

cia, atenção e cordialidade. Assim cumpriu, de forma permanente, uma actividade de apoio a todos os membros e a actividades do Conselho que muito contribuíram para a qualidade do ambiente humano e de trabalho desta casa.

20 de Maio de 2009. — O Presidente, *Júlio Pedrosa de Jesus*.
201929934

Louvor n.º 380/2009

Ao cessar funções de Presidente do Conselho Nacional de Educação, louvo Maria Filomena Ribeiro de Matos, assessora do CNE, pelo saber, permanente cordialidade e dedicação com que assume sempre as actividades que no Conselho lhe cabem.

A lealdade, atenção e apoio permanentes que proporcionou nas múltiplas e complexas actividades a que devotou o seu trabalho são merecedoras de registo e de público reconhecimento, por significarem contributos de grande valor para o cumprimento da missão do CNE.

20 de Maio de 2009. — O Presidente, *Júlio Pedrosa de Jesus*.
201929918

Parecer n.º 3/2009

Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 271/X que visa estabelecer o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontrem em idade escolar e consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade.

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, Joaquim Azevedo, Maria Emília Brederode Santos e Maria Odete Valente, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 1 de Junho de 2009, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu segundo Parecer no decurso do ano de 2009.

Parecer

Introdução

O Governo apresentou à Assembleia da República uma Proposta de Lei relativa ao alargamento da idade de cumprimento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos e à frequência universal de educação pré-escolar para todas as crianças de cinco anos de idade. Trata-se de duas dimensões estruturais da organização do sistema educativo da maior importância, cujas implicações em termos educativos, sociais e económicos não podem deixar de ser analisadas pelo Conselho Nacional de Educação, tendo em conta o contexto em que são propostas.

A evolução dos sistemas educativos modernos tem sido marcada, em sucessivos momentos, pela preocupação de alargar o tronco comum de formação geral oferecido pela escolaridade obrigatória, de modo a que as novas gerações possam estar mais preparadas para responder quer às aspirações individuais, quer aos desafios do desenvolvimento e modernização da sociedade. Simultaneamente, tem-se vindo a verificar a expansão de todos os níveis de educação e ensino, anteriores ou posteriores àquele período, quer por efeito da democratização do acesso de todos à educação, quer pela crescente consciência da importância dos saberes e do conhecimento nas sociedades contemporâneas.

Em Portugal, este movimento foi-se desenvolvendo ao longo de duas décadas, tendo-se consolidado em 1986 com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que estabeleceu a escolaridade obrigatória de nove anos, abrangendo todas as crianças entre os seis e os quinze anos de idade. A lentidão com que se processou o progressivo alargamento da obrigatoriedade de frequência de quatro para seis anos e a integração do ensino secundário unificado no período compreendido pela escolaridade obrigatória de nove anos, o actual ensino básico, conduziu a que só nos dias de hoje tenhamos a primeira geração jovem adulta que beneficiou de uma escolaridade mais longa.

Mas a expansão verificada do acesso à educação em todos os níveis do nosso sistema educativo é assinalável. No que se refere à educação de infância, os progressos realizados nos últimos treze anos no alargamento da oferta educativa pública e privada para as crianças entre os três e os cinco anos traduzem o compromisso do Estado, assumido na Lei-Quadro 5/97, de contribuir activamente para a sua universalização, no entendimento de que a educação de infância é a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida.

Vários países a nível europeu, embora mantendo o carácter facultativo da frequência da educação de infância, têm vindo a considerar expressamente a intencionalidade educativa que deve orientar toda a educação de infância desde o nascimento da criança até ao início da escolaridade formal, como é o caso mais recente da Espanha. Outros países adoptam um sentido restrito de educação pré-escolar, fazendo-a coincidir apenas com o ano que antecede a entrada na escola, embora a tendência geral seja a de garantir a disponibilidade de educação de infância a todas as crianças a partir dos três anos de idade. Nesse sentido, propor a universalidade da educação pré-escolar a partir do ano em que as crianças “atingem os cinco anos de idade” como se afirma na Proposta de Lei merece uma análise ponderada dos efeitos que poderá induzir na organização daquela etapa educativa.

Já no que se refere à elevação dos níveis de educação e formação configura-se como um objectivo europeu a prosseguir com a Estratégia de Lisboa, definida em 2000, de modo a tornar a economia europeia mais competitiva e dinâmica. O programa de trabalho “Educação e Formação 2010”, acordado entre os vários Estados-Membros da União Europeia, estabeleceu como meta a taxa de conclusão do nível de ensino secundário superior por 85 % dos jovens, a alcançar no final da década. Nesse sentido, os países têm vindo a diversificar as vias de formação de ensino secundário, em particular as vias tecnológicas e profissionais, flexibilizando percursos escolares e formativos e criando múltiplos incentivos ao prolongamento das formações dirigidas a jovens. Uma atenção particular tem sido dada à prevenção do abandono escolar entre os quinze e os dezoito anos, nomeadamente através da melhoria dos processos de orientação escolar e profissional.

A tendência não tem sido, porém, a de prolongar a idade e o número de anos de escolaridade obrigatória. De facto, a noção de obrigatoriedade permanece ligada à ideia de uma educação geral comum de que todas as gerações devem beneficiar, pelo que embora os países desenvolvam fortes incentivos à continuação de estudos e formações após o período obrigatório (em geral, 9/10 anos de escolaridade, compreendendo os níveis 1 e 2 da CITE) ⁽¹⁾, não se encontra generalizada a obrigatoriedade de frequência do ensino secundário de segundo nível, dada a diversidade de vias que comporta.

O Conselho Nacional de Educação possui um sólido acervo de reflexão sobre estas duas matérias. As questões da universalidade da educação de infância foram intensamente estudadas no período que antecedeu o início da expansão desta etapa educativa, em meados dos anos 90; o desenvolvimento do ensino secundário e das suas vias técnicas e profissionalizantes, as sucessivas reformas que têm vindo a ser introduzidas na sua organização e as condições em que se realiza têm suscitado ao longo dos tempos o pronunciamento do CNE.

No sentido de actualizar a reflexão existente, e ciente da importância inequívoca da medida proposta na sua dupla vertente de extensão da escolaridade obrigatória e de generalização da educação de infância às crianças de cinco anos, os relatores procederam à audição de um vasto leque de especialistas e profissionais directa ou indirectamente ligados à educação, procurando recolher as suas opiniões e sensibilidades sobre as condições existentes para a implementação de um novo regime.

É, pois, com base neste conhecimento que o CNE emite este Parecer, o qual se organiza em três capítulos: A — Universalização da educação de infância para as crianças de cinco anos de idade; B — Alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos; C — Recomendações.

A — Universalização da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade

1 — Apreciação geral

A expansão da educação de infância verificada na última década foi suportada por um conjunto de medidas que procuraram articular as várias intervenções dispersas da iniciativa dos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade Social e de iniciativa privada. A Lei-Quadro, aprovada em 1997, estabeleceu a progressiva universalidade da educação de infância, distinguindo em termos operacionais duas componentes para a efectivação da mesma: a educativa, gratuita para todas as crianças, qualquer que fosse a instituição de frequência, e a social, sujeita a comparticipação das famílias de acordo com as suas disponibilidades económicas.

A articulação interministerial que deu suporte à implementação deste programa de expansão, permitiu ultrapassar dificuldades que durante muitos anos tinham condicionado o desenvolvimento da oferta da rede pública, designadamente os seus horários de funcionamento impossíveis de adequar às necessidades crescentes das famílias. Foi assim possível estabilizar uma rede de estabelecimentos de educação de infância, com suporte na iniciativa de autarquias, instituições de solidariedade social e privadas, que garantiam uma cobertura de 78,4 % em 2005/06, para as crianças entre os 3 e os 5 anos de idade.

Sendo certo que a prioridade de admissão na rede pública tem sido dada às crianças de 5 anos de idade e verificando-se ser nessa idade que se concentra a maior taxa de cobertura (87%), a não frequência

por parte das restantes 13% é explicada, em parte, pela insuficiência da oferta existente.

O crescimento da frequência facultativa da educação de infância e ainda a procura não satisfeita por muitas famílias tem retirado força ao debate sobre a obrigatoriedade ou não desta etapa educativa. Não parece necessário tornar a educação de infância de frequência obrigatória já que as famílias, dum modo geral, a procuram embora nem sempre a encontrem... Mas instituir a obrigatoriedade de oferta por parte do Estado já se afigura necessário e conveniente, tendo em conta a distribuição muito irregular dos jardins-de-infância e a oferta insuficiente em certas zonas, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto onde, provavelmente, as crianças e respectivas famílias mais necessitariam deles. De facto, embora não haja estudos suficientes sobre a situação, há indícios de que serão as dificuldades de acesso (logísticas e financeiras) que impedem uma parte das crianças de frequentar a educação de infância e não uma opção de livre escolha das famílias.

Impõe-se, por isso, aumentar a oferta em certas zonas mais carenciadas, com total gratuitidade e com respostas flexíveis que atendam à diversidade de situações e de populações, inclusive de minorias étnicas com características de nomadismo.

Entretanto, na maioria dos países da UE a preocupação com a oferta de educação de infância tem vindo a recuar na idade reconhecendo-se, hoje, quer a partir de estudos neurológicos e psicológicos, quer de natureza sociológica, a importância do desenvolvimento infantil a partir dos zero anos. No estudo realizado pelo CNE em 2008, A Educação da criança dos zero aos doze anos, afirma-se:

A pesar da existência de situações altamente diversificadas nos países estudados, revela-se uma tendência generalizada para uma total cobertura da faixa etária dos 3 aos 6 anos de idade, procurando que todas as crianças tenham, pelo menos, dois anos de experiência pré-escolar antes da entrada na escolaridade obrigatória, salvaguardando a diversidade e flexibilidade de propostas organizacionais; o alargamento progressivo dos serviços destinados às crianças dos 0 aos 3 anos de idade, de acordo com as necessidades das famílias que trabalham, aliado à promoção de mais amplas licenças de maternidade e paternidade e, simultaneamente, à garantia da qualidade educativa das estruturas de atendimento; uma atenção especial aos serviços de apoio extra-escolar para as crianças em idade de escolaridade obrigatória no sentido da sua mais ampla expansão; maior intencionalidade no apoio a populações com necessidades educativas específicas (famílias em desvantagem socioeconómica, minorias étnicas, culturais e linguísticas, crianças com necessidades educativas especiais), garantindo uma discriminação positiva dos grupos minoritários, aliada a políticas e estratégias de inclusão. (Vasconcelos, 2009: 142) (²)

Assim, as preocupações actuais não podem incidir apenas na função social, de guarda das crianças mais pequenas (funções particularmente importantes num país onde a feminização do trabalho atinge taxas elevadas, sem que tenha havido uma alteração nos papéis familiares masculinos que compense a ausência materna), devendo incidir, cada vez mais, na função educativa das instituições envolvidas na educação de infância. Como afirmam vários autores, numa concepção de aprendizagem ao longo da vida, constantemente reafirmada pelas directrizes europeias, dificilmente se poderá conceber que a educação comece aos 3 anos. (Aguiar, Bairrão e Barros, 2002) (³)

Neste enquadramento, a atenção à universalidade e gratuitidade da oferta de educação de infância para as crianças de 5 anos deve ser saudada pela potencialidade que encerra de facilitação do acesso de crianças de meios mais desfavorecidos aos jardins-de-infância. Ela não poderá, contudo, romper com a unidade de desenvolvimento que a etapa dos 3 aos 5 anos pressupõe, pelo que deverá apenas ser entendida como um ponto de partida para a sua extensão a idades progressivamente mais baixas. E deve ser estudada a oferta já existente nas três redes, para que não sejam desviados recursos agora abertos a crianças com idades inferiores, para que se articule a oferta e se evitem excessos nuns locais e insuficiências noutros, para que se evitem desperdícios e se aproveite e apoie a adequação, proximidade e ou inovação de jardins-de-infância da rede privada e da rede de IPSS, tarefa na qual as autarquias terão um papel importante a desempenhar.

Um outro aspecto que tem sido objecto de polémicas e de receios diz respeito à qualidade da oferta de educação de infância e às suas propostas curriculares, manifestando-se muitas vezes o receio de uma “escolarização precoce”, isto é, de se pretender antecipar as aprendizagens escolares (designadamente a aprendizagem da leitura, da escrita e da aritmética, tradicionalmente objecto da escola primária), sem se reconhecer a importância de promover o desenvolvimento psicomotor, cognitivo, emocional e social das crianças, que aliás constituiria a base da aprendizagem ao longo da vida. Assim, as Orientações Curriculares já existentes para a educação de infância e o processo de auto-avaliação de contextos já em curso deverão ser apoiados e aprofundados.

Por outro lado, uma das mais importantes funções atribuídas à educação de infância, para além da função social de guarda e da de promoção

do desenvolvimento da criança, tem sido uma função compensatória conducente a uma maior equidade social. Ora estudos como Cost, Quality and Child Outcomes in Child Care Centers (1995) (⁴), em que Portugal participou, terão demonstrado a relação entre a qualidade da educação de infância e os resultados obtidos pelas crianças ao longo da sua escolaridade, tendo-se concluído que o efeito de reprodução social, constatável ao longo da escolaridade exigiria, para ser contrariado, a frequência de um mínimo de dois anos de um jardim-de-infância considerado de “qualidade” ou de “alta qualidade”.

O esforço de universalização e gratuitidade na oferta de educação de infância para as crianças de 5 anos precisa, assim, não só da já referida continuidade para idades anteriores, mas também de ser acompanhado de medidas de apoio às famílias e de uma atenção continuada e exigente à qualidade da oferta, quer relativa à dimensão “estrutural”, quer à dimensão de “processo”, quer ainda à formação inicial e contínua de educadores.

2 — Aspectos específicos a considerar

A revisão das recomendações e estudos anteriormente referidos e das audições a personalidades recentemente realizadas e das discussões havidas nas Comissões Especializadas levam o CNE a apoiar a medida de universalidade da educação de infância para todas as crianças a partir do ano em que atinjam os 5 anos de idade proposta pelo Governo. Para que esta medida contribua efectivamente para uma maior equidade social e desenvolvimento das crianças alerta-se, contudo, para algumas questões a ter em conta.

Considerando a proposta de universalidade da educação de infância para todas as crianças a partir do ano em que atinjam os 5 anos de idade como um passo na direcção da universalização da oferta de educação de infância dos 3 aos 5 anos, já prevista na Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro) como uma competência do Estado, sugere-se que a redacção do número 2, do artigo 1.º da Proposta de Lei consagre a universalidade para todas as crianças, no ano lectivo imediatamente anterior ao do seu ingresso no 1.º ciclo do ensino básico.

A indicação dos 5 anos deve ser encarada apenas como um ponto de partida para a generalização dessa medida para idades mais precoces e não deve constituir um obstáculo legal, obrigando a novas revisões e a reformulações da lei à medida que se for antecipando essa universalização.

Uma perspectiva de Educação ao Longo da Vida implica uma educação a partir dos 0 anos e em alguns países da UE a componente educativa das instituições para atendimento das crianças dos 0 aos 3 anos é já objecto de atenção e de legislação. Foi também nesse sentido que o estudo, recentemente realizado a pedido do CNE, se pronunciou.

Em todo o processo de aplicação da medida, a obrigatoriedade de o Estado providenciar a educação de infância não deve traduzir-se em nenhum outro mecanismo para além dos desejáveis incentivos educativos e sociais. Não deve, pois, entender-se como frequência obrigatória por parte das crianças, recomendando-se a não existência de qualquer processo de sinalização ou averiguação relativo às crianças que não frequentem o jardim-de-infância.

Deve assumir-se que a gratuitidade do serviço público de educação de infância deve incluir quer a componente educativa, quer a componente de apoio social à família, contribuindo ambas para o desenvolvimento das competências cognitivas, sociais e emocionais da criança.

A criação de novos equipamentos destinados à educação de infância, bem como a requalificação dos actualmente existentes deverá assentar num estudo minucioso da oferta instalada nas três redes — pública, social solidária e privada —, numa articulação estreita entre elas e as autarquias e num controlo rigoroso dos apoios concedidos pelo Estado, que inclua uma real prestação de contas relativamente às populações servidas, aos objectivos prosseguidos e aos apoios financeiros recebidos. Recomenda-se, ainda, que sejam tomados em consideração critérios de proximidade, relativamente aos locais de residência e de trabalho das famílias, na definição da rede nacional de educação de infância.

Para além dos recursos materiais, é fundamental investir na qualificação dos profissionais tendo em conta, nomeadamente, a necessidade de adaptação às novas situações decorrentes da implementação da medida proposta. A capacidade de responder adequadamente à diversidade dos públicos e às suas necessidades específicas é uma variável determinante do sucesso e das virtualidades da educação de infância.

O CNE entende que, na operacionalização da medida agora proposta pelo Governo, se deve prevenir o risco de desvio de recursos humanos e materiais até agora comprometidos com a educação e guarda de crianças com idades inferiores aos 5 anos, situação que tem vindo a ser gradualmente concretizada, nomeadamente pelas autarquias locais. É necessário que a oferta do Estado se traduza na criação real de novas salas e recursos associados.

No que diz respeito aos efeitos da frequência da educação de infância nas aprendizagens a realizar no 1.º ciclo do ensino básico, devem considerar-se os resultados de vários estudos que indiciam que, sobretudo

para as crianças de origem socioeconómica baixa, os efeitos positivos só são garantidos quando a educação é de muita qualidade, tanto ao nível das estruturas como dos profissionais, e ao fim de dois anos de frequência. Para garantir essa qualidade, as três medidas seguintes são aconselháveis:

- A educação de infância, mesmo no seu último ano, deve manter a sua identidade própria e prosseguir os objectivos consagrados nas orientações curriculares em vigor, nomeadamente os respeitantes ao desenvolvimento cognitivo, emocional e social das crianças, enquanto estrutura de incentivo para a aprendizagem ao longo da vida, evitando-se assim que nela se opere uma “escolarização” precoce da criança, designadamente nos seus aspectos mais negativos de selectividade e de uniformidade;

- Deve ser apoiada e estimulada a auto-avaliação dos estabelecimentos de educação de infância, designadamente através de instrumentos já adaptados pela DGIDC, com vista à melhoria da sua qualidade;

- Devem ser tomadas medidas no sentido de evitar uma gestão burocrática dos agrupamentos de escolas que tenda a postergar ou anular a especificidade da educação de infância.

B — Estabelecimento do regime de escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar

O Conselho Nacional de Educação tem, nos últimos anos, promovido reflexões alargadas e emitido alguns pareceres que contêm considerações relevantes para uma das dimensões centrais desta Proposta de Lei, nomeadamente através do Parecer n.º 1/2003, relativo a uma proposta de Linhas orientadoras de revisão curricular para a reforma do Ensino Secundário, do Parecer n.º 2/2004, no qual o CNE se pronunciou sobre Propostas de Alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo e do Relatório Final do Debate Nacional sobre Educação, que teve lugar em 2006.

Através do Parecer n.º 1/2003, o Conselho acentuou que:

“...após a escolaridade básica, este nível [o nível secundário] deve acolher crescentemente todos os jovens, atento à sua diversidade e criando condições para a realização de opções e de oportunidades de experimentação e de descoberta de interesses, para que cada um possa realizar percursos educativos adequados, com níveis satisfatórios de realização pessoal; [...] [sendo que] quanto ao aumento da escolaridade obrigatória até aos 12 anos [...] o CNE entende que se trata de uma opção política generosa, inscrita no esforço que o país tem realizado para recuperar um atraso estrutural muito vincado, mas é também uma opção que comporta riscos sociais e económicos, que é preciso acautelar previamente, que implica uma transformação profunda do nível secundário, de modo a acolher todos os portugueses, sem excepção, e que exige um esforço financeiro que importa calcular de antemão. Além disso, o CNE entende que esta decisão política, que não deve patrocinar qualquer abaixamento da qualidade do ensino e da formação, em vez de enfatizar a obrigatoriedade dos cidadãos em frequentar mais três anos de escolaridade, deveria valorizar o papel e o esforço do Estado e de todas as outras instituições promotoras de ensino e de formação na criação de condições de universalização do acesso ao nível secundário.”

No Parecer n.º 2/2004, o Conselho salienta:

“Reportando-nos à extensão da escolaridade obrigatória para 12 anos, importa destacar que os dados estatísticos disponíveis mostram que, no presente, o sistema educativo português tem sido incapaz de tornar efectivo o sucesso da actual escolaridade obrigatória de 9 anos. Por este facto, a sua extensão a 12 anos deve ser acompanhada, forçosamente, de medidas tendentes a prevenir abandonos precoces e fenómenos de marginalização daí decorrentes. Uma extensão a todo o território nacional dos Serviços de Psicologia e Orientação mostra-se necessária ao sucesso do percurso educativo e à ajuda aos alunos na construção dos seus projectos de formação e de vida.

Acreditamos que o alargamento da escolaridade 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.”

No relatório final do Debate Nacional sobre Educação, no capítulo relativo às propostas para melhorar a educação nos próximos anos, refere-se:

“O DNE sublinhou a necessidade de se melhorar drasticamente a qualidade do ensino e da formação de nível secundário, de modo a acompanhar o objectivo nacional de criar condições sociais para a sua universalização crescente. As qualificações das novas gerações devem ter como referência mínima o nível secundário.

O modelo predominante de ensino precisa de ser revisto, os planos de estudo melhorados e os programas das disciplinas devem ser menos

extensos, mais focados e melhor articulados entre si, tendo em vista motivar os jovens e criar ambientes de trabalho e não de passividade nas salas de aula.

[...] O crescimento da frequência e do sucesso neste nível de ensino e de formação, que deve tender para a universalização, deverá orientar-se pela diversidade, flexibilidade e qualidade de todos os percursos educativos, o que terá repercussões muito positivas sobre o acesso ao ensino superior: poderão chegar às instituições universitárias e politécnicas mais jovens e, sobretudo, poderão aí chegar melhor preparados e melhor orientados.” (5)

A Proposta de Lei em análise alarga o regime da escolaridade obrigatória até aos 18 anos, referindo no artigo 2.º o âmbito da mesma:

1 — [...] consideram-se em idade escolar as crianças e jovens com idades compreendidas entre os seis e os 18 anos.

2 — [...]

3 — A escolaridade implica, para o encarregado de educação, o dever de proceder à matrícula do seu educando em escolas da rede pública, da rede particular e cooperativa ou em instituições de educação ou formação, reconhecidas pelas entidades competentes, determinando para o aluno, o dever de frequência.

4 — A escolaridade obrigatória cessa:

a) Com a obtenção do diploma de curso conferente de nível secundário da educação; ou

b) Independentemente da obtenção do diploma de qualquer ciclo ou nível de ensino, no momento do ano escolar em que o aluno perfaça 18 anos.

5 — [...]

1 — *Apreciação Geral*

Importa desde já assinalar a principal conclusão geral do Conselho — entendemos que esta medida de alargamento da escolaridade obrigatória até ao termo do nível secundário e aos 18 anos é muito positiva e deve ser considerada, antes de mais, como uma medida de política social de grande impacto potencial na sociedade portuguesa.

Sáuda-se, portanto, a medida proposta, que constitui uma oportunidade importante para melhorar o nível de qualificação da população portuguesa, em especial das suas camadas mais jovens, o que terá certamente benefícios gerais a nível cultural, social e económico, num curto e médio prazos, se for conduzida de forma adequada.

Como medida de política eminentemente social, os seus impactos têm necessariamente de ser considerados em múltiplas vertentes (políticas de ensino e formação profissional, políticas de acesso ao ensino superior, políticas de emprego e de acesso ao trabalho, políticas de solidariedade social e apoio às populações economicamente mais carenciadas, políticas de valorização social das qualificações, entre outras) e não podem nem devem ser encerrados no contexto escolar, sob pena de perderem a sua eficácia e abandonarem o seu desígnio mais profundo.

O aumento da escolaridade obrigatória e das oportunidades educativas para os jovens é um objectivo social de grande alcance, a médio e longo prazos, devendo por isso mobilizar toda a sociedade portuguesa para o seu progressivo cumprimento. Pode e deve também ser “lido” como um sinal, que se transmite a toda a sociedade, de valorização do saber e do conhecimento nas sociedades actuais e na construção de um futuro melhor. O desafio é particularmente forte para as famílias e para as escolas, sem esquecer o papel relevante das autarquias, dos empresários e de outras instituições sociais.

Por outro lado, o alargamento da escolaridade até ao nível secundário e aos 18 anos deve ser fundamentado, como temos vindo a sublinhar ao longo dos anos, não apenas na pertinência económica dos seus impactos, mormente na competitividade da economia do País, mas também nas oportunidades de desenvolvimento humano e de realização pessoal que pode proporcionar a muitos milhares de jovens portugueses que, desmotivados e sem recursos financeiros familiares, abandonavam prematura e sem qualquer qualificação o ensino e a formação.

Há que ter em conta o facto de esta medida se somar a outros alargamentos, relativamente recentes, do período de escolaridade, cujos benefícios não foram ainda assimilados pela sociedade. Por outro lado, surge numa altura em que o sistema escolar, nos níveis abrangidos, atravessa um período difícil de adaptação a novos desafios de autonomia e de avaliação, que foram geradores de tensões e de desajustamentos.

Em concreto, a medida proposta irá incidir sobre um sistema que se esforça por afirmar uma melhoria de qualidade em cada um dos seus escalões, a qual nem sempre é reconhecida pela sociedade em geral e em particular pelos escalões de ensino que se seguem. Torna-se, por isso, necessário assegurar que a medida proposta não só não degrade a qualidade do ensino como até contribua para a sua melhoria em geral.

Tendo em conta que a Proposta de Lei assenta no alargamento da escolaridade obrigatória para levar os jovens a concluir os estudos secundários ao nível do 12.º ano, em princípio, haverá que cuidar grandemente da valorização socioeconómica dessa mesma formação. Em

particular, as formações que têm em vista a capacitação profissional ao nível do ensino secundário deverão ser valorizadas, não apenas pela sociedade mas, antes de mais, pelas próprias escolas, dedicando-lhes os melhores recursos materiais e humanos que possam ser disponibilizados, de forma a tornar esta via de ensino atraente e competitiva para docentes e discentes.

Há necessidade de se valorizar as diversas alternativas de formação e, em particular, de considerar o ensino secundário como uma via válida de integração na vida activa sem perda de regalias, direitos ou estatuto social. Neste contexto, devem valorizar-se as possibilidades de acesso ao ensino superior por parte dos alunos que tenham optado pela via da formação técnica e profissional na fase terminal do ensino secundário.

Os impactos desta medida no sistema educativo devem analisar-se em três grandes planos: a montante, no ensino básico; durante o nível secundário de ensino e formação; e a jusante, no acesso ao mundo do trabalho e ao prosseguimento de estudos, em particular no ensino superior.

2 — Alguns impactos ao nível do ensino básico

No que se refere aos impactos da presente proposta sobre o ensino básico, o Conselho realça as seguintes considerações:

“[...] [é fundamental] melhorar drasticamente a qualidade das aprendizagens escolares dos alunos, de todos os alunos e não apenas dos que, à partida, reúnem boas condições para alcançar os objectivos consignados.

[...] As escolas, todas as escolas têm de ser exigentes ambientes de trabalho escolar, de aprendizagem activa, de dedicação e de esforço, com regras claras e com respeito mútuo quer de alunos, quer de professores. Para que esta acção seja eficaz, tanto os alunos que revelam maiores dificuldades de aprendizagem como os seus professores, têm de dispor de meios de acção céleres, de recursos adequados, na hora, e de liberdade de iniciativa pedagógica por parte dos órgãos instituídos nas escolas para construir localmente as melhores soluções educativas para as dificuldades encontradas, sempre que possível em diálogo com os pais dos alunos e, quando necessário, com o apoio externo de instituições especializadas em educação.”⁽⁶⁾

Reiteramos, portanto, a necessidade de reforço da qualidade das aprendizagens no ensino básico, bem como do seu grau de exigência, sob pena de se tornar o nível secundário de ensino e formação refém de um paradigma de ensino e aprendizagem assente na recuperação sistemática de atrasos escolares.

Nesta perspectiva, torna-se urgente rever a organização curricular do 3.º ciclo e a definição e consecução dos seus fins educativos.

Uma vez que esta medida de política educativa se quer aplicar de imediato aos alunos que vão frequentar o 7.º ano de escolaridade em Setembro próximo, considera-se que esta revisão ficará muito comprometida. Neste contexto, é urgente que o ME possa estabelecer parâmetros gerais de reorganização curricular, que permitam às escolas/agrupamentos escolares proceder autonomamente às adequações que os seus órgãos de gestão pedagógica considerem mais pertinentes e urgentes.

3 — Impactos no nível secundário de ensino e formação

No que se refere ao nível secundário de ensino e formação, vários são os pontos de análise que importa empreender, tendo em vista assegurar um efectivo cumprimento do novo alargamento da escolaridade.

3.1 — Incidência social

Embora se reconheça a pertinência da consagração legal do prolongamento da duração da “obrigatoriedade escolar”, o CNE volta a sublinhar que, ao mesmo tempo e de forma muito imbricada, o Ministério da Educação e o conjunto da sociedade portuguesa têm de garantir a todos os jovens a “universalidade escolar”, o acesso e o sucesso no nível secundário de ensino e formação, qualquer que seja a modalidade e o percurso educativo escolhido.

As redes sociais locais desempenham um papel central na identificação de problemas e de soluções para que haja sempre uma via aberta para todos e cada jovem poderem realizar um percurso de educação de qualidade, independentemente da instituição e da modalidade em que o façam: as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens verão, necessariamente, a sua acção ampliada, os Conselhos Locais de Acção Social terão de responder a novas exigências de cooperação e de construção de projectos comuns; os Conselhos Municipais de Educação e de Juventude terão de estar disponíveis para uma outra forma de participação mais activa entre as várias instituições de ensino e formação; novas soluções institucionais deverão ser criadas, com base na capacidade já instalada em cada comunidade, para apoiar todos os jovens, rapazes e raparigas, nas suas escolhas e na realização, com sucesso, dos seus percursos de formação, idealmente não estereotipados do ponto de vista do género.

O prolongamento da permanência dos jovens na formação inicial requer não só a consecução de uma determinação legal, mas sobretudo o desenvolvimento de uma consciência social e política que favoreça a permanência de todos os jovens, por mais três anos, no sistema de educação e formação:

- A permanência de todos os jovens nas escolas e nos centros de formação, pelo menos até aos 18 anos, requer novas políticas de apoio social

a todas as famílias com comprovadas carências económicas, algumas das quais contavam com as remunerações auferidas por estes jovens, de ora em diante em idade escolar, para equilibrar os exíguos orçamentos familiares; bolsas sociais, entre outras. Irá, assim, colocar-se de forma premente a questão da gratuitidade do ensino secundário, bem como a dos apoios sociais, às instituições ou às pessoas. Estes apoios sociais devem exigir assiduidade e aproveitamento, ou seja, responsabilidade social da parte do jovem e da família apoiada;

- Ainda neste plano social, é preciso que se tomem medidas que evitem uma corrida ao acesso “fácil” aos novos diplomas de nível secundário, agora que, por efeito de uma provável desvalorização social do diploma do 9.º ano, haverá um acréscimo de procura social dos novos diplomas. Continuamos a precisar de escolas “que fomentem uma cultura de exigência, de rigor, de disciplina, de trabalho e de esforço de aprendizagem. Os alunos querem uma escola que imprima um clima de esforço e de trabalho, para poderem melhorar os seus resultados”.⁽⁷⁾

O CNE chama ainda a atenção para o facto de que, a manter-se uma procura empresarial de novos trabalhadores baseada na mão-de-obra desqualificada e mal remunerada, se darão sinais contraditórios aos jovens e às famílias sobre as vantagens do prolongamento da escolaridade obrigatória de todos os portugueses. O mundo empresarial deverá, por isso, cuidar de modo muito especial dos sinais que dá aos jovens e às suas famílias quando se trate de investir em mais qualificação escolar e profissional inicial. Poderão estudar-se e colocar-se no terreno mecanismos de incentivo à contratação de jovens qualificados com o 12.º ano, em qualquer das suas modalidades qualificantes.

“Impõe-se uma mudança das estratégias de recrutamento de muitos empregadores, que têm de se dirigir para a procura de trabalhadores muito mais qualificados, seguindo um perfil de especialização económica assente na qualidade, na inovação e na internacionalização.”⁽⁸⁾

A escolarização crescente da população adulta, além de constituir um valor em si mesmo (destacam-se nesta acção os Centros Novas Oportunidades), representa um importante elemento potenciador do aumento da escolarização de nível secundário da população mais jovem: são precisamente os pais que detêm níveis mais elevados de educação e formação, os que mais incentivam e valorizam uma escolarização prolongada para os seus filhos, investindo, mesmo com um esforço económico significativo, no sucesso dos seus percursos educativos e formativos.

3.2 — Incidência sobre a oferta de ensino e formação e sobre as redes locais

Persiste uma elevada e nociva concorrência entre as várias ofertas e modalidades de ensino e de formação de nível secundário, o que pode vir a constituir um dos mais fortes entraves a um adequado cumprimento desta medida, em cada comunidade local.

Vários interlocutores sugeriram que é urgente criarem-se redes locais complementares e sustentadas na confiança recíproca (e não na lógica da ameaça) e que, seja no plano municipal, seja no plano intermunicipal, se construam organismos reguladores das novas redes integradas de ensino e de formação de nível secundário (plataformas territoriais para a educação e formação, como também se lhes chamou).

Estas plataformas territoriais seriam dotadas de efectivos poderes de regulação, aproveitando ao máximo os recursos disponíveis e procurando todas as alternativas possíveis para que nenhum cidadão fique sem uma adequada resposta educativa. Estes organismos de concertação, versáteis e locais, não devem integrar apenas representantes das autarquias e do Ministério da Educação, mas de todas as redes escolares e formativas existentes, que cumprem serviço público de educação e formação, além das redes sociais.

Importa evitar que em cada comunidade local se venha a acentuar a divisão entre escolas de primeira e escolas de segunda (estando reservadas a estas os percursos qualificantes), sendo preferível, como alguns interlocutores sublinharam, que se crie, nos municípios onde tal for possível, uma rede de ofertas que atribua a certas escolas determinados perfis de especialização técnica, artística ou profissional.

Na definição da rede deverá apontar-se para a especialização de algumas escolas em determinadas áreas profissionais, tendo em consideração a respectiva capacidade instalada (recursos materiais e humanos). Já aquando do DNE se considerou que as ofertas de percursos qualificantes em escolas da rede pública deveriam ter em conta as necessidades locais e regionais, assim como os recursos necessários ao seu funcionamento, de forma a evitar a descredibilização do ensino profissional.

A oferta de cursos de ensino secundário profissional em escolas secundárias, em curso desde 2004, é um enriquecimento das oportunidades de educação dos jovens que as frequentam. Várias escolas ouvidas pelo CNE alertam, no entanto, para várias e graves falhas existentes no terreno, entre elas: ausência de docentes qualificados e de equipamentos específicos para as áreas técnicas e tecnológicas; precipitação na abertura de novos cursos sem que tivesse havido prévia formação de equipas e lideranças destas novas ofertas; desmotivação por parte de docentes que, estando colocados em “escolas secundárias”,

são “obrigados” a leccionar “cursos profissionais”, com públicos e exigências pedagógicas diferentes.

3.3 — Incidência sobre a orientação vocacional

Importa, também, 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 alargará com a nova duração da escolaridade 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 o Governo, 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. Não podemos esquecer que a obrigatoriedade escolar que vai recair sobre este novo grupo etário de jovens, se os encontrar particularmente desmotivados pode tornar-se uma medida potenciadora de um acréscimo de conflitualidade escolar e social.

A valorização social das modalidades qualificantes de educação e formação assenta, em boa medida, na valorização que os professores, os pais, os psicólogos e os conselheiros de orientação delas fazem no apoio aos microprocessos de decisão familiar e pessoal por parte dos jovens. A valorização e escolha destas modalidades não pode ser induzida por quaisquer profissionais como corolário óbvio de insucessos repetidos, de fracos recursos económicos familiares ou de débil capital cultural familiar.

Vários interlocutores, a este propósito, sugeriram que se deve aprofundar nas escolas, no quadro de um diálogo entre os professores e os pais, qual deve vir a ser o novo papel dos professores, dos directores de turma e dos conselhos de turma, em cooperação com as famílias, no aconselhamento sobre as modalidades mais adequadas de ensino e formação a prosseguir após o 9.º ano, por cada um dos alunos que termina a sua escolaridade básica com diferentes perfis de conclusão, correspondentes a diferentes perfis de competências e de interesses e expectativas.

3.4 — Incidência curricular

Persistem elevados índices de insucesso e de abandono escolar precoce no actual ensino secundário científico-humanístico oferecido pelas escolas secundárias, com grandes disparidades inter-regionais, o que se pode traduzir num enorme problema de partida. Esta questão deve ser cuidadosamente analisada, conduzindo à tomada de medidas adequadas e atempadas. Não será sobre estes níveis de insucesso e de repetência que se erguerá um prolongamento de uma escolaridade de nível secundário com qualidade e atractividade.

Uma magna questão que importa enfrentar de imediato é a do perfil de ensino e formação que se vai valorizar no futuro. Isto é, o CNE entende que dificilmente se conseguirá cumprir o ambicioso objectivo político de universalizar o alargamento da escolaridade, se não se alterar o carácter elitista e propedéutico deste nível de ensino e formação.

O perfil elitista traduz-se sobretudo nas várias formas de hipervalorização dos cursos científico-humanísticos e na desvalorização dos percursos profissionalizantes. O carácter propedéutico traduz-se no reforço de todos os mecanismos que tendam a fazer deste nível de ensino e formação um mero trampolim para o ensino superior, desvalorizando as potencialidades predominantemente terminais (ainda que momentaneamente terminais, uma vez que os cidadãos poderão e deverão conciliar momentos de aprendizagem e de trabalho ao longo de toda a vida).

Algumas das entidades e personalidades ouvidas no CNE sublinharam a relevância de uma aproximação do 3.º ciclo do ensino básico ao novo perfil do nível secundário, sobretudo na perspectiva de evitar um efeito de “abaixamento do nível” de exigência no ensino secundário, como que “contaminado” pelo perfil do ensino básico.

O Parecer do CNE sobre A educação das crianças dos 0 aos 12 anos (Parecer n.º 8/2008) reconheceu a necessidade de redefinir a actual estrutura dos ciclos, nomeadamente no quadro do ensino básico obrigatório de nove anos. A perspectiva do alargamento da escolaridade vem reforçar a pertinência desta questão e recolocá-la num novo contexto, o da escolaridade mínima de doze anos. Embora não aponte uma solução quanto ao melhor cenário a adoptar, o referido Parecer considera que ele deve emergir do conhecimento aprofundado da situação do parque escolar e das previsões sobre a evolução do corpo docente.

Tem de se consolidar a diversificação de oportunidades e de percursos educativos (que devem individualizar-se sempre que esteja em causa “ganhar” um jovem para um percurso educativo de nível secundário), atendendo sempre à necessidade de salvaguardar as opções de cada um, a mesma qualidade educativa de todas as modalidades e percursos oferecidos, a formação de cidadãos críticos e criativos. A flexibilidade curricular construída pelas equipas educativas de cada escola ou centro

de formação terá de se ampliar e melhorar, pois de outro modo muitos jovens serão apenas objecto de encaminhamentos para cursos e percursos que “nada” lhes dirão, com todas as consequências associadas. Não pode, porém, cristalizar-se a perspectiva de que as maiores dificuldades de aprendizagem se resolvem encaminhando os jovens para percursos profissionais pouco exigentes, tanto no termo do ensino básico como no ensino secundário.

Tal como o CNE já defendeu em documentos anteriores, não se trata de assegurar tempo de escolaridade, mas sim de aprendizagens de qualidade. Tendo em conta os actuais níveis de insucesso, o alargamento da escolaridade deve ser acompanhado de medidas que evitem a replicação dessa situação. Nesse sentido, importa consolidar a diversidade da oferta de forma a responder às necessidades dos alunos, das famílias e do mercado de trabalho. Os diferentes percursos formativos (gerais, técnicos, artísticos e profissionais) devem ser valorizados igualmente e assegurada a articulação e a permeabilidade que permita a transferência de uns para outros, assim como o prosseguimento de estudos.

Várias entidades ouvidas pelo CNE, em particular escolas secundárias, sublinharam a urgente necessidade de revisão do sistema de contratação dos professores das áreas técnicas e tecnológicas, pois o actual não permite responder seriamente ao incremento do ensino profissional nas escolas secundárias.

3.5 — Incidência na organização das escolas

Este momento sociopolítico pode constituir um grande desafio para a democratização do acesso ao nível secundário de ensino e formação e para refundação institucional das escolas secundárias, a braços, nos últimos trinta e cinco anos, com uma evolução sem um rumo muito claro. A oportunidade é excelente, assim haja vontade política por parte dos governos e de toda a sociedade para apoiarem, sem hesitações, as suas escolas e centros de formação em todo o País.

A nova escolaridade de doze anos relança o debate sobre a participação social na escola e sobre o papel desta no desenvolvimento social local, desafiando os actores sociais e os principais protagonistas locais a definirem a sua participação e envolvimento neste novo grande designio comum.

A proximidade escola-família e a participação activa das famílias constituem uma das respostas sociais mais necessárias, sobretudo naqueles casos em que a obrigatoriedade de permanência na escola durante um período mais longo da adolescência esbarra com resistências por parte dos jovens a todos os modelos conhecidos de escolarização e formação. É de prever a intervenção especializada de mediadores familiares, que apoiem as escolas e as famílias e ajudem a ultrapassar estas resistências sociais.

As escolas e os centros de formação, a braços agora com novos desafios socioeducativos, carecem de melhorar a sua capacidade de acolhimento, apoio e resposta eficaz a todos os jovens, nomeadamente colocando à sua disposição não apenas professores e formadores, mas equipas pluridisciplinares e interprofissionais.

Estas equipas podem desenvolver-se segundo dois modelos: um socialmente mais integrado, em que as equipas actuam na comunidade e servem primariamente os jovens escolares (usufruindo de um importante conhecimento de todas as famílias e da comunidade, das suas instituições e dos seus recursos); outro mais de base escolar, com uma actuação centrada em cada estabelecimento de ensino ou agrupamento de escolas.

O CNE entende que importa deixar ambos os caminhos em aberto, salientando que o primeiro, dada a incidência social desta política de educação e formação, pode ser mais viável e eficaz em muitas comunidades locais, que carecem de recursos técnicos especializados.

As escolas só podem responder com a imprescindível flexibilidade curricular a todos e a cada jovem que prosseguirá estudos secundários se estiver clarificado o quadro em que exercem a sua autonomia. De facto, no actual contexto de contradição e equívoco sobre o alcance da autonomia, será muito difícil que floresça a diversidade de soluções, a proximidade, a adequação das respostas e a construção de soluções de qualidade na diversidade.

Esta é, no entender de vários dos protagonistas ouvidos, uma excelente oportunidade para se rever a missão do nível secundário, que poderia vir a ser configurado, agora, como um ciclo mais terminal e com identidade própria.

3.6 — Incidência sobre a formação de professores

Reconhece-se que a implementação da medida, sobretudo nas suas componentes técnicas e tecnológicas, irá requerer um grande esforço por parte do sistema de ensino superior, quer universitário, quer politécnico. Verifica-se que a capacidade actual para dar essa resposta é muito débil, por diversas razões, pelo que se justifica um esforço concertado para a melhoria desta situação, pois caso contrário corre-se o risco da medida proposta vir a ter um alcance muito mais limitado do que aquele que certamente se deseja.

Constata-se que, de facto, o sistema de formação de professores para as áreas técnicas e tecnológicas não se encontra capaz de responder aos inúmeros desafios que já haviam sido lançados com a introdução dos CEF

e dos cursos profissionais nas escolas secundárias (além dos cursos de Educação e Formação de Adultos e dos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências). Por outro lado, os cursos de ensino superior de formação de professores têm uma procura muito reduzida em muitas áreas disciplinares, o que poderá ter consequências inconvenientes num médio prazo. Importa pois valorizar estas opções formativas dentro das próprias escolas de ensino superior, ultrapassando preconceitos e discriminações que poderão existir, em tudo semelhantes às que foram apontadas como sendo desvalorizadoras das vias formativas no ensino secundário

O CNE entende que são inadiáveis, por parte das instituições de ensino superior, politécnico e universitário, responsáveis pela formação inicial e contínua de professores das áreas técnicas e tecnológicas, a definição de uma estratégia comum e a implementação de programas regionais para se fazer face a este desafio.

Entende-se que a formação dos professores para o ensino profissional não deve ser tarefa exclusiva do ensino politécnico, mas deverá envolver igualmente as universidades, numa parceria e complementaridade que procure tirar partido dos recursos que existem em cada um dos subsistemas, num espírito de colaboração e não de concorrência. Como se disse antes, deverá haver um plano estratégico, para evitar que todos façam o mesmo e que, por outro lado, haja lacunas nessa mesma formação. Este plano deverá ser, porventura, articulado entre os Ministérios da Educação, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o do Trabalho e da Solidariedade Social, para assegurar a sua consistência e um mais forte apoio institucional para esta componente da medida.

A formação de professores para os percursos qualificantes deverá ser feita por diversas vias. Por um lado, preparando docentes de raiz para assumirem esta componente do ensino; por outro lado, recorrendo a técnicos e especialistas a quem se dê preparação pedagógica, didáctica e científica que os habilite para esta via de ensino. Por fim, poderá motivar-se docentes de áreas científicas afins, a quem se dará uma preparação específica adequada a um desempenho competente neste tipo de ensino. Neste contexto, é de realçar a experiência de algumas escolas privadas de formação profissional que, dispondo de uma maior flexibilidade no recrutamento dos seus recursos humanos, têm sabido dotar-se de formadores competentes, recorrendo ao meio empresarial local. Ao que parece, as instituições do sistema público não têm tido acesso a esta forma de contratação, com os prejuízos inerentes.

3.7 — Incidência nos estudos pós-secundários e superiores

Esta nova Proposta de Lei irá trazer desafios novos para o ensino superior, o qual terá, por um lado, de se adaptar a uma formação mais diversificada que irá existir no ensino obrigatório e, por outro lado, terá de procurar atrair e incorporar uma população estudantil com níveis de formação e de motivação muito diferenciados. Como se disse, é importante que a medida proposta não redunde numa degradação da qualidade do ensino em geral, que teria também reflexos no ensino superior.

Deve ser repensada a política de acesso ao ensino superior, uma vez que este não deverá, de ora em diante, estar sustentado apenas nas classificações finais que os alunos obtêm no final do nível secundário; tornar a passagem entre o nível secundário, agora obrigatório, e o nível superior numa mera transição, apenas contida pela seriação baseada nas classificações, pode trazer ao ensino superior problemas novos de orientação e de apoio educativo (nos primeiros ciclos) com os quais este nível de ensino não se deveria confrontar.

Por outro lado deve ser melhorada e alargada a oferta de percursos qualificantes de curta duração, a fim de acolher uma população certamente mais numerosa que, em virtude desta medida, demandará esta mesma formação superior, em estreita articulação entre o ensino secundário e o ensino superior.

4 — Outros aspectos

4.1 — Idade de acesso ao mercado de trabalho versus nova idade de completamento da escolaridade obrigatória

A Proposta de Lei abre um problema social e juvenil novo, a curto prazo, ao fazer conflitar a idade legal de ingresso no mercado de trabalho (16 anos) com o novo limite etário para frequência compulsiva do ensino e da formação, os 18 anos. Prevê-se que, quem assim o deseje, ingresse no mercado de trabalho aos 16 e 17 anos, tendo de permanecer matriculado e a frequentar uma escola ou centro de formação. Este é um dos pontos mais frágeis e controversos da Proposta de Lei, que comporta vários riscos que têm de ser muito seriamente ponderados pelo Governo e por toda a sociedade. Várias questões muito importantes se levantam e o CNE entende que devem merecer uma cuidada ponderação por parte do Governo e dos actores sociais:

- Vai aumentar o número de trabalhadores-estudantes que terão de conciliar trabalho com formação. Não havendo tradição de acolher e construir estes percursos educativos nas nossas escolas (excepto nos “cursos de aprendizagem” — regime de formação em alternância e nos antigos “cursos nocturnos”), não se corre o risco de transformarmos esta obrigação de matrícula num mero acto formal sem qualquer incidência real na formação dos jovens? Não se irá assistir a uma corrida às

inscrições, sem qualquer intenção de frequência escolar, sobretudo nos contextos sociais em que os mercados de trabalho conseguem ser mais atractivos para jovens e famílias?

- Vários interlocutores ouvidos pelo Conselho manifestaram a sua perspectiva de “refundação” do ensino nocturno, em formações pós-laborais e em modelos combinados de formação em “empresa-formação” e em escola, de modo a que seja viável ultrapassar a solução administrativa do problema. A individualização de soluções e percursos formativos que tende a gerar-se em situações idênticas (e que deveria corresponder a uma personalização), esbarra geralmente com os standards rígidos instituídos nas nossas escolas e centros de formação, nos quais quase todas as regras e requisitos organizativos e pedagógicos estão previamente definidos.

- Por outro lado (e isso pode ser um bom desafio), as escolas serão chamadas a ser muito mais educativamente atraentes, pois estarão em competição com o mercado de trabalho na capacidade de vir a dispor do tempo principal de cada jovem.

No entanto, apesar desta “competição”, as escolas e as entidades empregadoras terão sobretudo de estabelecer novos tipos de cooperação, tendo em vista apoiar todos os jovens que se encontrem nesta situação de optarem por ingressar no mercado de trabalho e ainda se encontrarem no âmbito do cumprimento da obrigatoriedade de frequência da escolaridade.

4.2 — Impactos financeiros

O Conselho Nacional de Educação entende, ainda, que deveriam ser calculados e divulgados todos os custos inerentes à aplicação desta medida de política, dado o seu vasto alcance social em todo o território nacional.

Considera-se importante ter a dimensão global e poder reflectir sobre todo o investimento necessário ao cumprimento da actual Proposta de Lei, incluindo os apoios sociais, a remodelação ou alargamento do parque escolar, os equipamentos, especialmente os equipamentos para o desenvolvimento dos cursos profissionais, a formação inicial e contínua de docentes, assim como o acréscimo que as autarquias terão com as despesas inerentes aos transportes escolares.

4.3 — Articulação com a Lei de Bases do Sistema Educativo

Alguns dos interlocutores e dos conselheiros sugerem que a Assembleia da República fica agora com a incumbência de proceder, a curto e médio prazos, a uma alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo, que articule e dê coerência global a todas as medidas de política educativa que foram sendo definidas nos últimos tempos.

4.4 — Monitorização

A aplicação desta medida de tão vasto alcance social deve ser cuidadosamente monitorizada, tanto pelos serviços técnicos competentes do Ministério da Educação, como por todos os agentes sociais mais directamente implicados na sua execução. Ao CNE está reservado, igualmente, um importante papel de acompanhamento e monitorização da aplicação desta medida de política educativa. O seu potencial só poderá ser amplamente desenvolvido e os resultados esperados devidamente alcançados se for dada uma especial atenção ao processo complexo da sua implementação ao longo dos anos, corrigindo trajectórias, divulgando resultados e melhores práticas, tomando medidas complementares.

C — Recomendações

Em síntese, relativamente às duas dimensões constantes da Proposta de Lei, o CNE recomenda:

1 — O entendimento da universalidade da educação de infância agora proposta, como ponto de partida da intervenção educativa dos 0 aos 5 anos, sem romper com a unidade da etapa dos 3 aos 5 anos e sem deixar de ter em conta que é necessária uma frequência de pelo menos dois anos como duração mínima necessária à inversão da tendência de reprodução social observável ao longo da escolaridade.

2 — Que esta universalidade seja entendida como compromisso do Estado e não como frequência obrigatória por parte das crianças, salvaguardando-se a legitimidade da opção das famílias e a diversidade de modalidades educativas possíveis.

3 — A fixação do acesso à educação de infância para todas as crianças no ano lectivo imediatamente anterior ao do seu ingresso no 1.º ciclo do ensino básico.

4 — A inclusão das componentes educativa e de apoio social à família na gratuidade do serviço público de educação de infância, definindo-se uma rede de proximidade, que tenha em conta a oferta já instalada.

5 — O alargamento da oferta pública de educação de infância através da criação efectiva de novos estabelecimentos e recursos associados, destinados a acolher todas as crianças que devem frequentar este nível educativo, e da requalificação de outros que não reúnam as condições necessárias.

6 — A prevenção do risco de escolarização do último ano da educação de infância, preservando a sua identidade própria.

7 — O investimento na qualidade, designadamente da formação inicial e contínua de educadores e pessoal de apoio, da auto-avaliação dos

estabelecimentos e do acompanhamento e monitorização das medidas adoptadas.

8 — Um sério investimento no reforço da qualidade das aprendizagens no ensino básico, bem como no seu grau de exigência, que impeça a desvalorização social do diploma do 9.º ano e incentive a frequência do nível de ensino secundário.

9 — O desenvolvimento de novas políticas de apoio social às famílias mais carenciadas, directamente correlacionadas com os níveis de assiduidade e aproveitamento escolar dos alunos.

10 — O fomento de uma cultura de exigência, rigor, disciplina e trabalho pelas escolas do ensino secundário, promovendo a reorientação do seu perfil.

11 — A criação de plataformas territoriais, reguladoras das novas redes integradas de ensino e formação, que potenciem todos os recursos locais e regionais disponíveis e evitem o desperdício da capacidade instalada.

12 — A criação, nos territórios em que tal seja possível, de redes de formação que atribuam a determinadas escolas perfis de especialização técnica, tendo em consideração a respectiva capacidade instalada, de forma a evitar a descredibilização dos percursos qualificantes.

13 — O desenvolvimento de estratégias reais de apoio aos processos de decisão dos jovens, raparigas e rapazes, relativamente ao prosseguimento ou reorientação dos percursos educativos e formativos, assente na valorização das modalidades qualificantes por parte de professores, pais, psicólogos e conselheiros de orientação vocacional.

14 — A construção de uma “identidade própria” para o ensino secundário, valorizando as suas potencialidades terminais (ainda que momentaneamente terminais), em todas as modalidades educativas e formativas e combatendo o carácter elitista e propedêutico que o tem caracterizado.

15 — A melhoria da flexibilidade curricular construída pelas equipas pedagógicas, garantindo que esta medida não se destina a assegurar tempo de escolaridade, mas sim aprendizagens significativas de qualidade.

16 — A revisão das normas relativas à contratação pelas escolas de docentes para as áreas tecnológicas e profissionais, por forma a responder seriamente ao incremento do ensino técnico, artístico e profissional nos estabelecimentos de ensino.

17 — A clarificação e aprofundamento do quadro em que as escolas exercem a sua autonomia, por forma a permitir a diversidade de soluções de proximidade e a adequação e qualidade das respostas.

18 — A disponibilização às escolas e centros de formação de equipas pluridisciplinares e interprofissionais que apoiem docentes, alunos, famílias e restante comunidade.

19 — A definição, por parte das instituições do ensino superior, politécnico e universitário, de uma estratégia de valorização das suas vias de formação de professores.

20 — A assunção, por parte dos estabelecimentos do ensino superior politécnico e universitário, em parceria e complementaridade, do desafio da formação dos professores e formadores das áreas técnicas e tecnológicas, a par com a preparação pedagógica, didáctica e científica de especialistas provenientes do mundo empresarial.

21 — A reformulação do regime de acesso ao ensino superior, envolvendo modelos mais diversificados, que tenham em conta outros factores para além das classificações obtidas pelos alunos no final do ensino secundário.

22 — O alargamento da oferta de percursos qualificantes pós-secundário e superiores de curta duração, em articulação com a diversidade de percursos e de saídas do ensino secundário.

Finalmente, o Conselho Nacional de Educação chama ainda a atenção para a necessidade de equacionar os seguintes aspectos:

23 — A discrepância que passará a existir entre o limite etário, de 18 anos, para a frequência compulsiva da escolaridade obrigatória e a idade mínima legalmente definida para ingresso no mercado de trabalho, que é de 16 anos, terá de ser harmonizada, sob pena de se transformar a obrigação de matrícula do ensino secundário num mero acto formal, sem incidência real na formação dos jovens.

24 — A valorização de recrutamento de jovens com qualificações e remuneração adequadas deverá ser objecto de definição de uma estratégia de incentivos dirigida ao mundo empresarial.

25 — Os investimentos necessários à implementação das propostas apresentadas deverão integrar todas as dimensões decorrentes da aplicação de medidas com tão vasto impacto social.

26 — A diversidade das medidas tomadas nos últimos anos relativamente ao sistema educativo configura a necessidade de introduzir coerência no actual quadro legal.

(¹) CITE — Classificação Internacional de Tipo de Educação, UNESCO, 1997.

(²) Vasconcelos, T. (2009). Educação de infância e promoção da coesão social. *A educação das crianças dos 0 aos 12 anos*. Lisboa: CNE.

(³) Aguiar, C., Bairão, J., & Barros, S. (2002). Contributos para o estudo da qualidade em contexto de creche na Área Metropolitana do Porto. *Infância e Educação: Investigação e Práticas*, 5.

(⁴) Cost, Quality and Child Outcomes Study Team (1995). Cost, quality and child outcomes. *Child care centers public report*. Denver: Economics Department, University of Colorado-Denver.

(⁵) In *Debate Nacional sobre Educação – Relatório Final*, CNE, 2007, p. 162.

(⁶) In *Debate Nacional sobre Educação – Relatório Final*, CNE, 2007, p. 159.

(⁷) In *Debate Nacional sobre Educação – Relatório Final*, CNE, 2007, p. 170.

(⁸) In *Debate Nacional sobre Educação – Relatório Final*, CNE, 2007, p. 165.

1 de Junho de 2009. — A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*.

Declaração de Voto — Tendo votado favoravelmente o texto do parecer sobre a “Proposta de Lei n.º 271/X que estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade”, apresentado em sessão plenária do Conselho Nacional de Educação (CNE), do dia 1 de Junho e dado que, atendendo às muitas intervenções havidas e ao adiantado da hora, optei por não usar da palavra no referido plenário, gostaria de solicitar que seja apenso ao relato da sessão a declaração de voto que aqui formulo.

Reconheço que é necessário acautelar algumas questões, nomeadamente as que estão relacionadas com o processo de sinalização ou averiguação relativo às crianças que não frequentam o jardim de infância no ano imediatamente anterior à entrada no 1.º ano do Ensino Básico, mas na qualidade de representante de uma Federação de Sindicatos que tem bem explícito na sua política reivindicativa para a Educação para a Infância a obrigatoriedade da frequência das crianças com 5 anos não posso deixar de reafirmar esse princípio que está consagrado em todos os nossos documentos e cito “Um Roteiro para uma Legislação 2005-2009” entregue pela FNE ao Governo no início desta legislatura:

«Redefinição do conceito de educação pré-escolar, de forma a abranger as crianças entre os 0 e os 6 anos e obrigando a que a oferta dos 0 aos 3 anos seja assegurada por técnicos especializados com formação adequada;

Obrigatoriedade de frequência da educação pré-escolar aos 5 anos de idade, numa lógica de promoção do sucesso educativo, considerando que a socialização e o domínio da língua materna têm ao nível da educação para a infância o espaço e o tempo próprios para a sua promoção;

Gratuidade da educação pré-escolar dos 3 aos 5 anos, sendo de carácter voluntário ao nível dos 3 e 4 anos». — *Maria Arminda Bragança*.

Declaração de Voto — Votei favoravelmente este Parecer, reconhecendo a inequívoca qualidade com que aborda as questões sob análise e a profundidade e pertinência da reflexão sobre a problemática educativa expressa na Proposta de Lei n.º 271/X, ancorada na realidade concreta, nos planos social, sociológico, familiar e escolar, e no quadro legal existente. Essa metodologia de abordagem da proposta de diploma do Governo permitiu que o Parecer tematizasse problemas essenciais do universo educacional que a Proposta de Lei percorre e sobre eles se interrogasse explicitamente, de modo a suscitar, da parte do Governo, respostas (medidas) explícitas para uma eficiente prossecução dos objectivos previstos nesta iniciativa legislativa.

Não pretendendo contrariar a argumentação desenvolvida ao longo do Parecer, nomeadamente na sua página 4, na defesa da universalização da oferta da educação pré-escolar no ano que precede a entrada da criança no 1.º ano de escolaridade e relevando mesmo a importância dos diversos aspectos explicitados no Parecer como indispensáveis ao êxito da referida universalização, declaro, no entanto, como representante da FENPROF no CNE e no respeito por uma decisão aprovada em Congresso daquela Federação, que defendi que o conceito de universalização fosse complementado pela obrigatoriedade da frequência da educação pré-escolar no ano lectivo imediatamente anterior ao do ingresso da criança no 1.º ano do ensino básico. — *Paulo Sucena*.

201930598

Direcção Regional de Educação do Norte

Agrupamento de Escolas de Águas Santas

Despacho n.º 14420/2009

Na sequência do procedimento concursal prévio e da eleição a que se referem os artigos 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, cujo resultado foi homologado por Despacho do Director Regional Adjunto da Direcção Regional do Norte de 12 de Maio de 2009, e ao abrigo do disposto no artigo 24.º n.º 1 do mesmo diploma, no dia 8 de Junho de 2009 foi conferida posse ao Dr.º Manuel Carneiro Ferreira, professor titular do quadro de escola, com o índice de vencimento 340, para o exercício das funções de Director do Agrupamento de Escolas de Águas Santas — Águas Santas Maia, em regime de comissão de serviço,