



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Documento sobre

“O Estatuto e Missão do Conselho Nacional de Educação”

da Comissão Eventual para a Missão do Conselho Nacional de Educação

Aprovado na Sessão Plenária de 26 de Outubro de 2006

Conselheiros Relatores:

Adriano Moreira

Amílcar José Martins Arantes

Jacinto Jorge Carvalhal

Rui de Alarcão e Silva

Documento sobre
“O Estatuto e Missão do Conselho Nacional de Educação”
da Comissão Eventual para a Missão do Conselho Nacional de Educação

Introdução

O Conselho Nacional de Educação (CNE), no seu enquadramento jurídico actual instituído pela Lei nº 31/87, de 9 de Julho, encontra-se em funcionamento desde 14 de Setembro de 1988, contando, assim, dezoito anos de actividade ininterrupta. À luz da missão e objectivos que lhe foram originariamente atribuídos, consolidados no decurso de uma já longa prática, o CNE configurou-se, essencialmente, como um órgão de debate e concertação sócio-educativa, de natureza consultiva.

Sucedem, entretanto, tendo vindo a verificar-se alterações legislativas, respeitantes, por um lado, à estrutura da administração central do Estado e, por outro lado, à transferência ou atribuição de novas competências ao CNE, com incidência directa ou indirecta no estatuto e perfil do Conselho. As referidas alterações suscitaram compreensivelmente algumas interrogações no seio do CNE, designadamente no tocante à sua missão essencial, eventual ajustamento de objectivos e organização interna.

Neste contexto, importa proceder à análise e ponderação das novas atribuições no sentido de verificar da sua conformidade com a natureza e objectivos estatutários que configuram a identidade organizacional do Conselho.

São os aspectos mais significativos dessa reflexão e respectivas conclusões que, devidamente equacionados, de seguida se apresentam.

1. O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi inicialmente criado pelo Decreto-Lei nº 125/82, de 22 de Abril, como um órgão superior de consulta do Ministro da Educação e das Universidades, que tinha como objectivo propor medidas destinadas a garantir a adequação permanente do sistema educativo aos interesses dos cidadãos portugueses (artº 1º, nº 1 daquele diploma).

Visto pelo prisma da sua composição, o Conselho Nacional de Educação era, então, um órgão de composição mista, constituído, de um lado, por representantes de diferentes instâncias sociais (associações de pais, associações patronais, associações sindicais de professores, associações do ensino particular e cooperativo, associações de estudantes) e, de outro lado, por membros designados pelos Ministros da Educação e do Trabalho e pela Comissão de Educação da Assembleia da República, por altos funcionários do Ministério da Educação e por representantes das Universidades e dos Institutos Politécnicos.

Nessa sua primeira concepção, o Conselho Nacional de Educação não chegou, todavia, a entrar em funcionamento. Será com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) que a instituição do Conselho Nacional de Educação no quadro do sistema educativo nacional é reafirmada (Artº 46º), o qual virá a ser regulado pela Lei nº 31/87, de 9 de Julho, que alterou por ratificação o Decreto-Lei nº 125/82. Com a aprovação do novo regime, define-se o CNE como órgão superior, independente, com funções de natureza consultiva, destinado a proporcionar a participação das várias forças sociais, culturais e económicas, na procura de consensos alargados, relativamente à política educativa.

Em consonância com as ideias de autonomia e de maior representatividade, o Conselho passa a integrar membros designados pela Assembleia da República, pelo Governo, pelas Assembleias Regionais das Regiões Autónomas, pelas Regiões Administrativas, pela Associação Nacional de Municípios e inclui, sobretudo, elementos designados por um grande número de instâncias sociais (organizações patronais e sindicais, associações de pais, associações de estudantes, associações científicas, associações pedagógicas, associações culturais, associações do ensino particular e cooperativo, organizações profissionais, Conselho Nacional de Juventude). Inclui, ainda, membros escolhidos em função da sua especial competência científica e pedagógica, designados por cooptação, e não por nomeação ministerial.

Finalmente, a designação do Presidente do CNE pela Assembleia da República, em votação que requer a maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, marca, de forma especialmente simbólica, simultaneamente, a independência e o desígnio de consensualidade que se pretenderam introduzir na ideia matriz do Conselho.

2. A natureza de órgão consultivo compreende-se perfeitamente, tendo em conta que só assim seria possível articular, lógica e coerentemente, todo o conjunto de caracteres já assinalados. É que um órgão de representação tão alargada, por um lado, e de tão marcada independência, por outro lado, não poderia seriamente comprometer-se em funções de carácter decisório, executivas ou judicativas, sem com isso comprometer a sua capacidade interna para gerar consensos e a sua posição de independência.

Porque revestem carácter consultivo, os pareceres do Conselho contêm-se numa atitude e num registo que exclui a pretensão de imposição relativamente seja a quem for. O seu valor resulta exclusivamente da sua assertividade relativamente aos problemas a que se propõem dar resposta. O Conselho Nacional de Educação não é uma duplicação nem um concorrente relativamente aos órgãos de soberania ou administrativos, nem sequer às diferentes instâncias partidárias ou sociais que para ele designam membros. Aliás, estes membros detêm um mandato que exercem em completa autonomia, sendo inamovíveis (artº.7º da Lei nº31/87), o que só corrobora a autonomia e especificidade da função do Conselho.

Um órgão com estas características, tão pouco comuns (e tão complexamente articuladas entre si), por comparação com as formas de organização política, social e cultural a que estamos habituados, levanta necessariamente algumas dificuldades de funcionamento, que só o tempo e a experiência hão-de vir a estabilizar numa *praxis* vivida e aceite. Mas vale a pena o desafio, uma vez que o que está em causa é a institucionalização e creditação de um órgão cujo perfil funcional tem de ser indiferente às conjunturas, às composições dos governos e aos interesses corporativos, por mais legítimos que sejam. A procura duma serena e superior independência do Conselho Nacional de Educação poderá nem sempre ser bem compreendida por todos e parecer mesmo a alguns, em dada conjuntura, como uma opção com certo sinal; porém, o importante é que, a longo prazo, se demonstre que esse sinal é apenas o sinal de uma independência permanente.

3. O Conselho Nacional de Educação, na nova moldura jurídica estabelecida pela Lei n.º 31/87, de 9 de Julho, entrou em funcionamento em 14 de Setembro de 1988. Detém, por conseguinte, uma experiência e um saber adquiridos ao longo de dezoito anos de actividade regular, que envolveu a participação de algumas das mais ilustres individualidades ligadas ao mundo da educação, bem como de outros domínios da vida nacional. Se é certo que o perfil do Conselho deriva, antes de mais, do seu enquadramento legal, não é menos verdade que esse perfil resulta também do que tem sido a sua *praxis*, das reflexões produzidas ao ritmo das suas contínuas e diversas iniciativas.

Ora, a prática do Conselho, posta à prova constantemente, permitiu, por um lado, clarificar o referido quadro normativo, e, por outro lado, evidenciou que o verdadeiro caminho do Conselho, para além da procura de consensos, tão alargados quanto possível, sobre as posições que toma sobre a política educativa, reside naquilo a que se poderá chamar a concertação educativa, distinta de uma lógica de tipo parlamentar.

Tal não se afigura possível sem que seja devidamente reconhecida, salvaguardada e reforçada a autonomia e independência do Conselho.

4. Quando em 9 de Julho de 2002 se completaram 15 anos sobre a data de publicação da Lei n.º 31/87, o Conselho decidiu comemorar, nessa precisa data, o seu 15.º aniversário. Tratou-se de um encontro evocativo da memória desses quinze anos de actividade, mas também de reflexão em torno das perspectivas futuras.

O então Presidente do CNE, Prof. Doutor Manuel Porto destacou, como linha a seguir pelo Conselho, o reforço do carácter consultivo deste órgão.

A Prof.^a Doutora Teresa Ambrósio, que nessa altura cessava o seu mandato como Presidente do CNE, pôs em realce a visão global do papel da educação que se procurara construir no Conselho nos últimos seis anos, uma visão integrada de todos os sistemas e subsistemas educativos.

O Prof. Doutor Mário Pinto – personalidade que desempenhou, pela primeira vez, as funções de Presidente do CNE – aludiu à vocação de reflexão e sabedoria do Conselho, sendo que o facto de este órgão não dispor de competências executivas, de responsabilização pela acção no terreno, o protegia na sua função essencial: a consultiva.

O Prof. Doutor Barbosa de Melo, que assumira também, em 1991, a Presidência do Conselho, preveniu contra a tentação de “transformar este órgão consultivo numa instância de poder dotada de competência para decidir ou executar as políticas de educação”.

O Prof. Doutor Marçal Grilo, que fora Presidente do CNE no período de 1992-1995, afirmou então: “Em relação ao futuro: acho que há uma preocupação séria, aliás referida aqui nas duas intervenções anteriores, que é a de o Conselho ter ou não ter funções executivas, de controlo, de acompanhamento [...] Acho que este órgão não pode perder as suas características de órgão consultivo e de debate. Ou seja: o Conselho Nacional de Educação ficará, na minha perspectiva, ameaçado pela sua própria destruição, se vier a ter funções executivas, quaisquer que elas sejam, se vier a ter funções de acompanhamento, ou tutela, de qualquer processo ligado a decisões, nomeadamente em áreas sensíveis”.

5. O Conselho tem, no entanto, vindo a ser confrontado com algumas alterações legislativas susceptíveis de modificarem não apenas o seu posicionamento institucional como a sua própria natureza e vocação.

Algumas dessas alterações prendem-se, antes de mais, com o posicionamento institucional do CNE e, designadamente, com a sua articulação com os departamentos governamentais responsáveis pelas áreas da educação e da ciência e ensino superior. O Conselho Nacional de Educação foi criado como um órgão independente, com autonomia administrativa e financeira, a funcionar junto do Ministério da Educação, num momento em que o ensino superior se encontrava sob a tutela deste Ministério. Tendo, entretanto, sido criado o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, algumas dúvidas se têm colocado acerca da articulação do CNE com os dois Ministérios que neste momento dividem a tutela do sistema educativo. Em 2002, a Lei Orgânica do Ministério da Educação (Decreto-Lei nº 208/2002) estabeleceu no nº 2 do artigo 3º que “junto do Ministério da Educação funcionam, nos termos da lei, o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Coordenador do Ensino Particular e Cooperativo, sendo a articulação relativa ao primeiro coordenada entre o Ministro da Educação e o Ministro da Ciência e do Ensino Superior”. Por sua vez, a Lei Orgânica do Ministério da Ciência e do Ensino Superior (Decreto-Lei nº 205/2002) estabeleceu no nº 2 do artigo 5º que “o Conselho Nacional de Educação funciona junto dos Ministérios da Educação e da Ciência e do Ensino Superior”. Em 2003, é definido (Decreto-Lei nº 119/2003) que fica sujeito a “superintendência conjunta o Conselho Nacional de Educação, cabendo a tutela funcional e patrimonial ao Ministério da Educação e sendo a determinação das linhas de orientação e dos domínios prioritários da sua actuação exercida em articulação com o Ministério da Ciência e do Ensino Superior”. A recente Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, consagra, no âmbito do MCTES, o Conselho Coordenador do Ensino Superior e o Conselho Coordenador da Ciência e Tecnologia. Não aparece, desta vez, qualquer referência ao Conselho Nacional de Educação, nem no articulado do diploma, nem nos seus Anexos, o que pode suscitar dúvidas acerca da relação do CNE com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Mas, outras alterações legislativas cometem ao CNE novas atribuições e competências. Assim sucedeu com a Lei nº 31/2002, relativa ao sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, que atribuiu ao CNE competência para se pronunciar sobre “as normas relativas ao processo de auto-avaliação, o plano anual das acções inerentes à avaliação externa, e os resultados dos processos de avaliação, interna e externa”. Assim sucedeu, também, com a Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, de 21 de Abril, que, prevê a extinção do Conselho Coordenador do Ensino Particular e Cooperativo junto do Ministério da Educação, e transfere as respectivas competências para o CNE.

O mesmo sucede, agora, com a Lei n.º 47/2006, de 28 de Agosto, que aprovou o “regime de avaliação, certificação e adopção dos manuais escolares do ensino básico e do ensino secundário”, que prevê a criação de uma “Comissão de Acompanhamento dos Manuais Escolares”, a qual nos termos dos n.º 2 e 3 do artigo 26.º da referida lei, se constitui como comissão especializada permanente do Conselho Nacional de Educação. Para já não falar da transferência de competências antes cometidas ao Conselho Nacional para a Liberdade de Ensino e ao Conselho Nacional de Alfabetização e Educação de Base de Adultos, efectuada pela própria Lei nº 31/87.

6. Face ao que se acaba de expor, conclui-se, em síntese, o seguinte:

- a) Resulta, por um lado, dos respectivos diplomas reguladores e, por outro lado, do entendimento e da *praxis* da própria Instituição, que o CNE (Conselho Nacional de Educação) constitui um *órgão superior independente*, de natureza especial, cujas funções excedem o âmbito estrito da denominada administração consultiva, normalmente destinada a emitir pareceres de natureza *técnica*.
- b) Na verdade, avulta no CNE uma inegável *missão política*, que conforma um órgão mais de *autoridade* que de poder, “um espaço de reflexão e debate”, em que diferentes interesses e perspectivas de políticas de educação se exprimem *livremente*, em “conflitualidade tranquila” ou, dito de outro modo, “de forma conflitual, mas não conflituosa”. Órgão que visa, em último termo, como aliás estatutariamente se afirma, “proporcionar a participação das várias forças sociais, culturais e económicas na procura de *consensos* alargados relativamente à política educativa”.
- c) A referida missão, que se poderia denominar de concertação sócio-educativa, especialmente relevante numa pretendida “Sociedade do conhecimento” e num emergente “Estado de saberes e competências”, patenteia-se, de maneira particularmente expressiva, na composição diversificada e abrangente do CNE, nos modos de escolha dos seus membros, prevalentemente através de mecanismos directa ou indirectamente electivos, com destaque para a eleição do Presidente pela Assembleia da República, na existência de cooptação, bem como, por outro lado, na *independência* e *autonomia* do Conselho, que a Lei Orgânica expressamente consagra.
- d) Neste último aspecto, cumpre salientar, entre outros traços, a inamovibilidade dos membros do Conselho, como uma das expressões da não dependência governativa, partidária ou corporativa, a não concorrência e respeito pelas competências próprias dos órgãos de soberania ou administrativos, reforçando a função *não executiva* do Conselho, a possibilidade de emissão de

pareceres, opiniões e recomendações por iniciativa própria, bem como a ampla capacidade do CNE para a organização das mais diversas actividades que caibam na sua esfera de acção, traduzidas, inúmeras vezes, em publicações de grande qualidade. O “Debate Nacional sobre Educação”, que a Assembleia da República, conjuntamente com o Governo, decidiu promover, e cuja organização está cometida ao CNE, é um actualíssimo exemplo dessa operosa e qualificada actividade do Conselho.

- e) Dada a natureza e o perfil funcional ou institucional do CNE, não deve o *Poder Político* atribuir-lhe funções ou tarefas que briguem com a sua *vocação* ou que possam vir a comprometê-la ou enfraquecê-la. Se, excepcionalmente, forem atribuídas ao CNE novas competências, como recentemente e de modo algo preocupante aconteceu, devem tais competências ser cuidadosamente ponderadas, interpretadas e executadas, aliás, no quadro de uma política global, coerente e consistente. Para que não aconteça que uma redefinição de tarefas e uma reorganização de estruturas se volva em descaracterização, desvirtuamento ou debilitação do Conselho Nacional de Educação.
- f) Deve, pois, proceder-se ao esclarecimento do sentido e alcance das novas competências do Conselho Nacional de Educação, de modo a concluir-se em que medida as mesmas se contêm no âmbito das funções que legalmente lhe estão definidas, ainda que exijam alterações da sua estrutura organizacional.

Comissão Eventual para a Missão do Conselho Nacional de Educação

Adriano Moreira

Amílcar José Martins Arantes

Jacinto Jorge Carvalhal

Rui de Alarcão