettencourt*

Declaração de Voto – Compreende-se e nada tenho a obstar a uma clarificação do lugar dos CET no quadro dos ciclos curtos ou do estatuto dos estudantes que frequentam estes cursos no âmbito de instituições de Ensino Superior. O acesso ao ensino superior dos estudantes titulares do diploma de formação pós-secundária e a creditação dessa formação para efeitos de prosseguimento de estudos superiores também já estavam salvaguardados pela legislação em vigor.

Menos pacífica é a proposta de considerar que os estudantes inscritos em CET promovidos por instituições de Ensino Superior são estudantes do Ensino Superior (ou de algum modo equiparados, como se propõe no parecer). A manter-se o disposto na actual legislação aplicável aos CET, quanto a nós, de forma acertada, podem frequentar os CET alunos que não tenham concluído o 12.º ano ou equivalente, desde que obtenham aprovação nas disciplinas em falta até à conclusão do CET, pelo que o que alunos que frequentem os CET no quadro duma instituição de Ensino Superior poderão ser considerados alunos deste nível de ensino, ainda que não tenham concluído o secundário. Tal prerrogativa não é concedida aos inscritos nos CET promovidos por outras instituições,

introduzindo uma desigualdade difícil de compreender no actual contexto. É notória a tendência para que os CET estejam cada vez mais ancorados em instituições de Ensino Superior. No entanto, enquanto se mantiver a possibilidade destes cursos poderem ser oferecidos pelo leque de entidades actualmente previstas, fará sentido assegurar idênticos níveis de exigência no que respeita à qualidade da formação e no que respeita aos efeitos (ao menos na perspectiva formal) para quem os frequenta, numas ou noutras instituições. A opção pela frequência de CET deveria ser, antes de mais, uma escolha decorrente na natureza da oferta formativa e não um acesso facilitado ao Ensino Superior.

Assim, considerando:

- a) a questionável pertinência e oportunidade de uma alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo por motivos desta natureza;
- b) que a proposta apresentada não explicita claramente os seus motivos e fundamentos;
- c) que não está feita uma reflexão suficientemente aprofundada das suas implicações e consequências que nos habilite a tomar uma posição sobre a matéria,

entendo dever abster-me na votação do Parecer proposto. ***Paula Santos***

CAPÍTULO III

Recomendação sobre Avaliação das Escolas

Recomendação n.º 1/2011 do Conselho Nacional de Educação

(publicado no Diário da República n.º 5, 2.ª Série, de 21 de Abril)

Recomendação sobre Avaliação das Escolas

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Recomendação elaborado pelos Conselheiros Jorge Marques da Silva e Paula Santos, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 14 de Dezembro de 2010, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim a sua segunda Recomendação no decurso do ano de 2010.

I - Introdução

A presente recomendação constitui a terceira tomada de posição do CNE sobre o processo de Avaliação Externa das Escolas (AEE) e é emitida no momento em que está prestes a ser finalizado o primeiro ciclo avaliativo, iniciado em 2006, no quadro da Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro, e no âmbito do qual já foram avaliados 984 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Trata-se de um momento particularmente desafiante já que, não estando ainda disponíveis os resultados da avaliação de todas as escolas⁵² e não tendo sido realizada uma aferição dos efeitos deste programa, importa, ainda assim, mobilizar o conhecimento já adquirido para a preparação do novo ciclo.

⁵² No ano lectivo 2010/2011 a IGE tinha previsto avaliar ainda 201 escolas. Contudo, o plano de intervenção foi alterado, face à reconfiguração da rede escolar entretanto operada. A comunicação recentemente enviada às escolas que irão participar na avaliação neste ano lectivo refere que serão 147.

Tendo em conta a natureza, composição e atribuições do Conselho Nacional de Educação, o processo de preparação dos pronunciamentos do CNE constitui, por si, um exercício de construção de consensos sociais alargados sobre o modelo de avaliação em vigor, contributo que deve ser valorizado, na perspectiva da legitimação e apropriação da iniciativa e da melhoria dos processos de formulação e execução da política de avaliação das escolas.

Na preparação desta recomendação, entre outros elementos, os relatores contaram com a reflexão já realizada pelo Conselho, consubstanciada nos Pareceres nºs 5/2008 e 3/2010, com os relatórios anuais da Inspeção Geral da Educação sobre a Avaliação Externa das Escolas, com os contributos de alguns especialistas que a Comissão Coordenadora do CNE entendeu solicitar⁵³ e dos participantes no seminário sobre o tema recentemente organizado⁵⁴, bem como com alguns estudos e documentos internacionais⁵⁵.

Entende-se, pois, ser oportuno, nesta fase, convocar as principais constatações e reflexão produzidas, tendo em vista facultar um contributo que possa ser considerado na melhoria do modelo de AEE e da sua concretização. Pese embora este primeiro ciclo tenha decorrido numa fase algo conturbada da vida das escolas, a adesão ao programa foi bastante positiva. Ressalta uma imagem positiva da liderança e da organização e gestão das escolas e é valorizada a transparência do

⁵³ CLÍMACO, Maria do Carmo (2010). *Percursos da Avaliação Externa das Escolas em Portugal. Balanços e Propostas* – Lisboa: Conselho Nacional de Educação (Documento de Trabalho).

SIMÕES, Graça Maria (2010). *A Avaliação das Escolas em Portugal. Conhecimento produzido e questionamento sugerido*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação (Documento de Trabalho).

TERRASÊCA, Manuela (2010). *Avaliação Externa – Porquê e para quê? Contributos para um parecer sobre a avaliação externa de escolas*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação (Documento de Trabalho).

⁵⁴ Seminário “*Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: perspectivas para um novo ciclo avaliativo*”, Lisboa: CNE, 20 de Setembro de 2010.

⁵⁵ Com realce para FAUBERT, Violaine (2009). *School evaluation: Current practices in OECD countries and a literature review*. Paris: OECD.

processo, sendo claramente preponderante a concordância das escolas avaliadas e dos avaliadores quanto à pertinência dos referenciais, metodologia e instrumentos associados ao modelo de AEE em vigor. Reforça-se, assim, a assunção do pressuposto, já identificado nos anteriores pareceres, da necessidade de a AEE evoluir na continuidade (embora o recente reordenamento da rede tenha vindo introduzir um factor de perturbação da leitura histórica dos resultados), quebrando a sucessão histórica de diferentes programas de vida curta que não chegaram a consolidar uma cultura de avaliação. Por isso, e ainda porque se crê que a AEE é susceptível de contribuir para a qualidade da educação que se faz nas escolas, entendemos manter esta posição, propondo melhoramentos para este processo e não a sua supressão ou substituição por um modelo de natureza alternativa. Embora se possa considerar elevada a utilidade percebida pelos responsáveis das escolas avaliadas, até à data não é possível identificar claramente as consequências e efeitos da AEE, quer junto das escolas, quer ao nível das instâncias responsáveis pela formulação e execução de políticas. A efectiva concretização do contributo da AEE para o desenvolvimento do processo educativo, até agora intuída mas que importa demonstrar, exige, porém, que esta assuma como ponto de partida os resultados apresentados por e em cada escola, analisando os restantes factores na perspectiva da sua contribuição para esse objectivo fulcral. Esta preocupação com a centralidade dos resultados e a qualidade das aprendizagens dos alunos, patente nesta Recomendação do CNE, decorre naturalmente dos objectivos últimos da Escola, reforçada pelas constatações das avaliações realizadas neste primeiro ciclo que identificam entre as principais fragilidades os resultados dos alunos, o acompanhamento da prática lectiva e a articulação e sequencialidade educativa, a par da capacidade de autoregulação das escolas.

Identificam-se seguidamente os aspectos do modelo que carecem de clarificação ou aperfeiçoamento. Conclui-se com uma síntese das recomendações prioritárias que decorrem da reflexão enunciada.

II – Aspectos a clarificar e melhorar

Apresentam-se, de seguida os principais aspectos que, no entender deste Conselho, carecem de aprofundamento. Considerando a natureza e atribuições do CNE, uma especial atenção é dada aos que se relacionam com o quadro de referência que sustenta o modelo e os procedimentos a adoptar. Não é intenção deste documento detalhar as soluções que, em concreto e ao nível técnico, poderão ser encontradas.

Entre os problemas identificados pelo CNE nos pareceres anteriores, alguns há que se prendem com os diversos modos de formular e entender certas questões, preconizados, nomeadamente, pelos vários grupos de interesse envolvidos. Outros problemas parecem decorrer mais da etapa de maturação em que nos encontramos. Certas lacunas, apesar de bem identificadas, não foram ainda resolvidas, seja por falta de recursos ou de soluções técnicas adequadas, seja pela opção de manter as características estruturantes do modelo durante todo o ciclo em causa. Assim, procura-se agora retomar os problemas e propostas identificados, ponderá-los e aprofundá-los.

1. Modelo Geral da Avaliação das Escolas

1.1. Objectivos

Os objectivos normalmente visados na avaliação externa das escolas têm subjacentes dois grandes propósitos: a melhoria, na perspectiva da equidade no acesso à educação e eficácia e eficiência do desempenho, e a prestação de contas. Numa perspectiva analítica, o primeiro encontra-se tendencialmente mais associado a um enfoque qualitativo, formativo e de aconselhamento, centrado nos processos e numa abordagem interna, enquanto o segundo está normalmente ligado a uma abordagem sumativa e de controlo, numa perspectiva mais externa e predominantemente centrada nos resultados.

Na realidade e experiência concreta dos processos de avaliação, estas dicotomias não serão tão óbvias. Embora nos diferentes modos de concretizar a AEE se possa identificar prioridades e acentos tónicos diversos, a melhoria da actuação das escolas, dada a sua natureza e função social, exige a prestação de contas e, em sentido inverso, espera-se que a avaliação para prestação de contas contribua para a melhoria.

À semelhança do que acontece em muitos países, o modelo em vigor entre nós integra objectivos associados a ambos os propósitos, tal como decorre da própria Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro.

O modelo adoptado identifica os seguintes objectivos:

- 1. Fomentar nas escolas uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados;*
- 2. Articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de auto-avaliação das escolas;*
- 3. Reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia;*
- 4. Concorrer para a regulação do funcionamento do sistema educativo;*
- 5. Contribuir para um melhor conhecimento das escolas e do serviço público de educação, fomentando a participação social na vida das escolas.*

O CNE entende que pode e deve ser mantida na AEE a conciliação de finalidades associadas à melhoria e à prestação de contas. Ainda que a AEE também deva servir para garantir que não há escolas de má qualidade, o seu intuito não deve ser punitivo. Reconhecendo que deve caber a outras instâncias e mecanismos a promoção da auto-avaliação e o apoio directo às escolas, no actual contexto, não pode descurar-se o papel da AEE, ainda que indirecto, de apoio à capacitação das escolas e à avaliação interna.

Assim, a AEE deverá servir três objectivos principais:

- a) capacitação - interpelar a comunidade escolar, de modo a melhorar as suas práticas e os resultados das aprendizagens dos alunos;*
- b) regulação - fornecer aos responsáveis pelas políticas e pela administração educativa elementos de suporte à decisão e regulação global do sistema;*
- c) participação - fomentar a participação na escola dos seus utentes directos (estudantes e encarregados de educação) e indirectos (comunidade local), facultando elementos que lhes permitam fazer uma leitura mais clara da qualidade dos estabelecimentos de ensino, orientando escolhas e intervenções.*

2. Âmbito e objecto

2.1. A escola como instituição

A AEE incide sobre os estabelecimentos de educação/ensino (associados ou não em agrupamentos). O enfoque é o da escola enquanto instituição, sem deixar de considerar dados dos alunos, famílias e seu contexto socioeconómico, bem como a intervenção da administração educativa e as medidas de política. Reconhece-se que vários aspectos do funcionamento das escolas avaliados no processo não dependem (exclusivamente) destas, mas também, em maior ou menor grau, da acção de outras estruturas do ME, a montante da escola ou das Autarquias. A AEE incide sobre a educação que acontece nas escolas: o trabalho dos actores que aí desempenham as suas funções mas, também, indirectamente, as políticas públicas, através do modo como se concretizam nas escolas. Não está em causa avaliar directa e individualmente as pessoas (alunos, professores, dirigentes, etc), embora se possa/deva ter em conta informação decorrente de processos de avaliação especificamente instituídos para esse fim (ex: resultados de exames, avaliação de desempenho dos professores, etc).

A identidade e fronteiras da escola como instituição não são uma realidade acabada - a autonomia das escolas está longe de ser um dado adquirido e são frequentes as redefinições da rede de estabelecimentos e das unidades de gestão (agrupamentos) – mas espera-se que a auto-avaliação e a avaliação externa das escolas possam ser um contributo para essa realidade em construção.

Não é fácil isolar o âmbito de actuação e responsabilidade do subsistema “escola” nos processos de avaliação. Apesar disso, *valeria a pena reduzir alguma ambiguidade sobre o que está efectivamente a ser alvo de avaliação: o que pode ser atribuído a uma acção mais directa e intencional dos actores escolares e os aspectos sobredeterminados por outras estruturas, por exemplo, identificando os inputs do contexto e o valor acrescentado da escola, clarificando a atribuição de responsabilidades e os destinatários das eventuais recomendações.*

2.2. O âmbito de aplicação

A Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro, preconiza a aplicação do sistema de avaliação aos “estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário da rede pública, privada, cooperativa e solidária”. Até à data, a AEE cingiu-se à rede pública no território continental. Ficam de fora, portanto, as escolas privadas, cooperativas e solidárias e as situadas nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira.

Percebendo-se os constrangimentos e dificuldades decorrentes da falta de recursos e da necessidade de ter em conta o respeito pela autonomia destes subsistemas, o CNE entende que, a médio prazo, a rede privada, cooperativa e solidária deveria integrar o universo de escolas da AEE. Eventualmente, o próximo ciclo avaliativo poderia prever já a sua inclusão, numa fase inicial, a título experimental e após a devida negociação. Deveria, igualmente, assegurar-se a devida articulação e harmonização dos dispositivos de avaliação externa das escolas do Continente e das Regiões Autónomas.

2.3. Processos e resultados

Sendo consensual a consideração dos processos e dos resultados como objecto da avaliação, algumas questões têm sido colocadas sobre o peso/preponderância que cada uma destas vertentes deve assumir.

O primeiro parecer do CNE sugeria a necessidade de a vertente dos resultados ser alvo de uma ponderação especial face aos processos, evitando-se, contudo, uma sobrevalorização excessiva. Esta cautela é particularmente pertinente quando a medida dos resultados se centra num leque pouco abrangente de dimensões e indicadores e não tem em devida conta o efectivo efeito de escola. De facto, os resultados dos alunos reflectem mais do que a intervenção das escolas e não se reduzem ao que pode ser medido através de testes/exames. Dar primazia aos resultados constitui um incentivo aos professores para que se concentrem na aprendizagem dos alunos, numa perspectiva multidimensional. Um excessivo enfoque nos testes pode produzir efeitos indesejáveis, visíveis no trabalho de não poucos professores e escolas (e.g. estreitamento do currículo, ensinar para o exame, categorizar alunos como tendo necessidades especiais, reprovar alunos ou desincentivar os menos preparados de se apresentarem a exame).

Assim, o CNE propõe que o referencial subjacente à AEE seja aperfeiçoado no sentido de que os meios e processos não sejam considerados de forma estanque e como um fim em si mas sejam analisados na perspectiva da produção dos resultados, colocando estes últimos num patamar valorativo predominante (ex.: a liderança vista não como um aspecto isolado mas enquanto gestão de meios e processos tendo em perspectiva determinados resultados). Não se preconizando uma classificação global de cada agrupamento, esta valoração terá de ser efectuada de outras formas que não através da ponderação quantitativa dessa vertente da avaliação.

Deverá, simultaneamente, assegurar-se a aferição dos resultados numa perspectiva multidimensional (principais áreas visadas na

aprendizagem, que não apenas a cognitiva), bem como mecanismos de apuramento do valor acrescentado da intervenção das escolas.

3. Responsabilidades na condução e realização da AEE

Algumas questões têm sido colocadas sobre a responsabilidade institucional da AEE, o envolvimento de outras entidades e os avaliadores que, em concreto, a realizam:

3.1. Responsabilidade institucional da AEE

Considerando a legislação em vigor, aprovada pela AR, a definição do quadro de referência da AEE foi da responsabilidade do Ministério da Educação que entendeu solicitar a sua concepção a um grupo de trabalho. Adoptada a proposta apresentada por esse grupo, o ME incumbiu a Inspeção Geral da Educação de conduzir a realização da avaliação.

No seu primeiro parecer, o CNE deu voz a uma reserva sobre a atribuição desta responsabilidade à IGE. Aludia-se à possível ocorrência de conflitos entre o objectivo formativo da AEE e a previsível dificuldade de os inspectores (e os avaliados) se distanciarem da tradicional actuação disciplinadora e de verificação da conformidade normativa e procedimental. Invocava-se, igualmente, o facto de uma avaliação por ela conduzida não ser suficientemente “externa”, apesar da opção de incluir avaliadores externos nas equipas.

Não se tendo dissipado por completo esta tensão, a experiência subsequente tem demonstrado que esta não é tão significativa como se esperava. Reconhece-se à IGE legitimidade, competência e experiência na condução destes processos. Na maioria dos países da OCDE são também organismos inspectivos que desempenham estas funções, reportando às autoridades educativas centrais ou, em menor número, a autoridades regionais/locais, não se afigurando esta opção como sinónimo de menor isenção. A integração de avaliadores externos constitui um contributo suplementar nesse sentido. Contudo, muitos alegam que a independência sairia reforçada com a condução por uma

entidade exterior ao sistema educativo, sendo também plausível um menor efeito negativo da visão sancionatória e de controlo (por via da actuação dos avaliadores e/ou da percepção dos avaliados). No contexto de contenção e racionalização que enformou o PRACE, reforçadas na actual conjuntura, e considerando a desejável consolidação do modelo em vigor, deverão ser seriamente ponderados os riscos de tal descontinuidade, bem como os custos e benefícios da criação de uma nova entidade/agência ou da atribuição da responsabilidade da AEE a outras entidades já existentes (ex.: centros de investigação, empresas de consultoria).

Sem prejuízo de, a médio prazo, ser ponderada a possibilidade de a AEE ser conduzida por outras(s) entidade(s), os Conselheiros partilham a ideia de que, no actual contexto, é desejável a manutenção da AEE sob a alçada da IGE, mantendo a afectação de um corpo de inspectores especializados em tarefas avaliativas e o recurso a avaliadores externos, seleccionados de acordo com a experiência e qualificações requeridas, e cuidando da sua formação.

3.2. Envolvimento de outras entidades

Merece igualmente reflexão a partilha da responsabilidade da avaliação com outras entidades, seja na definição do quadro de referência, seja por via do envolvimento na sua realização ou no apoio às escolas, seja enriquecendo os mecanismos de auscultação. Esta participação pode contribuir para tornar mais presente a voz de quem assume responsabilidades directas e dos destinatários da acção da escola, para convocar o profissionalismo docente, promover o desenvolvimento de competências de avaliação e interpretação dos seus resultados, diminuir resistências, em suma, potenciar utilidade da avaliação.

3.2.1. As Autarquias

O CNE, no seu segundo Parecer, aborda este assunto, referindo que seria desejável um maior envolvimento e sugerindo várias formas de alcançá-lo, sem concretizar, contudo, as alterações ao processo de AEE. Segundo

alguns, o reforço do papel das autarquias é justo e necessário, dada a crescente responsabilidade que assumem na gestão dos recursos e na construção dos projectos educativos das escolas. Para outros, uma excessiva intromissão do poder político local no seio das escolas constituiu motivo de receio e suscita dúvidas sobre competência para acrescentar mais valor ao processo.

Na opinião do Conselho, o aprofundamento da intervenção do papel das Autarquias na AEE poderá passar pela criação de um painel que permita entrevistar autonomamente os representantes da autarquia, em especial, nos casos dos agrupamentos em que estas assumem um papel mais relevante. Por outro lado, entende-se que as Autarquias deverão assumir um papel mais proactivo na divulgação e discussão dos relatórios das avaliações junto do Conselho Municipal de Educação, promovendo o debate e a participação da comunidade na monitorização e acompanhamento dos resultados da AEE das escolas do Município.

3.2.2. Os alunos e suas famílias

O segundo Parecer do CNE também aborda este problema que parece radicar mais na alegada fraca representatividade dos pais que participam nos painéis (representantes das Associações de Pais e das turmas) do que em deficiências do desenho da AEE. Alguns sectores do CNE (designadamente, alguns professores) manifestam reticências sobre a mais-valia de uma maior intervenção dos Pais e Encarregados de Educação. Os representantes das Associações de Pais sustentam que é possível ultrapassar as dificuldades decorrentes do frágil envolvimento dos pais nas Associações.

O reforço e alargamento dos mecanismos de auscultação dos alunos revela-se mais consensual.

Em síntese e para além dos esforços já desenvolvidos, entende o CNE propor que sejam mais cuidados os mecanismos tendentes a assegurar a representatividade dos pais e alunos que participam nos painéis de entrevista, dinamizando-se a efectiva participação dos representantes de

turma na sua eleição. Por outro lado, a AEE deveria recorrer a recolhas mais estruturadas da opinião dos actores sobre a escola e o serviço que presta, quando já disponíveis, ou incentivar a sua concretização (ex.: inquéritos ou outros mecanismos de auscultação periódica de todos os pais e alunos, incluindo-se uma reflexão sobre os seus resultados entre os documentos solicitados às escolas).

3.3. Outras entidades

Na reflexão empreendida, foram sendo tecidas considerações e apontadas algumas pistas de melhoria no que concerne ao envolvimento de outras entidades como as próprias escolas e os professores (e os seus organismos representativos), as Direcções Regionais de Educação, os Conselhos Municipais de Educação e mesmo de entidades tradicionalmente menos presentes nas escolas, mas cujo reforço da presença se revela estratégico, como são exemplos as associações profissionais, científicas e culturais. Nem todas estas entidades podem, ou devem, naturalmente, participar formalmente nos processos de avaliação de todas as escolas, mas a AEE deve constituir-se como mais uma forma de abrir as escolas à sociedade e mobilizar a sociedade para o apoio às escolas.

No âmbito da revisão do quadro de referência da avaliação externa a utilizar no novo ciclo, tendo em vista o reforço da sua legitimidade e da participação das mais directos envolvidos, poderá fazer sentido auscultar entidades como a Associação Nacional de Municípios Portugueses, as confederações de pais, o Conselho de Escolas, as associações pedagógicas e sindicais de professores.

II – Procedimentos

1. Critérios de avaliação: domínios, factores e padrões de qualidade

A AEE em vigor considera 5 domínios e as correspondentes questões orientadoras:

1. *Resultados – como conhece a escola os seus resultados, quais são e o que faz para os garantir?*
2. *Prestação do serviço educativo – para obter esses resultados, que serviço educativo presta a escola e como o presta?*
3. *Organização e gestão escolar – como se organiza e é gerida a escola para prestar o serviço educativo?*
4. *Liderança – que lideranças tem a escola, que visão e que estratégia estão subjacentes à sua organização e gestão?*
5. *Capacidade de auto-regulação e melhoria da escola – como garante a escola o controlo e a melhoria deste processo?*

São ainda identificados os factores em que se decompõe cada domínio, bem como as perguntas ilustrativas de cada factor.

No seu primeiro Parecer, não colocando em causa a pertinência dos domínios seleccionados, o CNE sugere a existência de possíveis redundâncias entre alguns domínios e factores. Aponta-se, também, para o interesse de uma eventual hierarquização dos domínios de avaliação e uma explicitação dos indicadores de cada factor e a respectiva ponderação. Há, no entanto, quem chame a atenção para os riscos de uma análise excessivamente segmentada, em que as perguntas, que se pretendiam ilustrativas, acabam por se transformar em *items* a considerar numa análise sistemática de cada factor, pressupondo-se, mais do que o propósito de interpelar a escola a reflectir sobre as razões dos resultados encontrados e os efeitos da sua intervenção, o de recolher evidências da conformidade com as normas ou a comparação das escolas entre si.

Estas e as questões já identificadas noutro ponto (*I.1 – Objectivos*) estão no cerne da AEE. As eventuais alterações devem decorrer, antes de mais, das opções preconizadas em termos de objectivos e não podem deixar de ter em conta a ideia do que consideramos ser uma “boa escola” ou uma “escola de qualidade”.

Não sendo tarefa fácil explicitar uma definição consensual de “boa escola” no contexto do serviço público de educação (e menos, ainda, o modo de o aferir), podem identificar-se algumas traves mestras:

. é uma escola que garante a equidade no acesso, acolhendo a todos na sua diversidade, sem fazer acepção de alunos e famílias e promovendo a convivência dos diferentes grupos sociais;

. é uma escola que se sente responsável por assegurar, a todos e cada um, aprendizagens de qualidade e a aquisição de competências consideradas fundamentais das sucessivas etapas e nas diversas dimensões do desenvolvimento dos alunos enquanto pessoas, profissionais e cidadãos;

. é uma escola que promove a eficiência e qualidade dos percursos, não desistindo de nenhum aluno, desafiando os alunos a trabalhar e a dar o seu melhor, ajudando-os a superar dificuldades de aprendizagem de forma atempada e eficaz, evitando penalizações inconsequentes e desperdício de recursos;

. é uma escola cujo clima e forma de organização favorecem a integração, o respeito mútuo e a participação activa dos alunos, dos profissionais que nela trabalham e das famílias;

. é uma escola que se relaciona de forma aberta com a comunidade em que se insere e o mundo que a rodeia, aproveitando os recursos disponíveis e suscitando experiências culturalmente ricas e diversificadas;

. é uma escola que dispõe dos meios adequados para levar a cabo a sua missão (recursos humanos competentes e em número suficiente, recursos materiais e financeiros).

Nesta linha e a título ilustrativo, atente-se nas boas práticas identificadas pela IGE junto das escolas com melhores resultados na avaliação

externa⁵⁶, bem como as salientadas nos estudos de caso incluídos no relatório do CNE “Estado da Educação 2010 – Percursos Escolares”.

Em síntese, como acima se refere, parece-nos que, nesta fase, deverá continuar a privilegiar-se um registo interpelativo que tenha em conta o objectivo principal de capacitação das escolas. A identificação dos parâmetros a considerar na AEE deve ter por referência os critérios gerais associados à ideia que fazemos de uma boa escola, em linha com as finalidades e princípios da Lei de Bases do Sistema Educativo, mas também com os objectivos e prioridades do projecto educativo de cada agrupamento/escola.

Globalmente, o CNE considera que o referencial da AEE é pertinente. Poderá, no entanto, ser necessário efectuar alguns ajustamentos, de modo a reforçar a centralidade dos resultados, em sentido lato, e assegurar uma visão mais sistémica e menos segmentada dos parâmetros de avaliação, em que os meios e processos são analisados em interacção e na sua relação com os resultados.

Mais concretamente, isto poderia passar por aprofundar o trabalho de caracterização do “perfil da escola” e dos seus resultados, em momento prévio à realização da visita, considerando uma bateria de indicadores associados aos vários parâmetros relevantes (ex.: equidade no acesso, eficiência dos percursos, sucesso e qualidade do sucesso, etc) e o documento de apresentação elaborado pela escola. Aquando da realização da visita, a auscultação dos vários actores e a observação deverão partir dos resultados, centrando-se a discussão e interpelação em torno da questão principal: como conhece a escola os seus resultados, quais são, que factores os explicam e o que faz para os garantir? Os restantes parâmetros devem ser explorados na medida e em função da sua associação ao diagnóstico efectuado, com enfoque sobre as aprendizagens dos alunos e o modo como trabalham, bem como sobre as práticas pedagógicas dos professores. A lista de domínios e factores

⁵⁶ Síntese apresentada nos Seminários “Avaliação das escolas: auto-avaliação e avaliação externa”, Lisboa e Porto: IGE, Abril e Maio de 2010.

constituiu uma grelha de análise para auxiliar os avaliadores, mas não deve ser entendida como um guião rígido para recolha sistemática de evidências e caracterização exaustiva das escolas.

2. Contextualização da Avaliação e informação de base

O CNE reconhece que o que se deve avaliar é o “valor acrescentado educativo”, i.e., identificar, tanto quanto possível, o efeito/factor escola, independentemente do contexto e do nível socioeconómico das famílias. Isso implica conhecer bem as condições e características da população escolar e a relação entre estas e as aprendizagens. De facto, as classificações internas e provas de aferição/exames estão altamente correlacionados com as características socioeconómicas dos alunos.

Os modelos técnicos existentes apresentam limites e não são de fácil implementação, dado que a informação necessária nem sempre está disponível. Por outro lado, ainda que se possa apurar o valor acrescentado, com frequência, os modelos mais difundidos não resolvem a questão da validade dos resultados nos testes, internos ou externos, como indicadores da qualidade das escolas e das aprendizagens. Um excessivo e exclusivo enfoque nestes indicadores pode conduzir a um estreitamento do currículo (“trabalhar para os exames”). Não obstante estas dificuldades, sempre será preferível ponderar devidamente os factores contextuais a considerar estes indicadores de forma bruta.

Para além dos indicadores necessários à identificação do valor acrescentado, outras fragilidades têm sido apontadas sobre a disponibilidade, qualidade e oportunidade da informação relevante.

Apesar da evolução verificada, são reconhecidas lacunas na disponibilização de informação que permita aprofundar determinadas análises, designadamente, identificar o valor acrescentado da intervenção das escolas e ter uma visão mais abrangente dos resultados dos alunos, para além das classificações nos exames. O CNE considera que seria possível e desejável avançar bastante nesta área, no segundo ciclo da AEE, tendo em conta a informação já existente. Neste sentido,

recomenda-se que o ME, através dos serviços competentes (GEPE), forneça a informação necessária, de forma atempada, relevando-se os dados indispensáveis à caracterização do perfil de escola, à definição de um conjunto abrangente de indicadores de resultados (referentes médios nacionais e valores da escola) e ao apuramento do valor acrescentado das escolas. Os indicadores a considerar deverão ter em conta o que se refere no ponto anterior (II.1. Critérios de Avaliação), sendo desejável uma articulação com as metas de aprendizagem entretanto definidas, bem como com os indicadores de desempenho do sistema educativo e metas assumidas (ex.: Programa Educação 2015).

Urge, também, realizar um estudo técnico tendente a apresentar uma proposta de modelo de valor acrescentado a adoptar já no 2º ciclo da AEE.

3. Classificação

O actual modelo utiliza uma escala de classificação qualitativa, com 4 intervalos (Muito Bom, Bom, Suficiente, Insuficiente). Para a sua densificação e aplicação a cada domínio, são tidos em conta: a) a predominância de pontos fortes ou fracos; b) o carácter sistemático, explícito e continuado dos procedimentos; c) o impacto sobre os resultados dos alunos. Esta classificação incide sobre os domínios. Embora os avaliadores sejam convidados a classificar também cada um dos factores, usando a mesma escala, esta não é divulgada.

A questão da classificação é um dos aspectos menos pacífico das avaliações externas de escolas. São suscitadas queixas e reservas face à alegada subjectividade e sugere-se uma maior objectivação, mesmo, quantificação; simultaneamente, é alvo de críticas pelo risco de reducionismo que pode decorrer de privilegiar a comparação entre escolas e de uma menor compreensão da natureza complexa da vida das escolas; com frequência, aponta-se a diversidade de fundamentações para uma mesma classificação e, para uma idêntica fundamentação, classificações bastante diversas. As principais reservas à utilização de uma classificação provêm dos professores e dirigentes das escolas, sendo

que em torno dela se centra um número muito significativo dos contraditórios apresentados pelas escolas avaliadas.

A classificação não deve ser estranha a uma instituição que quotidianamente avalia e classifica os seus alunos, com repercussões nos seus percursos de vida. Não sendo a classificação das escolas um fim em si, a avaliação deve ser um processo responsável e consequente, que permita a melhoria das práticas e das aprendizagens dos alunos, evitando os riscos de uma comparação baseada em informação reducionista e uma visão punitiva mas, também, da autocomplacência e da atribuição externa das causas do insucesso.

Também aqui, atentas as opções acima privilegiadas, o Conselho entende que deve manter-se a atribuição de uma classificação e que esta deve ser qualitativa. A escala actualmente em vigor poderá manter-se, sendo contudo necessário efectuar os devidos ajustamentos. Considerando a proposta apresentada no ponto II.1. Critérios de Avaliação, poderá não fazer sentido uma classificação por domínios e factores, devendo ponderar-se uma classificação assente, essencialmente, nos resultados, em sentido lato, e tendo em conta o indicador de valor acrescentado. Importa, ainda, diminuir a heterogeneidade de critérios, sugerindo-se a implementação de processos de inter-calibração, entre as equipas avaliadoras, dos critérios avaliativos adoptados.

4. Periodicidade

O actual modelo prevê uma periodicidade de 4 anos, sendo que as recentes mudanças da rede escolar poderão introduzir aqui algumas alterações. A duração dos ciclos não pode deixar de ter em conta, entre outros, os seguintes aspectos: uma regularidade que garanta o acompanhamento próximo e eficaz mas, também, o tempo para que as escolas possam “digerir”, apropriar-se dos resultados e operar mudanças, sem as sobrecarregar excessivamente; a devida proporcionalidade, podendo aceitar-se ciclos de diferente duração em função da situação concreta em que se encontram as escolas (ex.: resultados da avaliação

anterior e análise de risco baseada em indicadores de desempenho, nomeadamente, a tendência da evolução dos resultados escolares); os custos da logística, organização e afectação de recursos humanos à actividade avaliativa.

Relativamente a esta matéria, entende o CNE ser razoável a manutenção de uma periodicidade de 4 anos, como norma. Nos casos em que as fragilidades das escolas o justifiquem, poderia reduzir-se para metade o ciclo avaliativo, criando-se a figura de uma avaliação intercalar.

5. Visita às Escolas

5.1. Duração

O tempo das visitas tem sido referido como insuficiente e demasiado uniformizado. A IGE fez já algumas adaptações, aumentando o tempo disponibilizado aos agrupamentos. Parece continuar a ser, nalguns casos, insuficiente. Haverá que encontrar um equilíbrio entre a desejável adaptação à dimensão dos agrupamentos, a possibilidade de observação e recolha de informação suficiente e pertinente e, por outro lado, o risco de redundância, a excessiva pressão sobre as escolas, as implicações orçamentais e a disponibilidade de tempo por parte dos avaliadores externos.

Neste sentido, parece ao CNE que será razoável manter a duração das visitas às escolas não agrupadas, sugerindo-se um eventual alargamento, no caso dos agrupamentos de maior dimensão.

5.2. Painéis de entrevistas

No que respeita à constituição dos painéis, são frequentes as críticas que, de modo mais ou menos explícito, revelam alguma suspeição sobre o condicionamento da avaliação externa decorrente da menor representatividade dos participantes entrevistados. A formação dos painéis foi alvo de várias sugestões nos anteriores pareceres do CNE, nem sempre consensuais, nem sempre exequíveis. Os profissionais mais

directamente envolvidos na organização da escola e na prestação do serviço educativo (professores e responsáveis pelos órgãos de gestão) têm um papel muito importante nos processos de avaliação das escolas. Os beneficiários desse serviço (alunos e suas famílias) e outros actores e representantes de grupos de interesses devem necessariamente participar na avaliação. Reconhece-se que há ainda alguns aspectos a limar tendo em vista assegurar um olhar mais plural e representativo (não apenas formal) da participação de todos. A organização e procedimentos da AEE não poderão ter a pretensão de ultrapassar as fragilidades que ficam a montante do processo (quem são e como são escolhidos os delegados e os pais representantes de turma ou os membros das respectivas associações, os responsáveis de departamento e os directores de turma, etc.?).

Contudo, há ainda lugar para a melhoria, devendo aperfeiçoar-se os mecanismos de escolha dos representantes que não o são por inerência das funções desempenhadas, em especial os professores sem cargo, o pessoal não docente, os pais e os alunos (cf. ponto I-3.2).

Relembra-se aqui a sugestão já atrás referida, sobre a possibilidade de um painel autónomo destinado à auscultação dos representantes das autarquias (cf. ponto I-3.2.1).

5.3. Observação directa de aulas

Considerando a importância do trabalho realizado na sala de aula para as aprendizagens dos alunos, poucos negarão a relevância de considerar esse parâmetro na avaliação das escolas. É também consensual que existe um *deficit* da cultura das escolas e dos profissionais no que toca ao acompanhamento e supervisão interna da prática lectiva dos professores. Menos pacífico é saber se a sua avaliação deve ser feita por avaliadores internos ou externos, directamente, através da observação de aulas, ou indirectamente, considerando a forma como a escola se organiza para apoiar as práticas pedagógicas dos seus professores, a recolha de informação sobre o modo como se efectua esse trabalho pedagógico, os

resultados da avaliação de desempenho individual dos docentes ou do acompanhamento feito pelas estruturas de orientação educativa.

A observação de aulas é relativamente frequente em vários países no contexto da avaliação externa das escolas, usando-se para o efeito um guião de observação e considerando uma amostra mais ou menos alargada de professores, sendo os resultados considerados na formação do juízo sobre a qualidade da escola. No entanto, em alguns países considera-se não ser desejável a avaliação directa por parte de avaliadores externos. A entrevista é o método mais generalizado.

A “Avaliação Integrada das Escolas” contemplou actividades de observação de aulas mas a experiência parece ter apresentado muitas fragilidades. O actual modelo da AEE contempla este tema no âmbito do segundo domínio (“Prestação do serviço educativo”), auscultando-se os responsáveis da escola e das estruturas de orientação educativa, bem como os professores, através das entrevistas, e realizando pequenas incursões nas salas de aula aquando da visita às instalações. Procura-se deste modo perceber se a escola se preocupa com a qualidade do desempenho docente e concretiza mecanismos adequados para identificar e suprir lacunas, promover o trabalho cooperativo e o desenvolvimento profissional dos docentes.

Na reflexão sobre eventual alteração desta metodologia não poderá deixar de se ter em conta o actual estágio de maturação das práticas, as alterações introduzidas em matéria de avaliação de desempenho e o clima gerado. Acresce que não parecem estar garantidas as condições para evitar que um tal exercício redunde num simulacro recheado de ambiguidades, pouco útil e, mesmo, com efeitos perversos.

O Conselho sugere que se mantenha a opção pela não observação directa do trabalho em sala de aula. Todavia, importa reforçar o relevo a atribuir a este parâmetro, que deve ser considerado fundamental no quadro do domínio “Prestação do serviço educativo”. Visando estimular e interpelar as escolas a aprofundar o trabalho nesta área, deverão ser introduzidos alguns ajustamentos à metodologia em vigor, articulando-a

também com as práticas da auto-avaliação (por exemplo, pedir às escolas que sistematizem, no documento de apresentação ou em documento autónomo, a descrição do modo como se organizam para apoiar as práticas pedagógicas dos seus professores, como recolhem informação sobre o trabalho pedagógico em sala de aula e processam e utilizam os resultados do acompanhamento feito pelas estruturas de orientação educativa; e, ainda, que apresentem os resultados da avaliação de desempenho individual dos docentes, indicando de que forma são utilizados para o desenvolvimento da qualidade lectiva).

6. O Relatório

Embora determinados princípios estejam já considerados nas orientações sobre o formato e elaboração dos relatórios, há ainda um caminho a fazer no sentido de reforçar a sua clareza e simplicidade e conseqüente eficácia na comunicação com os diferentes destinatários, bem como a sua utilidade como instrumento de melhoria. Refira-se a necessidade de evitar uma linguagem técnica, o pendor excessivamente descritivo ou as incongruências entre as classificações e a fundamentação apresentadas em diferentes relatórios.

As sugestões acima apresentadas poderão implicar, também a este nível, alguns ajustamentos na estrutura e conteúdo do relatório. Refira-se, designadamente, a explicitação do perfil de escola, os principais indicadores de resultado e de valor acrescentado, bem como a revisão dos actuais capítulos “Domínios-chave do desempenho educativo” e “Análise dos factores por domínio”, à luz da abordagem metodológica proposta.

No capítulo final, será conveniente ponderar a possibilidade de expressar de forma clara recomendações às escolas, até agora evitadas, assumindo que a avaliação é necessariamente um juízo, fundamentado, e explicitando-se o que frequentemente está implícito. A formulação de recomendações, identificando o sentido da melhoria a empreender pela escola ou outras estruturas e actores, não se traduz necessariamente,

antes deve evitar, “instruções” ou “receitas” quanto ao modo de o conseguir.

7. O Contraditório

O processo de contraditório tem também merecido alguns reparos que tivemos oportunidade de explicar nos anteriores Pareceres.

As eventuais alterações a introduzir deverão ter em conta a preservação da autoridade e autonomia dos avaliadores mas, também, perante as consequências da avaliação externa actualmente consignadas, a possibilidade de recurso para uma outra instância, sem derivas excessivamente garantistas.

Neste sentido, poderá ser útil introduzir uma etapa de discussão dos resultados com a escola (sob a forma de “relatório preliminar” ou outra), prévia ao envio e publicitação do relatório final. No que respeita ao processo de contraditório, importa que haja uma reacção explícita da equipa avaliativa à eventual contestação das escolas, que deve ser publicitada on-line em complemento do relatório de avaliação e do contraditório produzido pela escola. Deverá também prever-se a figura do recurso, a definir em moldes que garantam justiça acautelando o risco de improdutivas litigâncias.

8. Utilização dos resultados da avaliação e suas consequências

8.1. Divulgação dos resultados

Existe um amplo debate sobre as vantagens e desvantagens da publicitação dos resultados da avaliação externa, à semelhança do que acontece relativamente aos *rankings* das escolas baseados nos resultados dos exames dos alunos. Este é um aspecto crítico do processo, bastante salientado no segundo Parecer do CNE, ilustrando bem a tensão entre as finalidades da melhoria e da prestação de contas.

A transparência da AEE e a publicitação dos referenciais metodológicos, dos relatórios relativos a cada escola e dos relatórios anuais da IGE, têm sido apontadas como positivas, designadamente, como forma de difundir o conhecimento sobre as escolas, fomentar a participação e estimular a melhoria. A opção tem sido a de disponibilizar os documentos no site da IGE e de apresentar comunicações em seminários e outras iniciativas de debate, por si promovidas ou a convite de outras entidades, constatando-se uma menor presença nos meios de comunicação de massa. Esta divulgação constitui, simultaneamente, mais um contributo para a pressão que os *media* têm fomentado mas, por outro lado, um contraponto da imagem das escolas alimentada pela difusão de *rankings* baseados em informação redutora e que não dá adequada conta do papel efectivamente desempenhado pelas escolas. Se pode alegar-se que a pressão social pode ser um estímulo para que as escolas melhorem, também são conhecidos efeitos perversos: os professores e alunos das escolas com classificações menos favoráveis poderão desmotivar-se, ocorrendo frequentemente fenómenos de estigmatização e redução da equidade, por via da tendência das famílias socioeconomicamente mais favorecidas procurarem colocar os seus filhos em escolas percebidas como “escolas de qualidade”.

Neste âmbito, entende o CNE que deve manter-se a transparência e disponibilização de dados relativos ao processo e os resultados até agora assumidas pela IGE. Esta publicitação pode contribuir para melhorar a difusão de informação fidedigna e não redutora sobre as escolas e favorecer a apropriação dos resultados da AEE por parte de alguns dos principais interessados. Neste sentido, deveria, ainda, definir-se a obrigatoriedade de as escolas darem a conhecer o relatório final à comunidade educativa (por exemplo, disponibilizando-o no seu site).

8.2. Utilização dos resultados e suas consequências

Este é um dos aspectos mais debatidos pelo CNE. Dele depende, em larga medida, a utilidade e eficácia da AEE, quer na perspectiva da prestação de contas e regulação do sistema, quer na perspectiva da

melhoria das escolas. Não existe um estudo ou reflexão sistemática sobre os efeitos da AEE e a sua utilidade. Embora se possa considerar elevada a utilidade percebida pelos responsáveis das escolas avaliadas, até à data, não é possível identificar claramente as consequências e efeitos da AEE, quer junto das escolas, quer ao nível das instâncias responsáveis pelas formulação e execução de políticas. Aqui e ali vai, portanto, emergindo a ideia de que, relativamente a alguns aspectos, esta é pouco consequente: a conquista da autonomia só se verificou pontualmente e de forma pouco satisfatória; muitas escolas reclamam um maior acompanhamento por parte das estruturas da administração educativa central ou regional, no sentido de, atendendo aos resultados da avaliação, providenciarem programas de apoio às escolas e resolução das deficiências detectadas.

Menos claros são os contornos e intensidade da utilidade percebida (e efectiva) do processo junto das escolas, aos diferentes níveis, apesar de uma clara maioria das escolas avaliadas considerar que a AEE constitui um estímulo à melhoria das escolas e potencia auto-avaliação.

O recente relatório da actividade de acompanhamento “Auto-avaliação das Escolas”, levado a cabo em 2010 pela IGE junto de 33 escolas que foram alvo da AEE, identifica uma diversidade de situações e ritmos de progressão, nem sempre sustentada mas com uma evolução global tendencialmente positiva. Saúda-se a participação de Portugal no projecto “*OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes*” em que a nossa experiência será alvo de uma análise mais aprofundada, juntamente com mais oito países.

Complementando as iniciativas já em curso, é importante realizar, por uma entidade independente do ME, um estudo de meta-avaliação da AEE que permita identificar o grau de cumprimento dos objectivos definidos e os principais efeitos conseguidos, bem como os eventuais efeitos perversos.

Acresce que muito há ainda a fazer para que o manancial de informação avaliativa seja devidamente aproveitado. É necessário melhorar as competências de avaliação dos actores directos para aproveitar os

resultados da avaliação. Participar num processo de AEE ou dispor de dispositivos de auto-avaliação não são condições suficientes para assegurar a melhoria da qualidade. O conhecimento de indicadores de desempenho permite identificar tendências e fazer comparações mas não elucida directamente as razões das tendências ou a forma de as reverter, sendo necessárias competências para compreender a avaliação e traduzi-la em práticas. Identifica-se um claro consenso em torno das lacunas no acompanhamento das escolas pós-avaliação externa.

A este nível, importa identificar modalidades de apoio mais eficaz às escolas e quem deve providenciá-las. Seria desejável que as Direcções Regionais de Educação, com a eventual colaboração de serviços especializados do Ministério da Educação ou Instituições de Ensino Superior, assumissem decididamente esta tarefa de fornecer apoio directo às escolas, mobilizando-as para desenvolverem o plano de melhoria para a escola e porem de pé mecanismos de auto-avaliação eficientes, proporcionados e úteis.

Por outro lado, é necessário melhorar os dispositivos de formação contínua e pós-graduada, com o envolvimento activo dos Centros de Formação Professores e das Instituições de Ensino Superior que intervêm nesta área, com a devida articulação dos instrumentos de financiamento da formação contínua de docentes que deveriam identificar a área da avaliação das escolas como prioritária.

Um outro aspecto que deve assinalar-se prende-se com o modo como as escolas se mobilizam para colmatar as lacunas e fragilidades identificadas. Entre nós, não foi assumida a obrigatoriedade de as escolas apresentarem um plano de melhoria na sequência da apresentação dos resultados da avaliação externa. A não exigência de um plano poderá fazer sentido quando se quer enfatizar o papel da AEE predominantemente ao serviço da capacitação das escolas, deixando a estas a responsabilidade de emprenderem a sua auto-avaliação, de forma autónoma. Em muitos países, porém, entende-se que as escolas devem ser desafiadas a preparar um plano de melhoria e desenvolvimento, sendo

feita a monitorização da sua concretização e providenciado apoio e acompanhamento, em especial junto das escolas que denotam mais fragilidades. Será preferível que, ao invés da preparação de mais um documento específico, os elementos do plano de melhoria venham a ser incluídos noutros documentos de apoio à gestão das escolas, já existentes.

No contexto e etapa em que se encontra a maioria das nossas escolas, há talvez um equilíbrio entre desafio e apoio que importa conseguir. O Conselho entende que deverá definir-se a obrigatoriedade de as escolas apresentarem um plano de melhoria e desenvolvimento na sequência da AEE, seja para colmatar as fragilidades identificadas, seja para definir estratégias de sustentação dos bons resultados obtidos. Este plano não deve ser mais um documento paralelo, antes deve ser incorporado nas estratégias e documentos de planeamento e gestão já existentes (Projecto Educativo, Plano Anual de Actividades, etc).

Por último, mas não de somenos importância, regista-se o difícil desiderato da autonomia das escolas. É largamente consensual o incumprimento das expectativas criadas no que respeita à outorga de uma maior autonomia às escolas e à explicitação das condições da sua contratualização. Embora indirectamente, espera-se que a AEE possa contribuir para reforçar as condições e capacidades de que, em parte, depende a autonomia. Os lentos e parcos avanços parecem depender, sobretudo, de uma clarificação do que se pretende outorgar em matéria de autonomia e das contrapartidas a exigir, questão que vai muito para além do âmbito de intervenção da AEE.

Na perspectiva da AEE, conviria clarificar a articulação com a autonomia das escolas, explicitar as áreas e as condições da contratualização e, se necessário, redefinir propósitos e expectativas, sob pena de o próprio processo de avaliação sair descredibilizado.

III – Relação com outras vertentes da Avaliação do Sistema Educativo

A articulação entre a avaliação da escola e outras vertentes da avaliação do sistema educativo é também um assunto a carecer de aprofundamento, em especial no que se refere aos seguintes aspectos:

1. A relação entre a AEE e a auto-avaliação, realizada pelos agentes educativos internos à escola/comunidade educativa.

O actual modelo assume que um dos objectivos da AEE é o de “articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de auto-avaliação das escolas”. A importância de estas duas dimensões se reforçarem mutuamente parece consensual. Ter-se-á de avaliar melhor o que tem sido feito. Alguns aspectos carecem de maior reflexão e, talvez, alguma reorientação. Apesar de obrigatória, a adopção de dispositivos de auto-avaliação apresenta ainda muitas lacunas. Num número muito significativo de escolas, os dispositivos de auto-avaliação são ainda muito incipientes. Com frequência, as escolas adoptam dispositivos excessivamente complexos e burocratizados, pouco participados pela comunidade escolar, não integrados nas estratégias de gestão e desligados da intervenção pedagógica concreta.

Embora se reconheça o natural condicionamento operado pelo modelo de AEE, qualquer que ele seja, parece ao Conselho que as escolas deverão continuar a ser livres de adoptar os seus próprios referenciais de avaliação interna. Devem, contudo, ser aprofundados os mecanismos de apoio às escolas. Parece-nos de valorizar as recentes iniciativas da IGE no sentido de disponibilizar no seu site documentação e informação relevante sobre auto-avaliação, bem como de iniciar um programa de acompanhamento da “Auto-avaliação das escolas” junto das que foram alvo da AEE. No entanto, como acima referimos, não caberá à AEE o papel de estruturar a auto-avaliação das escolas nem à IGE o principal papel no apoio directo às escolas.

2. A relação entre a AEE e a avaliação individual dos profissionais.

Como tivemos a oportunidade de referir a propósito da observação do trabalho em sala de aula, o desempenho dos docentes não pode - nem deve - deixar de ser considerado um factor determinante da qualidade das escolas. Assim, a AEE deve ter em conta a realidade das escolas neste domínio e assumir-se como um meio de identificar lacunas e necessidades destes profissionais, melhorar o desempenho e qualidade da docência, reforçar o profissionalismo docente.

Em sentido inverso, trata-se de ponderar se os resultados da avaliação dos serviços em que se inserem os profissionais (no caso, as escolas) devem ter consequências sobre a avaliação individual dos profissionais, tal como preconiza o SIADAP. De facto, a Lei n.º 67-B/2007, de 31 de Dezembro, considera que, no caso dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, a avaliação dos serviços (SIADAP 1) é efectuada através da AEE, prevendo-se que as quotas para a atribuição das classificações mais altas e a progressão na carreira docente dependam, em parte, da avaliação da escola. Em posterior despacho dos Ministros das Finanças e da Educação (Despacho n.º 20131/2008, de 30 de Julho), foram estabelecidas as percentagens máximas para a atribuição das classificações de Excelente e de Muito Bom na avaliação dos docentes, tendo em conta as classificações obtidas nos cinco domínios de avaliação externa.

Este é um ponto controverso. As reservas habitualmente identificadas fundam-se na contestação do sistema de quotas, matéria que, em bom rigor, extravasa a AEE. No seu primeiro Parecer, o CNE pronunciou-se contra essa dependência. *Considerando as alterações entretanto adoptadas em matéria de avaliação dos docentes, bem como o sistema de avaliação aplicável a toda a Administração Pública (incluindo o subsistema do Ensino Superior), e não sendo razoável propor a implementação de outro processo de avaliação dos serviços para além da AEE, o CNE reconhece não existir um consenso sobre esta matéria.*

IV – Síntese das principais recomendações

Tendo em conta o enquadramento e considerações atrás enunciadas, identifica-se, de seguida, as recomendações que o CNE vê como prioritárias para o aperfeiçoamento do modelo de AEE em vigor, na perspectiva da sua concretização no segundo ciclo de avaliação:

1. A cultura de avaliação é ainda incipiente. Importa fomentar e consolidar quer a auto-avaliação por parte das escolas, quer a avaliação externa, sendo que as duas se devem articular de modo consequente.
2. A médio prazo, a rede privada, cooperativa e solidária deveria integrar o universo de escolas da AEE, sendo para isso necessário preparar atempadamente as condições financeiras e logísticas necessárias. Eventualmente, assegurando a devida negociação com o sector, o próximo ciclo avaliativo poderia prever já a inclusão de escolas destas redes, numa fase inicial, a título experimental. Deveria, igualmente, assegurar-se a articulação e harmonização dos dispositivos de avaliação externa das escolas do Continente e das Regiões Autónomas.
3. Deverá manter-se a conciliação de finalidades associadas à melhoria e à prestação de contas, considerando os objectivos de capacitação, regulação e participação dos actores envolvidos, privilegiando-se uma perspectiva formativa, de interpelação das escolas e de reforço da sua auto-avaliação.
4. O CNE considera que o referencial da AEE é globalmente pertinente, sugerindo-se, contudo, alguns ajustamentos no que toca aos critérios e metodologia a considerar, de modo a reforçar a centralidade dos resultados, em sentido lato, e assegurar uma visão mais sistémica e menos segmentada dos parâmetros de avaliação. Em momento prévio à realização da visita, sugere-se um aprofundamento da caracterização do “perfil da escola” e dos seus resultados, considerando uma bateria de indicadores associados aos vários parâmetros relevantes. Aquando da realização da visita, a auscultação dos vários actores e a observação deverão partir dos resultados, centrando-se a discussão e interpelação em

torno do diagnóstico, devendo os restantes parâmetros ser explorados na medida em que estejam com ele relacionados.

5. O Conselho sugere que se reforce o relevo a atribuir à organização das aprendizagens e ao trabalho dos alunos, em especial no contexto da sala de aula, e se introduzam alterações de procedimentos na AEE que estimulem e interpelem as escolas a aprofundar o trabalho de supervisão da prática lectiva, mantendo a opção pela não observação directa do trabalho em sala de aula.

6. Os serviços competentes do Ministério da Educação, em articulação com a IGE, deverão aperfeiçoar e disponibilizar atempadamente a informação necessária a uma mais completa e justa avaliação das escolas, em especial, no que se refere ao apuramento do valor acrescentado das escolas e à definição de um conjunto de indicadores de resultado e qualidade centrados sobre dimensões importantes do que se considera uma boa escola: equidade no acesso, percursos dos alunos (equidade e eficiência), qualidade do sucesso, etc.

7. O Conselho propõe o aprofundamento dos mecanismos de auscultação dos actores mais directamente envolvidos, seja aperfeiçoando os mecanismos de escolha dos seus representantes nos painéis, seja através de mecanismos de aferição alargada e sistemática da opinião de alunos, pais e professores (ex.: inquéritos), bem como da criação de painel autónomo destinado a entrevistar os representantes da autarquia.

8. O Conselho entende que deve manter-se a atribuição de uma classificação, qualitativa, assente, predominantemente, nos resultados, em sentido lato, e tendo em conta o indicador de valor acrescentado. Esta deverá ter em conta os necessários ajustamentos decorrentes da proposta relativa ao referencial e metodologia que se sugere adoptar.

9. Sugere-se a manutenção da periodicidade estabelecida (4 anos, por norma), podendo prever-se a possibilidade de reduzir a duração do ciclo avaliativo, no caso das escolas que denotem mais fragilidades.

10. Parece ao Conselho que será razoável manter a duração das visitas às escolas não agrupadas, sugerindo-se um eventual alargamento, no caso dos agrupamentos de maior dimensão.

11. Deverá cuidar-se da elaboração dos relatórios, assegurando a clareza e simplicidade necessárias à boa comunicação com os diversos interessados. Relativamente ao modelo em vigor, importa introduzir algumas melhorias e ajustamentos, em especial, a identificação dos elementos essenciais do diagnóstico realizado (principais resultados por nível de escolaridade e o que a escola faz para os obter), a fundamentação das classificações, bem como das principais recomendações e seus destinatários.

12. Deverá ponderar-se a possibilidade de introduzir uma etapa de discussão dos resultados com as escolas, prévia ao envio do Relatório, assim como de criar uma instância de recurso.

13. Deverá consignar-se a obrigatoriedade de as escolas darem a conhecer o relatório final à comunidade educativa. Sugere-se, também, um maior empenho das Autarquias na divulgação e reflexão dos resultados da AEE das escolas do concelho, designadamente, no âmbito dos Conselhos Municipais de Educação.

14. Sugere-se que seja definida a obrigatoriedade de as escolas apresentarem um plano de melhoria na sequência da AEE.

15. Deverá colmatar-se as sérias lacunas existentes no apoio directo às escolas em matéria de auto-avaliação, clarificando responsabilidades e garantindo modalidades eficazes de acompanhamento. Sugere-se, igualmente, um maior envolvimento dos organismos responsáveis pela formação contínua e pós-graduada de professores, bem como a identificação da avaliação das escolas como área prioritária, para efeitos do financiamento público da formação.

16. Deverá clarificar-se a articulação da AEE com a autonomia das escolas e, se necessário, redefinir propósitos e expectativas no que à AEE diz respeito.

17. Complementando as iniciativas já em curso, é importante realizar, por uma entidade independente do ME, um estudo de meta-avaliação da AEE que permita identificar o grau de cumprimento dos objectivos definidos e os principais efeitos conseguidos.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

14 de Dezembro de 2010

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca

1700-195 Lisboa
Portugal

www.cnedu.pt

cnedu@cne.min-edu.pt

tel.: + 351 21 793 52 45

fax: + 351 21 797 90 93