

**Formação Contínua
de Educadores de Infância e
Professores dos Ensinos Básico e Secundário**

**Parecer nº5/90
do Conselho Nacional de Educação**

Preâmbulo

No uso da competência que lhe é conferida pela Lei nº31/87, de 9 de Julho, e nos termos regimentais, a solicitação de S. Ex^a o Ministro da Educação, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelo conselheiro relator Prof. Doutor João Formosinho, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 7 de Novembro de 1990, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo, assim, o seguinte

Parecer

I - A Problemática Da Formação Contínua

1. Uma Questão Prévia - Clarificação da Terminologia Usada neste Campo

Abordando a problemática da formação contínua parece necessário, como questão prévia, uma clarificação da terminologia que vamos usar. Com efeito, nesta área usam-se expressões como “formação em serviço”, “formação permanente”, “educação permanente”, “formação profissional”, “desenvolvimento profissional”.

As expressões não podem ser consideradas como equivalentes. Formação contínua de professores é a formação dos professores profissionalizados visando o seu aperfeiçoamento pessoal e profissional, isto é, o seu desenvolvimento profissional. Como tal opõe-se conceptualmente a formação inicial (ver FORMOSINHO, 1987; GARCÍA SUÁREZ, 1988:43). Como tal é uma formação profissional posterior à profissionalização, no campo específico da docência e insere-se no ideal da educação permanente que a sociedade industrial e complexa criou.

O conceito de educação permanente (que identificaremos com formação permanente) é mais amplo que o da formação contínua, pois tem um carácter total, é um sistema total que cobre todas as fases da vida (LYNCH, 1977: 5-8). Assim, a formação inicial é parte do processo de educação permanente do indivíduo, o que implica uma articulação entre formação inicial e formação contínua. Como diz a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE - Lei nº 46/86, de 14 de Outubro), a formação contínua de professores deve complementar e actualizar a formação inicial numa perspectiva de educação permanente (artigo 30º, nº 1, al. b).

Assim, o conceito de formação contínua não se caracteriza, por relação com o de formação inicial, por uma filosofia mais englobante ou por uma metodologia exclusiva ou específica, mas pelos destinatários que são, no conceito em análise, os educadores já habilitados profissionalmente.

Distingue-se assim claramente do conceito de *formação em serviço*, isto é, formação dos agentes educativos durante o seu tempo de trabalho (e eventualmente no seu local de trabalho), isto é, sem interrupção prolongada das tarefas habituais. Neste sentido, formação em serviço opõe-se a formação *institucional*, isto é, formação prolongada em instituições de formação de professores com suspensão das tarefas normais (FORMOSINHO, 1986).

A distinção não é meramente retórica, mas extremamente prática pois situa a problemática dos modelos de profissionalização em exercício, vigente de 1980-85, e do modelo de profissionalização em serviço, vigente em várias versões de 1985 até agora, na formação inicial de professores.

A formação contínua destina-se a aperfeiçoar quem já possui os saberes, saber fazer e saber ser, básicos ao exercício da profissão. Como tal pode assumir as modalidades organizacionais de formação em serviço ou formação institucional, pode ser certificada ou

não certificada, pode visar a preparação para cargos e tarefas específicas no sistema educativo (formação especializada) ou ser mais generalista.

Penso que está assim definido o conceito de formação contínua de uma forma clara.

Algumas consequências decorrem desta definição:

- acções de formação contínua são as que se destinam a professores profissionalizados e não indiscriminadamente a profissionalizados e não profissionalizados;
- a formação contínua de professores faz parte do conceito mais amplo da formação profissional.

De referir, por último, que a Proposta não trata da formação contínua que assume a modalidade de formação especializada, a qual é ministrada nas instituições de ensino superior (ver o Decreto-Lei nº139-A/90, de 28 de Abril, Estatuto da Carreira Docente, ECD, artigo 14º).

2. A Necessidade da Formação Contínua dos Professores

É consensual a necessidade de formação contínua de professores e tal corresponde às tendências europeias. Para além da necessidade geral de aperfeiçoamento profissional que a complexidade das sociedades modernas cria e que se casa com o desejo, sempre presente na pessoa humana, de aperfeiçoamento integral, necessidades interligadas na ideia-força de educação permanente, há factores específicos do sistema escolar que explicam este acento na formação contínua de professores.

Apesar do consenso, parece extremamente útil salientar as razões que levam o Estado e a sociedade civil, o governo e os parceiros sociais na educação, a reivindicarem a formação contínua dos professores.

Em primeiro lugar, a evolução tecnológica e a complexidade da sociedade actual fazem com que a formação inicial em qualquer profissão ou ocupação seja cada vez mais insuficiente para garantir um bom desempenho durante toda a vida (OCDE-CERI, 1985:17).

Uma segunda razão alberga uma constelação de causas que se expressam diferentemente na percepção da crise da educação. Tal crise que tem tradução no cada vez mais falado “mal-estar dos professores” necessita de uma resposta estatal e social e a formação contínua dos professores surge como parte integrante dessa resposta. Surge igualmente como forma de aumentar a legitimidade educativa da escola, legitimidade essa implícita ou explicitamente posta em causa na crise.

Uma terceira razão deriva do próprio imperativo filosófico e moral inerente ao conceito de educação permanente.

Numa análise mais sociológica podemos relacionar a preocupação com a formação contínua com os vários fenómenos que o advento da escola de massas produziu.

A escolarização massiva depois da II Guerra Mundial provocou, na Europa Ocidental, alterações importantes na educação escolar e nomeadamente no corpo docente que se alargou extraordinariamente, conduzindo naturalmente a menor rigor na selecção dos candidatos à docência.

3. *Tendências Europeias na Formação Contínua de Professores*

Nos Estados Unidos da América, as preocupações com a formação contínua iniciaram-se na década de 60 e intensificaram-se na de 70 (ROSENFELD, T. 1986:6-10). A Europa tem dedicado igualmente, sobretudo na década de 80, importância à problemática da formação contínua, como os números referidos por NEAVE (1987:19) nos mostram. Há estudos que procuram, numa perspectiva comparada, mostrar a evolução europeia a este nível. Citaremos, em primeiro lugar, os de MOISAN e BLACKBURN editado pela rede Eurydice, em 1986 “La formation continue des enseignants dans les douze Etats membres de la Communauté Européenne”, e depois a publicação recente (1989) da Comissão das Comunidades Europeias “Analyse des strategies de formation continue des enseignants dans les pays de la Communauté Européenne”.

Apesar da grande diversidade de meios, recursos e estruturas entre estes doze países europeus há em comum uma convergência de problemas, como o mal-estar docente, um conjunto de tendências, como a da profissionalização dos professores, a da autonomia das escolas e o aparecimento de diferentes actores no sistema educativo.

Assim decidiram o Conselho e os Ministros da Educação, reunidos em 14 de Maio de 1987, na égide da Comissão das Comunidades Europeias, dar uma importância muito particular à formação contínua de professores e intensificar os seus esforços neste domínio.

“Em Portugal a criação da escola de massas teve como efeito perverso¹ a necessidade de recrutamento de professores não qualificados, o que veio a baixar o nível de qualificação dos professores da nova escola. Esta situação provocou a criação de modelos iniciais profissionais para a formação de novos professores que eram necessários - tal movimento segue a linha lógica da formação de professores para a escola de massas. Mas, ao mesmo tempo, a necessidade de prover rapidamente de docentes uma escola que, de ano para ano, era cada vez mais de massas, levou à criação de esquemas legais de facilitação do acesso à docência e, depois, de facilitação de acesso dos docentes sem qualificação à profissionalização. Tal movimento segue a linha lógica da justiça de proporcionar profissionalização legal aos professores provisórios de que o sistema se teve de servir para acudir às necessidades prementes decorrentes da explosão escolar. Quer isto dizer que a partir do mesmo fenómeno social (explosão escolar, aumento da procura social da educação escolar) e da mesma política educativa (políticas de democratização do ensino e de igualdade de oportunidades educacionais) se desenvolveram duas tendências opostas na formação de professores - uma tendente à criação de modelos iniciais profissionais de formação de professores, para a escola de massas, que superavam o empiricismo até aí prevalecente, e outra que continuava esse empiricismo através de esquemas facilitadores do acesso à estabilidade e plenitude profissional” (FOR- MOSINHO, J. 1987).

As duas tendências divergentes foram-se desenvolvendo coerentemente, de acordo com a lógica interna de cada uma. Assim, as Universidades sentiram a necessidade de proporcionarem formação especializada e iniciaram os mestrados em Educação e as Escolas Superiores de Educação os Diplomas de Estudos Superiores Especializados. A outra tendência sofreu uma inflexão com a criação da profissionalização em serviço na sua primeira versão, mas cedo retomou o caminho da facilitação crescente, que atingiu limites quase extremos².

Há, assim, um fosso cada vez maior entre uma elite especializadamente formada e um conjunto de professores a quem não foi proporcionada qualquer formação, outro a quem não foi proporcionada qualquer formação prática e outro que teve uma formação acelerada.

É neste contexto bastante diversificado que surgem, em Portugal, as preocupações com a formação contínua. Num caso a preocupação com o fenómeno da desprofissionalização dos professores e conseqüente crescente funcionalização leva instituições de ensino superior a procurar contrabalançar o fenómeno promovendo o aparecimento de um sector mais preparado. Noutra caso as preocupações com a formação contínua oscilam desde concebê-la como educação compensatória de uma formação inicial reconhecidamente insuficiente³ à necessidade de preparar os professores para as inovações introduzidas pela reforma educativa, nomeadamente a inovação curricular.

É importante reconhecer que perante este pano de fundo tão diversificado a administração central, as instituições de ensino superior, os sindicatos de professores, as associações profissionais possam não estar a falar do mesmo quando se referem à necessidade de formação contínua dos professores.

4. Levantamentos da Formação Contínua Oferecida em Portugal

Pelas razões expostas, a década de 80 viu surgir, em Portugal, também uma preocupação real com a formação contínua de professores. Essa preocupação traduziu-se no aumento significativo da procura de formação contínua (e de formação especializada) e no correspondente aumento da oferta. Os Serviços Centrais, as instituições de ensino e os sindicatos começaram a promover mais sistematicamente acções de formação contínua.

O Gabinete de Estudos e Planeamento tem feito levantamentos desta oferta e, apesar da cautela que devemos usar com as estatísticas educacionais em Portugal, elas revelam-se muito úteis para um retrato da situação.

Num levantamento feito da oferta de acções de formação por Serviços Centrais e instituições de ensino superior no ano lectivo de 1987-88, levantamento que só pode pecar por defeito, foram contabilizadas 1495, 63% a cargo daqueles e 37% a cargo destas. Deste levantamento e de um anterior⁴ pode inferir-se, seguindo as conclusões aí apresentadas, que os Serviços Centrais deram mais ênfase à formação dos educadores de infância e professores do ensino primário que as instituições de ensino superior, as quais se preocuparam mais com os professores dos ensinos preparatório e secundário. Destas instituições sobressaem as Escolas Superiores de Educação (ESEs), quer pelo número de acções oferecidas, quer pelo número de professores envolvidos. As ESEs preocuparam-se mais que as Universidades com a formação dos professores do ensino primário como é

natural. Na procura de formação por parte dos estabelecimentos de ensino a prioridade vai para as ESEs, seguida pelos Serviços Centrais e, por último, as Universidades.

Quanto às acções de formação promovidas pelas escolas preparatórias e secundárias, igualmente em 1987-88, objecto de um outro levantamento do Gabinete de Estudos e Planeamento⁵, verificamos que elas envolveram bastantes professores, se desenrolaram fundamentalmente dentro do período lectivo, não tendo sido praticamente utilizadas as férias, não foram geralmente objecto de planificação, tiveram quase todas carácter pontual e curta duração e utilizaram fundamentalmente os recursos da própria escola, abrangendo professores profissionalizados e não profissionalizados em proporção idêntica⁶.

Na amostra, objecto de análise no relatório “A Situação do Professor em Portugal” (1989) 48% dos inquiridos declararam ter frequentado cursos científico-pedagógicos, 14% cursos só de especialização científica e 18% cursos só de especialização pedagógica.

A oferta de formação proveio dos Serviços Centrais do Ministério da Educação, dos Sindicatos de Professores, das escolas, das instituições de ensino superior, das Direcções Regionais de Educação, das Associações de Professores, das Sociedades Científicas ou Culturais.

Podemos dizer, à guisa de conclusão, que há neste momento procura e oferta de formação contínua em Portugal, mas não sistemática, não organizada e privilegiando as acções pontuais e desarticuladas às acções de média e longa duração e de carácter sistemático.

II. Análise da Proposta do Governo

Sobre Formação Contínua de Professores

5. O Enquadramento Legal da Proposta

Começaremos a segunda parte por analisar o enquadramento legal em que a proposta do Governo se insere. Há três documentos legais que balizam o ordenamento jurídico da formação de professores - a Lei de Bases do Sistema Educativo, o decreto-lei do ordenamento jurídico da formação de professores e o Estatuto da Carreira Docente.

A Lei de Bases do Sistema Educativo é a matriz definidora essencial e situa-se acima dos decretos-lei referidos, quer por natural hierarquia formal, quer pela sua natureza de lei de bases. No seu artigo 35º, nº 3 diz--nos que *“a formação contínua é assegurada predominantemente pelas respectivas instituições de formação inicial, em estreita cooperação com os estabelecimentos onde os educadores e professores trabalham”*.

O sentido deste preceito é este - os parceiros principais da formação contínua são as instituições de formação e as escolas. A razão de ser do preceito também se encontra na Lei de Bases quando aponta como princípio o da complementaridade entre a formação inicial e a formação contínua (artigo 30º, nº 1, al. b), o que se consegue entregando esta sobretudo às instituições que asseguram aquela.

A interpretação destes preceitos feita pelos comentadores da Lei de Bases tem sido igualmente unívoca - veja-se Bártolo CAMPOS (1988), Lemos PIRES (1987: 93-94), PATRÍCIO (1987:39).

O decreto-lei nº 344/89, de 11 de Outubro, (Ordenamento Jurídico da Formação dos Professores) refere-se à formação contínua nos artigos 25º a 28º. Interessa-nos neste momento analisar o artigo 27º. Este artigo, no seu número 1, (*“a formação contínua pode resultar de iniciativas de instituições para tanto vocacionadas, nomeadamente as de formação inicial de docentes, e ainda de iniciativas originárias de organismos nacionais, regionais ou locais do Ministério da Educação, de outros departamentos do Estado, de entidades e organismos empregadores, bem como de docentes, incluindo as suas associações profissionais e científicas”*) limita-se a enunciar as entidades formadoras, escusando-se a referir o modelo institucional proposto. Os artigos 29º a 31º - “Do planeamento e coordenação da formação” - também não são explícitos quanto ao modelo proposto, mas, se interpretados no contexto da LBSE, dizem o seguinte: cabe aos Serviços Centrais determinar as necessidades de formação contínua (artigo 29º), tendo em conta os levantamentos de necessidades feitos pelas escolas e pelas Direcções Regionais (artigo 30º) de modo a poder encomendar às instituições de formação inicial a formação necessária ao sistema (artigo 31º).

A proposta em análise não se submete aos normativos quer da Lei de Bases, quer do decreto-lei que regulamenta a formação dos professores. A simples leitura quer do Capítulo III - “Organização do Sistema da Formação Contínua”, quer do Capítulo VI - “Sistema de

Financiamento da Formação Contínua”, mostram a contradição com a letra e o espírito dos diplomas legais que devia implementar.

6. Indicadores Escolhidos para Analisar o Modelo de Formação Contínua Preconizado na Proposta

Uma primeira leitura do documento deixa-nos a impressão de ele consagrar um modelo estatista e centralizador de formação contínua de professores. No entanto, como as impressões são, por vezes, enganadoras, porque podem ser influenciadas por preconceitos, é essencial uma análise rigorosa e de acordo com critérios objectivos para se poder confirmar ou informar a impressão inicial.

Iremos utilizar como indicadores os seguintes:

- quem oferece a formação contínua?

- quem acredita as entidades que podem oferecer a formação contínua?

- quem acredita as acções de formação contínua que podem ser contabilizadas para o progresso na carreira docente?

- quem acredita os formadores?

- quem credita as acções de formação, isto é, quem atribui a essas acções os respectivos créditos de formação?

- quem coordena as actividades de formação contínua?

- a quem são atribuídos os financiamentos destinados às actividades de formação contínua?

A resposta a estas questões permitir-nos-á confirmar ou informar a impressão inicial. Mas mais do que isso, permitir-nos-á descobrir qual o modelo proposto e qual o papel dos Serviços Centrais, das Direcções Regionais, das instituições de ensino superior de formação de professores, das escolas, dos Sindicatos de Professores nesse modelo.

Antes de proceder a análise, é útil apresentar um glossário dos conceitos que vamos usar. Tal glossário servirá para explicar os conceitos usados na Proposta do Governo e os apresentados no Parecer.

Sugere-se, aliás, que um glossário similar seja incluído na Proposta, não para se substituir à doutrina, mas para clarificar conceitos que vão ser usados pela primeira vez em Portugal e para aumentar os valores da certeza e de segurança jurídicas na aplicação da lei.

7. Glossário

Ações de formação contínua - acções destinadas a professores e educadores profissionalizados, promovidas por entidades formadoras acreditadas e orientadas por formadores acreditados a que podem ser atribuídos créditos de formação para efeitos de progressão na carreira docente e para todos os outros efeitos previstos neste diploma.

Acreditação das entidades formadoras - processo pelo qual uma entidade formadora passa a ficar legitimada para promover acções de formação contínua (acreditadas).

Acreditação das acções de formação contínua - processo pelo qual às acções promovidas por entidades formadoras são atribuídos todos os efeitos legais previstos por este diploma (contabilização para a progressão na carreira docente, direito à certificação, dever de avaliação, necessidade de creditação, inscrição no catálogo de formação, candidatura a inscrição nos planos nacional ou regional de formação, possibilidade de dispensa para formação, possibilidade de financiamento).

Acreditação dos formadores - processo pelo qual educadores de infância, professores ou especialistas da educação ficam habilitados a orientar acções de formação contínua acreditadas.

Creditação das acções de formação (atribuição de créditos às acções de formação) - processo pelo qual é atribuído a acções de formação contínua concretas um número determinado de créditos de formação contabilizáveis para a progressão na carreira docente.

Entidade formadora - instituição, organização, associação ou empresa ou outro organismo que está acreditada para promover acções de formação contínua acreditadas.

Formadores - educador de infância, professor ou especialista de educação que está habilitado a orientar acções de formação contínua acreditadas.

8. Análise da Proposta à luz dos indicadores escolhidos

8.1 As Entidades Formadoras

Quem oferece as acções de formação contínua de professores? Evidentemente que este é um ponto central de qualquer modelo. Curiosamente, não há um artigo ou número de artigo da proposta do Governo que procure responder a esta questão directamente.

Obviamente que a Proposta pressupõe um conjunto de entidades formadoras. Podemos deduzir quais são por várias referências indirectas contidas essencialmente no Capítulo III - Organização do Sistema de Formação Contínua (artigos 14º a 18º):

São entidades formadoras as Direcções Regionais de Educação (artigo 15º, nº 1 e nº 2, al. e) - os Centros de Recursos criados nas Direcções Regionais de Educação (artigo 16º), as escolas de ensino básico e secundário (artigo 14º), as associações de centros de educação de infância e de escolas básicas do 1º ciclo (artigo 14º, nº 3) e “outras entidades”

(artigo 18º), para usar a linguagem da Proposta, categoria na qual se inclui as instituições de ensino superior (artigo 18º, nº 1), entidades diversas do sistema educativo (artigo 18º, nº 2) e exteriores a ela (artigo nº 18, nº 3).

Sobre esta matéria é bom lembrarmos os preceitos do contexto legislativo.

Esta matéria está mais explicitamente tratada na Lei de Bases do Sistema Educativo, no artigo 35º, nº 3: *“A formação contínua é assegurada predominantemente pelas respectivas instituições de formação inicial, em estreita cooperação com os estabelecimentos onde os educadores e professores trabalham”*; no Ordenamento Jurídico da Formação de Professores, no artigo 27º, intitulado *“Iniciativa da organização de acções de formação contínua”* que diz, no seu número 1: *“A formação contínua pode resultar de iniciativas de instituições para tanto vocacionadas, nomeadamente as de formação inicial de docentes, e ainda de iniciativas originárias de organismos nacionais, regionais ou locais do Ministério da Educação, de outros departamentos do Estado, de entidades e organismos empregadores, bem como de docentes, incluindo as suas associações profissionais e científicas”*; e no número 2: *“A formação contínua pode também ser promovida e apoiada pelo próprio estabelecimento de educação ou ensino ou por vários estabelecimentos apoiados por um mesmo centro de recursos”*; e no Estatuto da Carreira Docente, no artigo 16º: *“A formação contínua pode resultar de iniciativa de instituições para tanto vocacionadas ou ser assegurada por organismos públicos ou entidades privadas, podendo ser ainda promovida ou apoiada pelos estabelecimentos de educação ou de ensino, individualmente ou em regime de cooperação, nos termos previstos na legislação aplicável”*.

A presente Proposta parece assim reflectir uma visão mais restritiva sobre as entidades formadoras que a do contexto legislativo que ela visa implementar.

8.2 A Acreditação das Entidades Formadoras

Para defesa da dignidade e da qualidade da formação contínua há que garantir “standards” académicos mínimos para essa formação. Isto não implica a proibição de certas entidades não credíveis de promover acções de formação, mas implica necessariamente o seu não reconhecimento para efeitos da progressão na carreira. Ou seja, a necessidade de garantir “standards” mínimos coloca necessariamente o problema da acreditação das entidades formadoras. Terá de haver um processo de definir quem são as entidades que podem promover acções de formação contínua que sejam como tal consideradas para efeito deste diploma, isto é, essencialmente acções com efeito na carreira docente.

Apesar da importância da questão, esta é, mais uma vez, uma questão omissa. Não se pode deduzir do articulado que estão automaticamente acreditadas as instituições de ensino superior, os Centros de Recursos, as escolas básicas do 2º e 3º ciclos e as secundárias e as associações de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, porque a Proposta parece remeter os problemas da acreditação para a acreditação das acções de formação e dos formadores, não colocando a questão da acreditação das entidades formadoras como uma questão de per se.

8.3 A Acreditação das Acções de Formação Contínua

O artigo 17º, nº 3, alínea c) determina que compete à Comissão Permanente de coordenação da formação contínua “analisar as ofertas de formação certificada por outras entidades, enquadrando-as no sistema de créditos nacional, de modo a permitir a creditação regional das mesmas, para efeito de progressão na carreira dos docentes que as realizarem”.

Assim é esta Comissão Permanente que acredita as acções de formação contínua e, indirectamente, como vimos no ponto anterior, as próprias entidades formadoras.

Assim para, através deste indicadores, iniciarmos a confirmação ou infirmação da impressão inicial de controlo centralista do modelo preconizado pela proposta, temos de indagar qual a composição dessa comissão permanente. O artigo 17º, nº 2 dá-nos a resposta - é uma comissão composta por representantes dos Serviços Centrais (5), Direcções Regionais (4) e três personalidades, todos nomeados pelo Ministro.

Trata-se, como se vê, duma Comissão que consagra um modelo centralizado de acreditação. Todos os elementos nomeados, excepto eventualmente três, se encontram na cadeia hierárquica do Ministério da Educação, pois as Direcções Regionais são estruturas desconcentradas, como sabemos, e não descentralizadas, encontrando-se assim na cadeia de comando do Ministério.

Mas este artigo revela-nos mais. Se relermos a alínea c), do nº 3, atrás transcrita, vemos que ela se refere apenas às ofertas de formação de “outras entidades”. Que outras

entidades? Por confronto com o nº 1 e 2 pode concluir-se que essas outras entidades são todas as que não sejam os Serviços Centrais ou Regionais da Educação. Assim, podemos concluir que as acções de formação destes serviços são automaticamente acreditadas, sendo, pois, sujeitas à acreditação apenas as das “outras entidades”, categoria na qual se incluem as instituições de ensino superior especializadas em formação de professores.

A acreditação de uma acção de formação tem várias implicações, referidas ao longo da Proposta: contabilização para a progressão na carreira docente, direito à certificação, dever de avaliação, necessidade de creditação, inscrição no catálogo de formação, candidatura a inscrição nos planos nacional ou regional de formação, possibilidade de dispensa para formação, possibilidade de financiamento.

8.4 A Acreditação dos Formadores

O artigo 19º da Proposta trata deste assunto e parece estabelecer dois sistemas de acreditação de formadores - acreditação implícita na acreditação da acção de formação, que é o sistema genérico, válido mesmo para os docentes das instituições especializadas de formação de professores, e a acreditação por selecção e formação, sistema usado para os professores do ensino básico e secundário e para os educadores de infância. Estes últimos constituem um corpo de formadores, especialmente remunerado (nº 2 do artigo 19º).

O controlo central sobre a acreditação dos formadores é evidente - sobre uns porque os serviços do Ministério os seleccionam e os formam, sobre outros porque a Comissão Permanente acredita ou não as acções em que participam.

8.5 A Atribuição de Créditos às Acções de Formação (creditação)

A creditação das acções é a atribuição de créditos de formação por cada acção acreditada oferecida. Para evitar confusões com acreditação usaremos preferivelmente a expressão “atribuição de créditos de formação”.

A questão que se põe a este respeito é - quem atribui estes créditos e quem estabelece os critérios para essa atribuição? O artigo 15º, nº 2, alínea g) responde à primeira pergunta - são as Direcções Regionais de Educação. O artigo 13º, nº 2 responde à segunda - o Ministro da Educação.

Assim também o controlo da atribuição de créditos de formação está inserido num modelo centralizado de administração na modalidade de centralização concentrada e de centralização desconcentrada regionalmente.

8.6 A Coordenação das Actividades de Formação Contínua

A este respeito a Proposta é explícita e clara. O seu artigo 17º, intitulado “Planeamento e coordenação do sistema de formação contínua” comete a coordenação a uma comissão permanente.

Já analisámos a composição dessa comissão em ponto anterior, pelo que é, assim, fácil concluir que o planeamento e a coordenação seguem o modelo centralizado concentrado.

A Comissão acredita directamente as acções de formação e os créditos indirectamente as entidades formadoras e parte dos formadores. Cabe às Direcções Regionais a acreditação dos formadores que são os professores dos ensinos básico e secundário e educadores de infância e a atribuição dos créditos de formação.

Quer dizer o modelo de planeamento é centralizado concentrado e o de coordenação mistura o centralizado concentrado com o centralizado desconcentrado.

8.7 Financiamento das Actividades de Formação Contínua

O Capítulo VI da Proposta versa o Sistema de financiamento da formação contínua. Há duas questões essenciais nesta matéria - haverá verbas específicas para acções de

formação decorrentes das exigências do sistema educativo. Tais acções são obrigatórias, como resulta da alínea *b*) do nº 2 do artigo 4º da Proposta e do nº 3 do artigo 25º. Estas acções obrigatórias são financiadas pelas Direcções Locais e Regionais da Educação (artigo 26º, nº 1).

As acções não obrigatórias são suportadas pelo próprio docente (artigo 26º, nº 3) excepto as que estiverem a cargo dos estabelecimentos de educação e ensino, as quais serão comparticipadas pelos docentes e pelas escolas (artigo 26º, nº2).

Daqui se conclui que as acções obrigatórias e gratuitas são controladas centralmente. Poderá hipotetizar-se que a maior parte das verbas destinadas à formação contínua serão presumivelmente entregues às Direcções- -Gerais e Regionais para suportar tais acções, com o argumento de estarem mais intimamente relacionadas com as inovações educativas em curso.

Há três questões que importaria esclarecer para ver até que ponto vai este controlo central:

1) Haverá verbas adicionais atribuídas às escolas para a formação contínua a seu cargo? Se há, que percentagem são do total das verbas destinadas a esse fim?

2) Há verbas destinadas às instituições de ensino superior de formação de professores para esse fim? Ou, em alternativa, será o número de professores no distrito tido em conta na capitação atribuída a tais instituições?

3) As acções obrigatórias constantes dos planos nacional e regional de formação são oferecidas apenas ou predominantemente pelas Direcções- -Gerais e Regionais ou há intenção de recorrer sistematicamente a encomendas da formação às instituições de ensino superior?

Não há respostas neste articulado para estas questões.

III - Síntese - O Modelo de Formação Contínua

Preconizado é um Modelo Estatista e Centralista

9. Um Modelo Estatista e Centralista

O modelo de formação contínua preconizado na Proposta é um *modelo estatista*, porque comete exclusivamente ao Estado o planeamento, a direcção, a coordenação e o controlo do sistema e aparentemente lhe comete também um papel preponderante na oferta da formação.

É igualmente um *modelo centralizado* na medida em que todas as decisões importantes são tomadas pela administração central, ou por serviços a ela subordinados e integrados na sua cadeia hierárquica, ou sob a sua dependência funcional, fazendo prevalecer os interesses e pontos de vista do Ministério sobre todos os outros. O modelo partilha a centralização concentrada (nas Direcções-Gerais) com a centralização desconcentrada (nas Direcções Regionais e nos Centros de Recursos nelas integrados).

Estamos numa área em que há instituições criadas pelo Estado e por entidades não estatais especializadas exactamente na formação de professores. Para tais instituições são canalizados recursos humanos e materiais especificamente para esse efeito. Estamos, pois, numa situação típica de descentralização funcional e de administração indirecta do Estado.

O carácter estatista do modelo é logo evidenciado no artigo 2º da Proposta que a destina sobretudo aos professores funcionários do Estado, concedendo no artigo 29º ao ensino particular e cooperativo possibilidades de acesso a formação. Isto revela que é o Estado-patrão, isto é, o empregador, e não o Estado-tutela que promove a regulamentação da formação contínua. Num ponto de vista de tutela a formação contínua é uma preocupação válida para todos os professores até porque ela é instrumental para a “melhoria da qualidade da educação e do ensino” e para a formação integral dos alunos (ver artigo 3º e artigo 5º, nº 1 da Proposta) desideratos válidos de igual modo para o ensino estatal e para o ensino não estatal.

As Direcções-Gerais saem fora da sua função de concepção para terem actividades executivas na formação de professores (artigo 17º, nº 1, al. c) e artigo 19º, nº 1, al. b).

Os centros de recursos são criados “nas Direcções Regionais de Educação”, na própria expressão da Proposta (artigo 16º, nº 1), o que configura que se não lhes concede autonomia.

Aliás os diferentes papéis do Estado na educação (tutela, empregador, administrador, formador) estão misturados na Proposta, estando claramente visível a faceta do Estado patrão e do Estado administrador e igualmente presente a do Estado formador. Em relação a este último papel estão claras as obrigações de frequência de formação impostas aos empregados e a correspondente garantia de gratuidade da formação obrigatória, o que reforça a concepção do professorado, mais como corpo de funcionários do que como corpo profissional que subjaz à Proposta.

As omissões sobre questões essenciais - quem são as entidades formadoras, a acreditação das entidades formadoras, o papel das instituições do ensino superior ou das associações de professores - serão assim consequência provável deste carácter estatizante e centralista.

Para confirmar a não casualidade destas omissões pode servir de contra-prova o decrescendo legislativo sobre o papel das instituições de ensino superior da formação de professores na formação contínua. A Lei de Bases, publicada em Outubro de 1986, diz que esta é “assegurada predominantemente” por aquelas instituições; já o ordenamento jurídico da formação de professores e educadores, publicado três anos depois, em Outubro de 1989, fala em planeamento e coordenação a nível nacional e regional pelo Estado e em “articulação com as instituições de ensino superior” a quem serão feitas pelos Serviços Centrais e Regionais e pela escola “encomendas da formação” (artigos 29º-31º); o Estatuto da Carreira Docente, de Abril de 1990, refere apenas no seu artigo 16º que “*a formação contínua pode resultar da iniciativa de instituições para tanto vocacionadas ou ser assegurada por organismos públicos ou entidades privadas, podendo ainda ser promovida ou apoiada pelos estabelecimentos de educação ou de ensino ...*”. A Proposta em análise é, como já vimos, mesmo omissa quer a quem pode ser entidade formadora, quer ao papel das instituições de formação de professores, matéria a que não dedica qualquer artigo específico.

É neste contexto de decrescendo legislativo que deve ser entendida esta Proposta e as omissões referidas. A própria prática recente da administração central no uso dos financiamentos europeus para a formação contínua confirma um esvaziamento do papel das instituições de ensino superior de formação de professores.

Aliás o texto da Proposta estabelece subtilmente a distinção entre as acções de formação patrocinadas pelos Serviços Centrais e Regionais e as outras - elas são acreditadas automaticamente e as das “outras entidades” não, elas serão gratuitas e as outras não, elas serão obrigatórias e as outras não, elas provavelmente não consumirão os dias de formação a que os professores têm direito e as outras sim.

Este patrocínio concretiza-se na selecção dessas acções como “exigências decorrentes de inovação e das reformas” (artigo 25º, nº 3) e na sua inclusão nos “planos de formação nacionais” (artigo 26º, nº 1) e “regionais” (artigo 4º, nº 2, al. b). É provável que este patrocínio seja influenciado pela entidade promotora da acção ser os Serviços Centrais ou Regionais ou ser “outra entidade”, nomeadamente uma instituição de formação (visto os centros de recursos e as escolas terem apenas implantação local e não regional).

Tal probabilidade baseia-se na análise da lógica de controlo inerente aos modelos centralistas, nas vantagens em termos de rapidez e segurança da decisão de combinar os papéis do Estado (tutela, patronato, administração e formação) e na necessidade de empregar o corpo de formadores treinados. Poderá assim chegar-se a uma situação em que as acções gratuitas e declaradas obrigatórias, logo as financiadas pelos Serviços Centrais e Regionais, sejam predominantemente aquelas que esses mesmos serviços asseguram como formadores.

Mesmo no seu papel de tutela o Estado parece exorbitar pois reserva para si, através dos Serviços Centrais e Regionais, sem consulta a parceiros sociais e instituições especializadas, a elaboração dos planos nacionais e regionais de formação, a administração geral do sistema (planeamento, coordenação), o controlo da avaliação do sistema, a formação de boa parte dos formadores, a acreditação indirecta das entidades formadoras, a acreditação directa das acções de formação, a acreditação indirecta dos formadores, a atribuição de créditos às acções de formação, a selecção das acções que são de frequência obrigatória.

Em resumo, o modelo preconizado é sobretudo um modelo em que a administração da formação contínua é predominantemente entregue à administração directa do Estado.

10. O Papel das “Outras Entidades” na Formação Contínua Preconizado pela Proposta

10.1 *O Papel das Instituições de Ensino Superior de Formação de Professores*

As instituições de ensino superior vocacionadas para a formação de professores são, no sistema educativo, as organizações especializadas na matéria. Isto é, são organizações que juntam recursos humanos e recursos materiais, estruturas e funções, ideias e conhecimentos, cursos e projectos destinados à formação dos professores. Por isso são as organizações onde está concentrado o conhecimento especializado sobre esta matéria⁷.

Tais instituições devem, pois, ter um papel especial na formação contínua por várias razões. A primeira razão é a acabada de referir - a sua especialização científica e pedagógica. A segunda razão é de ordem organizacional e pedagógica - a necessidade de articular a formação contínua com a formação inicial, de modo a que esta seja uma abertura para aquela e para que a formação contínua possa complementar e actualizar a inicial.

A terceira razão é pragmática - são as organizações onde há maior concentração de recursos humanos preparados e cobrindo todos os distritos do país. Uma quarta razão é de ordem económica - parecerá um desperdício de dinheiros públicos minimizar o seu papel nas actividades de formação contínua.

Além destas razões e, acima delas no plano político, há o imperativo legal de uma Lei de Bases que lhes comete a predominância na formação contínua de professores. Esse imperativo legal parece ter como principal fundamento a primeira e a segunda razões invocadas - ver LBSE, artigo 30º, nº 1, alíneas a) e b).

O sentido geral da reforma é no sentido de implementar o imperativo da Lei de Bases, de adoptar formas de administração descentralizada e desconcentrada com a participação de entidades representativas das actividades culturais e ainda das de carácter científico (artigo 43º). Dada a existência de instituições especializadas este é um campo de aplicação evidente dos princípios de descentralização funcional.

Se é evidente que não é cometido às instituições em causa o papel predominante referido pela Lei de Bases nem sequer o papel importante ditado pela sua especialização e por razões económicas e pragmáticas apontadas, já não é tão óbvio que papel lhes é aí reservado.

Parece-nos que se pode deduzir de todo o teor do articulado da Proposta e do decrescendo legislativo atrás referido que às instituições é reservado, em primeiro lugar, o papel de *depósito de recursos humanos qualificados*. Com esta expressão quer significar-se que são consideradas sobretudo como um local onde se podem ir recrutar recursos humanos na base individual para orientar acções de formação promovidas pelos serviços centrais e regionais do Ministério da Educação. Tais instituições são restritivamente vistas como armazéns de professores especializados, mas não como unidades com estruturas, conhecimentos específicos, ideias e projectos, isto é, como unidades dotadas da vontade colectiva própria e acção autónoma⁸.

Uma comprovação desta visão resulta da simples constatação de não haver na Proposta nenhum artigo que lhes seja especificamente dedicado, da sua diluição nas “outras entidades” (artigo 18º) em contraste com a referência explícita aos formadores (artigo 19º, nº 1, al. a)). A prática recente da utilização dos fundos comunitários no ano lectivo de 1989-90 foi exactamente esta aqui referida.

Um segundo papel que lhes é dado é um *papel supletivo* na oferta da formação. Esta supletividade baseia-se no teor geral do documento já analisado, na probabilidade da selecção das acções de formação oferecidas gratuitamente e consideradas obrigatórias recaírem predominantemente sobre acções oferecidas pelos serviços do Ministério da Educação e no esquema de financiamento das acções de formação contínua.

De qualquer modo, qualquer que seja o papel em termos de oferta da formação subjacente à proposta governamental, resulta claro que às instituições de formação de professores lhes é dado um papel, maior ou menor, na execução, mas nenhum papel na concepção do sistema.

10.2 O Papel dos Estabelecimentos de Educação e Ensino

O papel dos estabelecimentos de educação e ensino é fundamentalmente o da promoção da formação contínua dos *seus* professores.

O papel dos estabelecimentos de educação e ensino - centros de educação de infância, escolas básicas e escolas secundárias - aparece referido nos artigos 4º, nº 2, als. c) e d); no artigo 10º, nº 3; artigos 12º, nº 4; 14º, 20º-23º; 26º, nº 2 e 27º, nº 1.

A Proposta reconhece autonomia na formação de professores às escolas, na sequência do decreto-lei que consagra a autonomia da escola do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (Decreto-Lei nº43/89, de 3 de Fevereiro - ver artigo 4º, nº 2, als. c) e d) da Proposta). Tal autonomia traduz-se na promoção de acções de formação a cargo de docentes da escola ou de outra escola, de docentes do ensino superior (artigo 14º, nº 1) ou na encomenda de formação a centros de recursos (artigo 21º, nº 1, al. b). Tal autonomia traduz-se igualmente na associação de escolas entre si (obrigatória no caso da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico - artigo 14º, nºs 2, 3 e 4), na associação em torno das estruturas locais da Direcção Regional de Educação ou de instituições de ensino superior (artigo 14º, nº 2). É-lhe cometido um papel na avaliação dos projectos de investigação e acção, através do Conselho Pedagógico (artigos 10º, nº 3 e 12º, nº 4).

Como é natural, é muito heterogénea a capacidade formadora das várias escolas. Daí que a Proposta crie um instrumento para a potenciação dos recursos formativos das várias escolas - a associação de escolas. Há que distinguir a associação prevista no nº 3, do artigo 14º - associação obrigatória de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico - da prevista no nº 2 do mesmo artigo - associação facultativa de estabelecimentos de outros níveis de ensino. Aquela associação (a referida no nº 3) tem mais a ver com a criação de um espaço mínimo de funcionamento pedagógico, problemática que transcende muito a da formação. Esta associação (a referida no nº 2) é que se destina apenas à formação.

Prevêem-se três tipos de associação - associação de escolas entre si, associação de escolas junto dos centros de recursos (ver artigo 16º, nº 2, al. b) e associações de escolas em torno de instituições de ensino superior. Está aqui presente o conceito de rede de formação, quer no modelo de núcleos iguais associados, quer no modelo de uma escola com pólos de formação. O conceito de pólo de formação é expressamente referido no artigo 16º. Portanto, tais redes de formação com pólos poderão formar-se, quer à roda de centros de recursos das Direcções Regionais de Educação, quer em torno de instituições de ensino superior.

10.3 *O papel das Associações de Professores*

O papel das associações profissionais de professores não é referido. No entanto, tais associações têm vindo a desenvolver acções de formação contínua, como vimos no ponto 4. Tal é o caso das associações de professores na base da disciplina que leccionam que, no seu âmbito, têm desenvolvido acções variadas. Tal é igualmente o caso das associações profissionais não sindicais (Movimento da Escola Moderna; ANPEB - Associação Nacional

de Professores do Ensino Básico; AEP - Associação da Educação Permanente - aqui indicadas apenas a título exemplificativo).

Papel muito relevante têm tido as associações de professores da mesma disciplina, a quem se deve, nalgumas áreas, acções de formação contínua de qualidade.

Os sindicatos de professores, em Portugal, partilham de uma natureza mista de associação sindical (que ocupa a maior parte da sua actividade) e de associação profissional. Nesta última dimensão, têm promovido várias acções sendo os iniciadores das Escolas de Verão ou Jornadas de Ensino, realizadas em Setembro, antes do ano lectivo começar.

Na amostra que serve de base ao relatório “A Situação do Professor em Portugal” (1989), a frequência de acções de formação mostra que vários desses cursos foram organizados pelos Sindicatos e por Associações de Professores.

Parece, pois, útil uma referência explícita a estas entidades formadoras no decreto-lei que vier a ser aprovado. Têm um papel próprio no sistema e não apenas um papel tolerado.

IV - A Posição dos Parceiros Sociais

É função primordial do Conselho Nacional de Educação “proporcionar a participação das várias forças sociais, culturais e económicas, na procura de consensos alargados, relativamente à política educativa”. Daí que a opinião dos parceiros sociais sobre esta matéria seja relevante.

Para este efeito houve duas reuniões de três Comissões Especializadas (a da Formação de Professores e Condições do Exercício da Profissão, a da Educação Pré-Escolar e Ensino Básico e a do Ensino Secundário). A segunda reunião incluiu já a apreciação da primeira versão deste parecer.

Dessas reuniões resultou claro que os representantes dos parceiros sociais presentes não concordavam com o modelo preconizado na Proposta governamental - centrais sindicais de trabalhadores, federações nacionais de sindicatos de professores, sindicatos de professores de âmbito nacional, representantes do ensino particular e cooperativo, de associações profissionais de professores, do Conselho Nacional da Juventude, entre outros.

Parceiros houve que elaboraram um parecer escrito - são os casos da Federação Sindical FENPROF e do Conselho de Reitores.

11. A Posição dos Sindicatos de Professores

O parecer da FENPROF é explícito na sua não aceitação do modelo preconizado:

“O projecto de diploma sobre Formação Contínua não é aceitável pela FENPROF porque, por um lado, a sua filosofia e o desenvolvimento dos seus princípios e objectivos (estes são aquilo que é menos polémico neste projecto) não se quadram com os interesses dos professores e do sistema de ensino e, por outro, o projecto de decreto-lei não salvaguarda parâmetros de equidade para quem participa no sistema de formação contínua”.

“O projecto é aparentemente aberto para os que procuram a formação contínua mas revela-se de imediato pouco democrático porque fragiliza aqueles perante o poder dos organismos e estruturas do ME ao não conceder aos professores e suas organizações sindicais o direito de participar na organização e concretização do processo de formação contínua”.

“O projecto em apreciação carece de alterações significativas na concretização do papel da escola, dos centros de recursos, sua gestão democrática e autonomia, e das instituições de ensino superior”.

Quanto à FNE, para além da posição oral, expressa pelo seu representante no Conselho, o jornal “Notícias da Federação” (nº 1, Maio 90) apresenta soluções muito diferentes das preconizadas na Proposta em análise, quer quanto ao âmbito das entidades formadoras, quer quanto à coordenação da formação contínua certificada.

Quanto a este último aspecto propõe-se “uma comissão tripartida para coordenação da formação contínua de professores e sua certificação”. “A comissão será constituída por igual número de membros das Direcções Regionais de Educação, das instituições de ensino

superior que ministram formação contínua a professores e das organizações representativas de professores”.

O parecer do SINDEP é também negativo.

12. A Posição das Universidades

A posição das Universidades expressa através de um relatório pelo Grupo de Consulta do CRUP (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas) para a Formação de Professores (“As Universidades e a Formação Contínua de Professores”, Julho de 1990), é no sentido de, criticando “a tentação de arredar as Universidades deste domínio de intervenção ou de lhes conferir apenas um papel subsidiário de apoio a iniciativas de outras instituições (contrariando manifestamente o disposto na Lei de Bases)” entender que “às Universidades deve caber um espaço específico neste domínio e que a estas deve ser reconhecida a capacidade de desenvolver projectos por iniciativa própria”.

Assim, “impõe-se que as Universidades, enquanto instituições de formação inicial, com responsabilidades e papel dominante na formação contínua de educadores e professores dos ensinos básico e secundário, participem na definição e regulamentação do sistema a instituir neste domínio”⁹.

⁹ No parecer da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto afirma-se que “no documento em análise se exprimem duas concepções de formação distintas”; a primeira é expressa no cap. 1 e “aponta para uma concepção de formação globalmente coerente com as disposições da Lei de Bases do Sistema Educativo e com as actuais tendências existentes neste domínio”; a segunda concepção de formação “postula o controlo exercido pela instituição empregadora (Ministério da Educação) sobre todo o sistema de formação”.

“É pois evidente a existência de uma oposição entre os princípios pedagógicos pensados para a formação e as estruturas organizativas que se pretendem implementar, o que exige uma reformulação global das disposições que definem estas últimas”.

V. Posição do Conselho Nacional de Educação

13. *Modificação Profunda do Modelo Preconizado na Proposta Governamental*

Propõe-se a modificação profunda do modelo preconizado na Proposta governamental pelas seguintes razões:

1. Porque não cumpre o disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo, nem na sua letra (artigo 35º, nº 3), nem no seu espírito (artigo 43º, nºs 2 e 3);

2. Porque não obtém o consenso reflectido das vontades e dos interesses dos parceiros sociais, nem sequer a aprovação de qualquer um deles;

3. Porque cria um modelo centralizado numa área onde se justifica dar abertura a uma descentralização funcional;

4. Porque não respeita a especificidade das instituições de ensino superior especializadas em formação de professores.

Ao tomar esta posição o Conselho Nacional de Educação reafirma posições anteriores, nomeadamente as constantes do Parecer nº5/89, sobre a “Formação de Educadores de Infância e de Professores dos Ensinos Básico e Secundário”. Já aí se dizia (ponto 3.4.1) que a proposta de ordenamento jurídico então em análise não era clara na atribuição de competências às entidades implicadas na formação contínua de professores. Aí se recomendava dar às instituições de formação capacidade para assumirem o seu papel nesta matéria; recomendava-se igualmente a compatibilização do diploma sobre formação contínua de professores, já então em elaboração, com o ordenamento jurídico da formação de professores (ponto 3.4.2)¹⁰

A modificação profunda diz respeito ao espírito estatista e centralizador do modelo em análise. Os princípios que poderão orientar um modelo alternativo de formação de professores deverão pois ser não estatistas e não centralizadores. Esta modificação altera matérias como a iniciativa de formação e a explicitação das entidades formadoras, o papel do Estado como entidade formadora, o papel das instituições especializadas na formação de professores, a sua acreditação, a coordenação e a administração do sistema de formação e o seu funcionamento.

No que respeita à definição das finalidades e objectivos da formação contínua não há alterações de fundo em relação à Proposta, procurando apenas melhorar-se a sua formulação.

No que respeita às matérias da regulamentação, da certificação e avaliação dos formandos, das modalidades de formação, dos docentes animadores e gestores de formação nas escolas, dos direitos e deveres dos docentes, há aceitação na generalidade do articulado da Proposta governamental, havendo igualmente a preocupação de aperfeiçoamentos eventuais na especialidade.

Iremos passar a apresentar os princípios gerais que poderão orientar um modelo alternativo de formação contínua de professores, começando pela definição, finalidades e objectivos, analisando depois os princípios pedagógicos e demorando a nossa análise nos princípios organizacionais propostos (não estatistas e não centralizadores); finalmente abordaremos as questões relativas à acreditação.

14. Definição, Finalidades e Objectivos da Formação Contínua

O artigo 3º da Proposta tem uma *definição* restritiva de formação contínua fazendo-a coincidir com as actividades regulamentadas neste diploma. Deve ficar explícito que a formação contínua é mais do que a formação contínua certificada para os efeitos deste diploma. Propõe-se, assim, uma definição mais abrangente e, ao mesmo tempo, mais simples:

1. A formação contínua é a formação adquirida após o ingresso na profissão de professor, concretizada na auto-formação, nas actividades diversificadas não formais que o professor frequentar e no conjunto de acções de formação acreditadas nos termos do presente diploma.

2. Só as actividades de formação contínua acreditadas são objecto deste diploma e só elas podem ser contabilizadas para efeitos de progressão na carreira docente.

3. As actividades de formação contínua acreditadas destinam-se exclusivamente a professores e educadores de infância, isto é, a docentes profissionalizados.

4. A formação contínua visa tanto o aperfeiçoamento e desenvolvimento pessoal como a satisfação das necessidades do sistema educativo.

A formação contínua de professores tem *finalidades individuais* e *finalidades sociais*. Como finalidades individuais podemos apontar a aquisição de conhecimentos, a resolução de problemas concretos da prática do professor, a melhoria de satisfação no trabalho, o progresso na carreira, entre outros. Como finalidades sociais devemos referir a actualização científica e pedagógica do corpo docente e a melhoria generalizada da sua competência profissional, o apoio à concretização de políticas educativas (por exemplo, a reforma curricular), o fomento da inovação educacional, o suporte a projectos de escolas, a melhoria da comunidade escolar. Todas estas finalidades sociais são traduzidas na melhoria do ensino oferecido na escola, melhoria essa que é instrumental para a melhoria da qualidade das experiências de aprendizagem proporcionadas aos alunos e para o seu sucesso. São ainda finalidades sociais da formação contínua viabilizar uma reconversão profissional que procure adaptar a oferta de ensino à sua procura e a preparação de docentes para o exercício de funções educativas não lectivas necessárias ao bom funcionamento do sistema.

Qualquer modelo deve procurar fazer coincidir o interesse individual do professor com o interesse colectivo da sociedade, isto é, deve procurar que a satisfação dos diversos interesses individuais contribua para a satisfação do interesse social.

A Proposta reflecte adequadamente estas duas vertentes da formação contínua nos artigos 3º, 4º e 5º.

Quanto à enumeração de princípios parece ser possível uma melhoria formal no documento, separando por diferentes artigos as finalidades últimas da formação contínua, os objectivos das actividades da formação contínua, os princípios pedagógicos e os princípios organizacionais a que ela deve obedecer.

As finalidades da formação contínua estão referidas no artigo 3º, no artigo 4º, nº 1, al. d) e e) e no artigo 5º, nº 1.

Propõe-se que as duas dimensões da formação contínua (individual e social) sejam desenvolvidas num outro artigo que contenha as ideias previstas na al. d) do nº 1 do artigo 4º e no nº 1 do artigo 5º da Proposta, para além da referência à dimensão individual.

Os *objectivos* da formação contínua estão bem definidos nos nºs 2 e 3 do artigo 5º.

15. Princípios Pedagógicos da Formação Contínua - a Diversidade de Modelos Pedagógicos

Irão naturalmente coexistir diversos modelos pedagógicos de formação contínua, modelos mais e menos centrados na escola, modelos menos e mais “escolarizados”, modelos em que o professor tem maior ou menor possibilidade de escolha, modelos mais e menos centrados nas práticas pedagógicas.

Não cabe a um diploma legal decidir por um modelo pedagógico em detrimento de outro. Assim, o modelo preconizado deve comportar a aceitação desta diversidade pedagógica.

Esta diversidade é assegurada organizacionalmente em três áreas - -iniciativas da formação, modalidades da formação e métodos de avaliação. Isto é, a pluralidade de entidades formadoras, a diversidade de modalidades de formação e a variedade dos métodos de avaliação são factores que contribuem para uma salutar diversidade pedagógica. (Só os dois últimos são factores pedagógicos e serão por isso tratados neste ponto; o primeiro é um factor organizacional e será analisado no ponto 16.1).

É importante a consagração destes factores porque haverá também factores de uniformização no sistema - a necessidade de formação para o progresso na carreira poderá levar à oferta de “pacotes” de formação, a existência de acções obrigatórias inscritas no plano nacional de formação é outro factor de uniformidade, a par da atitude consumista em relação à formação que se pode gerar.

Devemos separar no artigo 4º da Proposta o que são princípios pedagógicos - o nº 1, excepto a alínea c) - do que são princípios organizacionais - o nº 2 e a alínea c) do nº 1).

Para além dos princípios pedagógicos aí referidos deve acrescentar-se o da articulação com a formação inicial, o da consideração da formação contínua como integrada na

educação permanente, devendo adoptar-se metodologias de educação de adultos, e o da articulação com os problemas, preocupações, necessidades, interesses e práticas dos professores.

15.1 *Diversidade de Modalidades da Formação*

O segundo factor apontado é o da diversidade de modalidades de formação. A Proposta governamental já mostrou essa preocupação no artigo 7º, ao prever cinco modalidades, umas mais próximas do modelo escolar (cursos de formação, módulos de formação, seminários) e outras mais centradas na escola e/ou nas práticas (estágios, projectos de investigação ou de acção). Pode ainda ser melhorada esta solução acrescentando outras alíneas que explicitem melhor esta preocupação. Propõe-se, assim, para o artigo 7º a redacção seguinte, que apresenta as modalidades de formação das mais para as menos escolarizadas.

Artigo 7º

(Modalidades de Formação)

“1. A formação contínua pode revestir as seguintes modalidades:

- a) Cursos de formação;
- b) Frequência de disciplinas singulares no ensino superior;
- c) Módulos de formação;
- d) Seminários;
- e) Oficinas de formação (“workshops”);

f) Estágios;

g) Projectos de investigação ou de investigação-acção;

h) Projectos de animação e/ou intervenção educativa;

i) Projectos de inovação pedagógica.

2. As modalidades referidas as alíneas a), b) e c) poderão concretizar-se em acções de formação presencial ou à distância”.¹¹

15.2 Diversidade na Avaliação e Certificação dos Formandos

O terceiro factor de diversidade pedagógica é a avaliação, questão que se prende inextricavelmente com a da certificação.

A Lei de Bases determina, no seu artigo 36º (nº 2) que “a progressão na carreira deve estar ligada à avaliação de toda a actividade desenvolvida ...”. Tendo em atenção que será exigida a frequência de um mínimo de acções para a progressão na carreira (artigo 9º, nº 1 do Decreto-Lei nº409/89, de 18 de Novembro, sobre a estrutura da carreira, e artigo 13º, nº 3, da Proposta) podemos dar-nos conta da dimensão da questão.

O preceito da Lei de Bases é claro - exige uma avaliação da participação individual nessas acções e não meramente um certificado de frequência. Isto é, exige a prova de que houve um aproveitamento individual mínimo do objectivo dessas acções. O artigo 10º, nº 1, não é inteiramente explícito neste aspecto. Será importante afirmar que a avaliação do aproveitamento exige uma prova individual que garanta a apropriação individual pelo formando dos objectivos da acção.

Mas deve garantir-se uma diversidade de métodos de avaliação, desde que assegurem a individualidade da certificação. Propõe-se assim a seguinte redacção para o artigo 12º, nº 1.

Artigo 12º

(Certificação)

“1. As entidades formadoras ficam obrigadas a emitir certificados de formação das acções de formação contínua acreditadas mediante prova individual do aproveitamento de cada formando e dentro das condições de frequência previamente definidas e divulgadas;

2. Essa prova individual constará de elementos de natureza diversa, habitualmente escrita, tais como provas, relatórios, trabalhos e outros”.

Sugere-se que a avaliação dos projectos de investigação, investigação--acção, animação e intervenção e inovação pedagógica possa também ser feita pelas instituições de ensino superior, se estiverem envolvidas neles.

16. *Princípios organizacionais - não estatismo e não centralismo*

Iremos agora deter-nos na análise dos princípios organizacionais a que o sistema de formação contínua deve obedecer.

Iremos primeiramente apresentar a tradução em princípios organizacionais da filosofia não estatista e não centralista do modelo alternativo preconizado. Seguidamente, proporemos um modelo de concertação social, analisaremos a estrutura de coordenação e a questão do financiamento.

16.1 *Não estatismo - liberdade de iniciativa e pluralidade de entidades formadoras*

Deve ficar explícita a consagração da liberdade de iniciativa neste domínio desde que respeitados os princípios normativos consagrados legalmente.

Preconiza-se a referência explícita à pluralidade de entidades formadoras - os empregadores, as instituições de ensino superior, as associações sindicais de professores, as associações profissionais de professores, as escolas e as associações de escolas, entre outras.

O Estado surge aqui como empregador e nessa qualidade tem legitimidade para promover acções de formação. Mas as regras do jogo não devem favorecer entidades formadoras do Estado em detrimento das outras.

Ao dizermos isto queremos também dizer que a definição normativa não deve promover uma predominância legal das instituições de ensino superior sobre outras entidades formadoras, em relação à globalidade da formação contínua¹². Ao dizermos isto não cumprimos aparentemente o estipulado na Lei de Bases do Sistema Educativo: “A formação contínua é assegurada predominantemente pelas respectivas instituições de formação inicial, em estreita cooperação com os estabelecimentos onde os educadores e professores trabalham” (artigo 35º, nº 3).

Se por predominância entendermos o quase monopólio do ensino superior sobre a formação contínua dos professores dos outros graus de ensino, tal é inconveniente desde a publicação do Decreto-Lei nº409/89, de 18 de Novembro, porque este diploma faz depender o progresso da carreira da frequência de um mínimo de acções de formação (artigo 9º, nº 1). Isto colocaria a progressão de um corpo profissional quase inteiramente nas mãos de outro corpo, o que não é aceitável. Aliás a dimensão quantitativa do problema, consequência desta dependência, obriga à junção de todos os esforços e entidades disponíveis.

Assim, o sentido útil que se deve dar agora àquele perçeito (desde 18 de Novembro de 1989) é a de obrigar o Estado a criar as condições logísticas e financeiras de modo a que boa parte das acções de formação contínua seja oferecida pelas instituições de ensino superior de formação de professores e pelas escolas.

16.2 Não Estatismo - o Diploma Destina-se aos Professores do Ensino Estatal e do Não Estatal

O diploma aplica-se quer ao ensino estatal, quer ao ensino não estatal (particular e cooperativo), pois que as preocupações com a qualidade do ensino e a melhoria da competência profissional dos docentes são comuns a todo o sistema nacional de ensino.

Assim, este diploma destina-se a todos os professores da educação de infância e dos ensinos básico e secundário do sistema nacional de ensino e não apenas aos professores funcionários públicos.

O Estado aparece neste caso como tutela e não como empregador, administrador ou formador. As consequências que a frequência de acções de formação contínua terá para o progresso na carreira docente dos professores do ensino não estatal é evidentemente algo que terá que ver com a regulamentação desta carreira.

Os capítulos sobre coordenação e financiamento da formação contínua não se aplicam ao ensino não estatal.

Como refere o artigo 25º da Proposta nada impede associações de escolas estatais e não estatais e participação dos professores do ensino não estatal em acções organizadas pelo Estado como empregador, nos Centros de Recursos, e vice-versa.

16.3 Não Estatismo - o Estado como Entidade Formadora

Como dissemos, o Estado como empregador (patrão) dos professores que são funcionários tem direito de promover acções de formação contínua.

Mas o Estado tem vários papéis - tutela, empregador, administrador e formador. O Estado não deve procurar tirar proveito desta acumulação de papéis de modo que o Estado-tutela favoreça o Estado-entidade formadora, ou o Estado-administrador defina regras de jogo que favoreçam as acções do Estado-empregador.

Não será desejável um modelo que, pelas regras do jogo que define, crie a tentação de uma prática que, misturando os papéis de tutela, empregador, administrador e formador do Estado, leve este a declarar obrigatórias as acções que financia, a financiar sobretudo as acções que promove e a promover predominantemente as acções que oferece directamente.

Assim, um modelo alternativo tem de se basear na separação dos diferentes papéis do Estado na formação contínua de professores.

Assim, não deve a formação ser entregue aos serviços que desempenham no sistema papéis de administração, como é o caso das Direcções-Gerais e das Direcções Regionais de Educação.

Iremos analisar a situação em mais detalhe, recorrendo ao enquadramento normativo da Lei de Bases do Sistema Educativo e das leis orgânicas dos serviços centrais e regionais.

16.3.1 *As Direcções-Gerais não devem ser consideradas Entidades Formadoras*

Começemos por referir o que o diploma em análise diz sobre o assunto:

A Proposta parece estabelecer a seguinte divisão de funções - cabe às Direcções-Gerais formar os formadores (artigo 17º, nº 1, al. c) e artigo 19º, nº 1, al. b)) e às Direcções Regionais a formação de professores (artigo 15º, nº1 e nº2, al. e)).

Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo compete à administração central a concepção e definição normativa do sistema educativo, bem como a sua coordenação (artigo 44º, nº 1). O papel cometido é de concepção e de coordenação e não de execução; como tal parece estar-lhe vedado tarefas executivas na formação de professores.

O estatuto de entidade formadora pressupõe evidentemente uma intervenção directa na formação, isto é, a execução de acções de formação contínua de professores. Na lógica da Lei de Bases as Direcções-Gerais de Educação não são, assim, entidades formadoras.

Importará ver se as leis orgânicas das Direcções-Gerais consagram esta orientação da Lei de Bases. Iremos analisar em pormenor a lei orgânica da Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário (DGEBS) porque esta tutela os níveis de ensino em causa (educação pré-escolar, básico e secundário) e porque lhe é cometida na Proposta a coordenação da Comissão Permanente.

A lei orgânica da DGBES (Decreto Regulamentar nº30/89, de 20 de Outubro) comete-lhe as “funções de concepção e de definição normativa, bem como a orientação e a coordenação pedagógicas” (artigo 1º), competindo-lhe “determinar as necessidades curriculares de formação inicial e contínua” de professores e “coordenar o sistema de formação contínua” (artigo 2º, nº 1, alíneas e) e f)). Nas competências dos diversos serviços da DGBES repetem-se estes princípios - à DGBES compete conceber e definir (artigo 11º, nº 1, al. e); artigo 21º, nº 1; artigo 22º, alínea e)); compete coordenar (artigo 11º, nº 1, als. e) e h)); artigo 21º, nº 1; artigo 22º, als. e) e f)) e estabelecer protocolos com instituições de formação (artigo 11º, nº 1, al. g); artigo 22º, al. d)).

Estes princípios básicos repetem-se nas leis orgânicas de outras Direcções-Gerais¹³.

Parece claro que as leis orgânicas cumprem o disposto na Lei de Bases e não cometem às Direcções-Gerais tarefas executivas na formação contínua dos professores. Estas não podem, pois, por coerência com a sua dignidade estatutária, ser consideradas entidades formadoras.

16.3.2 *As Direcções Regionais de Educação não devem ser Consideradas Entidades Formadoras*

A Lei de Bases comete ao nível regional de administração “integrar, coordenar e acompanhar a actividade educativa” (artigo 44º, nº 2). O Decreto- -Lei nº3/87, de 3 de Janeiro, que criou as Direcções Regionais de Educação define-as como “órgãos desconcentrados de coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino não superior e de gestão dos respectivos recursos humanos...” (artigo 26º, nº1). O Decreto-Lei nº361/89, de 18 de Outubro, que as regulamenta, comete-lhes idênticas funções (artigo 2º, nº1) e, no que respeita à formação contínua de professores, determina que elas devem “apoiar, coordenar e desenvolver acções de formação” (artigo 4º, al. c), “colaborar com o serviço central competente e as instituições de ensino superior na formação de formadores” (artigo 14º, nº3, al. n) e “executar planos regionais de formação anuais e plurianuais” (artigo 15º, nº 1, al. c).

A Proposta diz que as Direcções Regionais “*apoiam e, ou promovem* a concretização da formação contínua (...) *assegurando* a realização de acções de formação determinadas por exigências do sistema” (artigo 15º, nº1) e devem *assegurar* a concretização da formação do pessoal docente” (artigo 15º, nº 2, al. e).

Há, evidentemente, uma diferença substancial entre desenvolver, assegurar e promover recorrendo a outras entidades, através de protocolos e encomendas de formação (*promoção*) e assegurar através de execução directa (*execução*).

Há assim ambiguidade quanto a saber se a Proposta atribui ou não às Direcções Regionais o papel de entidade formadora. Na primeira interpretação a resposta é negativa e na segunda interpretação é positiva.

Pela lógica já apontada não se deve atribuir às Direcções Regionais de Educação, enquanto tais, o estatuto de entidade formadora.

16.3.3 *O Estado-Empregador como Entidade Formadora - os Centros de Recursos Adstritos às Direcções Regionais de Educação*

A Proposta aponta a solução para o modo como o Estado-empregador pode desempenhar o seu papel de entidade formadora - a criação de centros de recursos adstritos às Direcções Regionais de Educação (artigo 16º).

A grande vantagem desta solução é o facto de o Estado criar instituições especializadas para a formação contínua, o que dará maior dignidade ao processo.

Há que frisar que as Direcções Regionais deverão, na sua política de criação de centros de recursos, garantir uma igualdade de oportunidades de acesso à formação. Tal deve levar a considerar prioritária a criação de centros de recursos nos locais onde houver menor oferta de formação pelas outras entidades formadoras.

16.4 *Não Centralismo - Descentralização Funcional e Desconcentração Territorial*

16.4.1 *Descentralização Funcional - o Papel das Instituições de Ensino Superior de Formação de Professores*

Um dos grandes princípios enformadores de um modelo alternativo deve ser o da descentralização funcional. Tal significa a entrega de tarefas importantes neste domínio às instituições especializadas em formação de professores e implica o respeito por tais

instituições na definição das regras do jogo, como as da acreditação. Também significa dar-lhes o estatuto de parceira na definição normativa do sistema e no planeamento.

São instituições especializadas as instituições de ensino superior de formação de professores, os centros de recursos adstritos às Direcções Regionais e entidades que se venham a constituir com o objectivo específico da formação contínua dos professores.

É essa a razão por que a formação especializada, prevista na L.B.S.E. (artigo 33º), no Ordenamento Jurídico da Formação de Professores (artigos 23º e 24º) e no Estatuto da Carreira Docente (artigo 14º), é reservada legalmente às instituições de ensino superior de formação de professores.

A formação de formadores deve ser considerada como formação especializada e como tal deve ser reservada a estas instituições.

A distinção entre entidades formadoras que são instituições especializadas em formação de professores e as que o não são deve ter consagração legal no regime de acreditação das entidades formadoras. Tais instituições especializadas devem ter uma acreditação automática - ver adiante ponto 19.1.

Outra consequência já referida é a concessão do estatuto de parceria, como será adiante desenvolvido no ponto 17.

16.4.2 Desconcentração Territorial - o Papel das Escolas

Outro grande princípio organizacional do sistema de formação contínua é o da desconcentração territorial que permite aproximar o local da oferta de formação do local da sua procura.

Assim, a atribuição do estatuto de entidade formadora às instituições com implantação territorial nacional satisfaz este objectivo. A Proposta já assegura tal orientação ao dar

importante papel às escolas e ao preconizar a criação de Centros de Recursos adstritos às Direcções Regionais de Educação. A atribuição de papel significativo na oferta de formação às instituições de formação de professores também satisfaz este objectivo dada a sua implantação em todos os distritos. A oferta da formação pelos sindicatos de professores também cumpre este desiderato.

Nesta desconcentração territorial merece relevo o papel dado à escola como entidade formadora.¹⁴ Cada vez se fala mais, hoje em dia, de formação centrada na escola. É uma das tendências da formação contínua dos países europeus.

Formação centrada na escola é a formação centrada no posto de trabalho, nas preocupações sentidas pelos professores, centrada em projectos da escola e centrada nas práticas. É uma formação em que os professores não participam a título individual, mas como membros de uma comunidade (IMBERNÓN, 1989:83). Esta formação pode ser assegurada tanto por formadores externos (é a prática mais corrente), como por professores da escola.

Já vimos atrás (ponto 10.2) o importante papel que a Proposta comete à escola. Na apresentação de um modelo alternativo interessa analisar alguns pontos.

Deve manter-se a autonomia concedida à escola pela Proposta. Há, no entanto, algumas limitações ao exercício desta autonomia. Em primeiro lugar, a escola não é uma instituição especializada em formação de professores - é uma instituição especializada em formação de crianças, adolescentes e jovens e não em educação de adultos, em educação geral e não em educação profissional de professores. Em segundo lugar, é muito heterogénea a capacidade formadora das várias escolas.

Daí o ser de incentivar as maneiras de superar tais limitações. A Proposta sugere a mais importante - a associação de escolas (artigo 14º, nº 2). As escolas podem associar-se entre si ou em torno de estruturas locais das Direcções Regionais de Educação ou de instituições do ensino superior. Tais associações já têm dimensão para criarem núcleos de formação com carácter especializado. Deverá ser incentivada a associação de escolas pela concessão de recursos aos núcleos especializados de formação dessas associações.

A associação de escolas em torno de instituições de ensino superior ou de centros de recursos deve também ser incentivada, pois permite a criação de redes de formação com pólos que podem ser muito mais eficazes do que as escolas isoladas ou instituições de ensino superior desinseridas da comunidade profissional que servem.

Referido o modo com as escolas podem potenciar os seus recursos é necessário referir duas vertentes em que a escola como entidade formadora tem um papel próprio.

Uma primeira vertente é a da importância do papel da escola (e das associações de escolas) na garantia de que todos os professores possam ter acesso a formação perto do local de trabalho. Quer dizer que, sob este aspecto, cabe às escolas mais distantes de instituições de ensino superior e dos grandes centros um papel importante na consecução do princípio de igualdade de oportunidades de acesso à formação, instrumental para a igualdade de oportunidades de progresso na carreira.

Uma segunda vertente na qual a escola tem um papel próprio é no planeamento de acções de formação para apoiar o seu projecto educativo e as suas inovações pedagógicas. Aqui o papel da escola é mesmo insubstituível, até porque os projectos que envolvem grupos de professores, em vez de professores isolados, têm mais hipótese de sucesso.

Para além do seu papel como entidade formadora cabe à escola um papel vital no levantamento das necessidades de formação. Sem um levantamento cuidadoso não é possível uma oferta adequada.

17. Princípios Organizacionais - Coordenação e Concertação Social

Podia conceber-se um modelo inteiramente liberal em que à liberdade de iniciativa, à pluralidade de entidades formadoras com a sua diversidade de concepções pedagógicas, expressa na variedade de modalidades de formação e de avaliação, correspondesse organizacionalmente apenas um mínimo de regras, deixando a cada professor inteira liberdade de escolha e a cada escola inteira liberdade de valorização da formação individual assim obtida. Haveria assim um mercado livre na oferta e na procura de formação. Neste modelo inteiramente liberal a definição normativa seria mínima, não haveria necessidade de coordenação nem de instâncias mediadoras, não haveria planos regionais ou nacionais de formação.

Há, no entanto, várias razões que impossibilitam a aceitação de um tal modelo, como iremos ver.

17.1 A Necessidade de Coordenação

Em primeiro lugar, a formação contínua tem um papel muito importante na progressão da carreira docente, conforme estipula o respectivo Estatuto; em segundo lugar, o financiamento pelo Estado da formação impõe claras contrapartidas e o estabelecimento de prioridades e critérios de rentabilidade social do dinheiro gasto; em terceiro lugar, o papel da formação contínua na viabilização prática da reforma educativa é vital; em quarto lugar, os recursos humanos e materiais para a formação contínua são escassos em relação à procura; em quinto lugar, a dimensão quantitativa do problema e a necessidade de assegurar uma igualdade de acesso à formação, instrumental para a igualdade de acesso à progressão na carreira, obriga a planeamento e coordenação da oferta de formação. Em resumo, há várias razões que justificam a necessidade de uma regulamentação clara da formação contínua e a necessidade de planeamento e coordenação.

Assim, o modelo não estatista e não centralista preconizado pelo Conselho Nacional de Educação não dispensa a existência de instâncias e agentes de definição normativa, de planeamento e de coordenação.

Se ninguém pode negar ao Estado, como patrão, o direito de estabelecer as regras do jogo da promoção do seu pessoal, se ninguém nega ao Estado, como administrador, um papel na coordenação e direcção da formação contínua, se ninguém nega ao Estado, como administrador financeiro, o controlo sobre o dinheiro que investe nessa formação, não parece que o deva fazer sem concertação social com esses empregados, sem audição dos utentes e sem apoio técnico das instituições especializadas na concepção do sistema e sem o contributo significativo, em termos de oferta de formação, dessas instituições.

Quer isto dizer que o Estado não deve unilateralmente reservar para si a definição normativa, o planeamento e a coordenação, mas que se deve aplicar aqui a filosofia de concertação social que preside genericamente na Europa à formação profissional. Tal implica o reconhecimento das necessidades de concertar os diferentes interesses presentes nesta área, a separação dos diferentes papéis do Estado na formação contínua de professores e a participação dos sindicatos de professores e das instituições especializadas na definição das regras do jogo do sector.

17.2 Concertação Social - A Criação de uma Comissão Permanente Quadripartida

O principal instrumento de concretização destes princípios é a criação de uma comissão de coordenação da formação contínua de composição quadripartida - administração do Ministério da Educação, empregadores, sindicatos e instituições de formação. Começámos por caracterizar no início a formação contínua como formação profissional. Trata-se da aplicação da filosofia da coordenação da formação profissional, adaptada à realidade educativa.

- A administração encarnando os papéis do Estado de tutela e de administração, responsável pela coordenação do sistema, representada pela Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário, pelo Instituto de Inovação Educacional e pelas Direcções Regionais de Educação;

- Os empregadores do sector que são o Estado (o empregador maioritário) representado pela Direcção-Geral da Administração Escolar e as entidades privadas e cooperativas, representadas pela Associação dos Representantes das Escolas de Ensino Particular (AEEP);

- Os sindicatos de professores, representados sobretudo pelas federações de professores e pelos sindicatos nacionais;

- As instituições de formação representadas por dois professores universitários de escolas ou departamentos envolvidos na formação de professores, indigitados pelo Conselho de Reitores, um professor do ensino politécnico (de uma Escola Superior de Educação), indigitado pelo Conselho Coordenador do Ensino Superior Politécnico, um representante das instituições privadas ou cooperativas de formação de professores, um representante das associações profissionais (não sindicais) de professores e três representantes das escolas ou de associações de escolas (um da educação pré-escolar e ensino básico do 1º ciclo, um do ensino básico dos 2º e 3º ciclos e um do ensino secundário), a escolher por forma a regulamentar.

Não parece conveniente que a Comissão seja presidida por alguém representando o papel do Estado como administrador. Por isso ela deve ser presidida por uma personalidade nomeada pelo Governo enquanto tutela do sector.

Esta Comissão deve ter as seguintes competências:

1. Promover a identificação das necessidades de formação, estabelecer prioridades e elaborar o plano nacional de formação;
2. Seleccionar as acções de formação cuja frequência vai ser declarada obrigatória;
3. A coordenação geral do sistema e superintendência na sua avaliação;
4. A acreditação das entidades formadoras;
5. A definição das regras de acreditação das acções e dos formadores e da atribuição de créditos de formação às acções a realizar;
6. Definição dos critérios de financiamento das acções de formação contínua.

Esta Comissão Permanente quadripartida é o principal instrumento de concertação social no sector cabendo-lhe fundamentalmente a definição normativa do sistema, o estabelecimento de prioridades e o controlo de financiamento do sistema.

Caberá à Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário o papel de apoio técnico e logístico a esta Comissão.

17.3 *Coordenação do Sistema - a Criação de Comissões Regionais de Coordenação*

A coordenação da oferta de formação deve ser feita sobretudo a nível regional, dentro dos princípios definidos pela Comissão Permanente Quadripartida.

Propõe-se que, junto de cada Direcção Regional funcione uma Comissão Regional de Coordenação, presidida pelo Director Regional, com representantes do Estado, como administrador (através dos serviços das Direcções Regionais), dos sindicatos de professores e das entidades formadoras- -instituições de ensino superior de formação de

professores (universitários e politécnicos, estatais e não estatais), centros de recursos e escolas e/ou associações de escolas.

Aqui está em causa não tanto o princípio da concertação social, mas mais o da eficácia na coordenação. Um sistema que envolva na formulação de um plano regional de formação todas as entidades que produzirão a oferta de formação em que ele se baseia é decerto mais eficaz que um outro que as ignore.

Esta Comissão Regional de Coordenação deve elaborar o plano regional de formação, acreditar as acções e os formadores, atribuir créditos às acções a realizar e, de um modo geral, coordenar a nível regional a oferta da formação. Também lhe cabe distribuir as verbas que lhe forem atribuídas pela Comissão Permanente dentro de critérios definidos por esta.

Cabe à Direcção Regional de Educação o apoio logístico e técnico à Comissão Regional de Coordenação.

17.4 *Um Modelo Concertado Não Centralista de Coordenação*

Será útil proceder agora a uma análise do modelo alternativo preconizado no sentido de confirmar que ele corresponde aos princípios não estatais e de concertação social propostos.

É óbvio pela composição quer da Comissão Permanente Quadripartida, quer das Comissões Regionais de Coordenação o não estatismo da solução preconizada. Esse não estatismo exige uma concertação entre as várias partes envolvidas para a proposição de regras e soluções concretas para o sector, como se vê pelas competências atribuídas à Comissão Permanente.

Esta concertação implica a aceitação do estatuto de parceria social das entidades formadoras, o que se adequa mais ao perfil profissional do professor subjacente à Lei de Bases e à reforma educativa em curso do que a predominância do Ministério como empregador-formador que tenderia a acentuar a dimensão de funcionalismo público dos professores.

O sistema proposto não dispensa, nesta fase pelo menos, um certo nível de coordenação, como foi justificado. Mas, essa coordenação não segue o modelo centralista pelas seguintes razões - porque não é estatista, porque nela não se verifica a prevalência dos interesses e pontos de vista da administração sobre todos os outros, nem nela estão concentradas todas as decisões (características básicas do modelo centralista de decisão) e porque se separam os diversos papéis do Estado.

A separação destes diferentes papéis corresponde a uma diferenciação igualmente clara do que são acções de formação, acções de administração e acções de diagnóstico (de levantamento de necessidades).

A este modelo deve corresponder uma prática congruente. Assim, há que dar relevo e importância por si às acções de diagnóstico que se traduzem num levantamento das necessidades de formação. Já referimos o papel que a escola deve ter nesta fase. Outra prática a implementar será a de que o plano nacional de formação deve ser baseado nos planos regionais, os quais devem ter tido em conta esse levantamento de necessidades. Será da articulação entre a percepção das necessidades do sistema feitas pelos diversos parceiros sociais e pelos diferentes níveis - desde os professores em contacto com os decisores - que poderão surgir planos adequados e executáveis.

18. O Financiamento das Acções de Formação Contínua

Os modelos de financiamento da formação contínua, na Europa Comunitária, são muito variados e nem sempre fáceis de comparar (ver BLACKBURN & MOISAN, 1986), variando entre modelos onde o Estado financia directamente as estruturas de formação (Itália, França, Grécia, Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Espanha), modelos onde são as escolas ou as autoridades locais que são financiadas (Grã-Bretanha), a modelos onde a autoridade local como empregadora financia (Holanda, Irlanda, Dinamarca), a modelos onde o docente tem um grande papel no financiamento (Irlanda)¹⁵.

Teoricamente é possível conceber modelos financiados pelo Estado, pelas autoridades locais descentralizadas, pelas escolas, pelas instituições de formação de professores, pelos professores.

Tal financiamento pode ser originário (Estado, autoridades locais descentralizadas, professores) ou por delegação do Estado (escolas, instituições de formação de professores). A tradição centralista em Portugal e a fase inicial do sistema de formação contínua desaconselham um modelo de financiamento onde a coordenação seja difícil, como seria o caso de entregar todos os fundos às escolas para elas fazerem encomendas de formação ou entregar todos os fundos às instituições de ensino superior. Um modelo inteiramente liberal de entregar cheques de formação aos professores para usarem onde quisessem é desaconselhável pelas mesmas razões.

Deve aplicar-se ao financiamento os princípios orientadores do modelo alternativo que tem vindo a ser apresentado. Aliás, aplicar esses princípios à formação e à sua coordenação, mas manter um sistema de financiamento centralizado seria tornar possível a fuga ao cumprimento desses princípios. Propõe-se que seja a Comissão Permanente Quadripartida a definir os critérios de financiamento das acções de formação contínua. Esta delegará a execução das suas directivas nas Comissões Regionais de Coordenação.

Quanto ao sistema de financiamento a usar parece dever implementar-se um sistema de duplo financiamento, como aliás a Proposta sugere (artigo 27^º). Haverá um financiamento básico para as escolas e instituições de ensino superior, permitindo que estas reforcem os seus recursos humanos (dentro do princípio de que as actividades de formação contínua passarão a fazer parte dos horários normais de trabalho)¹⁶ e um financiamento para projectos e acções.

19. A Acreditação

19.1 A Acreditação das Entidades Formadoras

Como já falámos no ponto 16.4.1, a acreditação das entidades formadoras é uma exigência dos princípios de descentralização funcional que devem vigorar nesta área. Se há instituições especializadas com credibilidade nacional, elas estão por inerência acreditadas (acreditação automática).

Mas ela é também uma garantia da qualidade da formação e da dignidade do processo, pois sujeita a um processo de acreditação as entidades formadoras não acreditadas automaticamente, o que permite garantir que elas têm os recursos humanos e materiais, os

projectos e até a seriedade para serem inseridas como formadoras no sistema de formação contínua. É um processo de controlar aventureirismos e mercantilismos e a falta de “standards” científicos e pedagógicos. Para este processo ser útil, os “standards” de acreditação devem ser claros e objectivos.

A vantagem deste processo para as entidades acreditadas é a que as suas acções e os seus formadores têm sempre a garantia de acreditação. Para a administração do sistema há também vantagens. Em relação às entidades acreditadas (automaticamente ou após processo de acreditação) há apenas que atribuir os créditos de formação correspondentes às acções a oferecer. Em relação às entidades não acreditadas, as quais não estão impedidas de promover acções de formação, há que fazer, caso a caso, o processo de acreditação da acção e dos respectivos formadores, para além da atribuição dos créditos de formação.

Uma pergunta surge naturalmente: quais as entidades formadoras que devem ser acreditadas automaticamente? A resposta é simples - como vimos, a acreditação automática decorre da aplicação do princípio de descentralização funcional, e, portanto, só se aplica às instituições ou departamentos que são especializados em formação de professores ou em Ciências da Educação. Por razões de segurança há ainda que garantir que tais instituições sejam conhecidas e tenham credibilidade nacional já estabelecida.

Assim, parece deverem ser acreditadas automaticamente as instituições de ensino superior de formação de professores ou de Ciências da Educação - conforme as circunstâncias, poderá ser acreditada toda uma instituição (é o caso típico das Escolas Superiores de Educação) ou só os departamentos ou escolas envolvidas na formação de professores ou especializadas em Ciências da Educação (é o caso típico das Universidades)¹⁷. Deverão também ser acreditados automaticamente os Centros de Recursos.

19.2 A Acreditação das Acções de Formação

A acreditação das acções de formação está automaticamente garantida para as entidades acreditadas. Para as outras deverá ser um processo caso a caso que, como dissemos atrás, deve ser decidido pela Comissão Regional de Coordenação respectiva.

As normas para esta acreditação devem estabelecer “standards” mínimos de qualidade, um dos quais se relaciona com a própria definição conceptual de formação contínua - não se

devem acreditar acções destinadas indiscriminadamente a professores profissionalizados e não profissionalizados.

A acreditação das acções tem as consequências referidas na Proposta: contabilização para a progressão na carreira docente, direito à certificação, dever de avaliação, necessidade de creditação, inscrição no catálogo de formação, candidatura a inscrição nos planos nacional e regional de formação, possibilidade de dispensa para formação, possibilidade de financiamento

19.3 A Acreditação dos Formadores

A acreditação dos formadores das entidades formadoras acreditadas será automaticamente garantida. É mesmo uma das vantagens dessa acreditação de instituições.

Para as outras a acreditação dos formadores está inserida no processo de acreditação das acções de formação propostas por entidades. Não parece prudente acreditar individualmente formadores que, quais profissionais liberais, pudessem propor por sua iniciativa acções para formadores. É necessário caminhar em direcção à profissionalização dos formadores como aliás a Proposta governamental preconiza, mas para que realizem acções de formação promovidas por entidades.

Põe-se aqui a questão da formação dos formadores que é matéria reservada na Proposta para a Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário, Direcção-Geral da Extensão Educativa e Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional, em colaboração com as Direcções Regionais de Educação (artigo 17º, nº 1 e artigo 19º, nº1, al. b)).

Pelas razões atrás expostas (pontos 16.3.1 e 16.4.1) não podemos aceitar essa solução. Sendo a formação dos formadores matéria altamente especializada é lógico que seja cometida às instituições especializadas na formação de professores.

É de salientar que o sucesso das acções de formação contínua e, portanto, toda a eficácia do sistema, depende da qualidade dos formadores. A formação dos formadores é, pois, uma actividade prioritária, que deve anteceder o início sistemático das acções de formação contínua.

19.4 A Atribuição de Créditos às Acções de Formação

Está implícita na Proposta a adopção de um sistema de unidades de crédito (artigo 13º). A filosofia das unidades de crédito, combinando horas com tipos de actividade, tem aqui um campo de aplicação útil.

Parece desejável que a Proposta avance já alguns princípios de creditação das acções, por modalidades, atendendo à duração e condições de realização, e deve substituir-se a definição de “acção de formação” do artigo 8º por uma definição semelhante à referida no glossário, que relacione a concessão dos efeitos legais previstos neste diploma com a credibilidade das entidades formadoras, dos formadores e da própria acção e não com o número de horas. A duração mínima de uma acção deverá ser definido em créditos e não em horas, o que proporcionará uma maior diversidade e flexibilidade.

Poderá ainda prever-se que a mesma acção tenha uma creditação diferente conforme o tipo de avaliação a que cada formando deseje submeter-se.

20. Sumário das Posições do Conselho Nacional de Educação

20.1 Síntese dos Princípios Orientadores de um Modelo Alternativo

20.1.1 Propor um modelo de formação contínua não estatista e não centralista, baseado nos princípios da descentralização funcional, da desconcentração territorial, da concertação social e da coordenação quadri-partida da formação;

20.1.2 Propor a liberdade de iniciativa na formação e a pluralidade de entidades formadoras, dentro do respeito pelas normas do sistema;

20.1.3 Propor uma separação dos papéis do Estado em relação à formação contínua - tutela, empregador, administrador e formador;

20.1.4 Propor que os serviços do Ministério da Educação que desempenham papéis de administração no sistema (Direcções-Gerais e Direcções Regionais de Educação) não sejam considerados entidades formadoras;

20.1.5 Propor, dentro dos princípios da descentralização funcional, o respeito pela especificidade das instituições de ensino superior de formação de professores;

20.1.6 Propor, dentro dos princípios da descentralização funcional e da desconcentração territorial, a criação de Centros de Recursos, prioritariamente onde houver menos oferta de outras entidades formadoras;

20.1.7 Propor, dentro do princípio da desconcentração territorial, o apoio à acção formativa das escolas e à constituição de associações de escolas;

20.1.8 Propor um modelo de concertação social para a definição normativa, planeamento e financiamento do sistema, através da criação de uma Comissão Permanente Quadripartida com representantes da administração do Ministério da Educação, dos empregadores, dos sindicatos de professores e das entidades formadoras;

20.1.9 Propor um modelo de coordenação baseado na Comissão Permanente Quadripartida e nas Comissões Regionais de Coordenação;

20.1.10 Aceitar uma diversidade de modelos pedagógicos e de modalidades de formação;

20.1.11 Tornar explícito que a certificação dos formandos exige uma prova individual do seu aproveitamento;

20.1.12 Propor o estabelecimento de um sistema de acreditação das entidades formadoras;

20.1.13 Recomendar a acreditação automática das instituições de ensino superior de formação de professores, ou de Ciências da Educação, e dos Centros de Recursos;

20.1.14 Sugerir um sistema de unidades de crédito para a creditação das acções de formação.

20.2 *Estrutura do Diploma*

Capítulo I - As acções de Formação Contínua

Secção I - Definição e Princípios Orientadores

Secção II - Glossário

Secção III - Áreas e Modalidades das Acções de Formação Contínua

Secção IV - Avaliação, Certificação e Atribuição de Créditos às Acções de Formação Contínua

Capítulo II - Entidades Formadoras e Formadores

Secção I - Iniciativa de Formação

Secção II - As Entidades Formadoras

Secção III - Os Formadores

Secção IV - Os Formandos

Capítulo III - Acreditação na Formação Contínua

Secção I - Acreditação das Entidades Formadoras

Secção II - Acreditação das Acções de Formação

Secção III- Acreditação dos Formadores

Capítulo IV - Coordenação e Financiamento da Formação Contínua

Secção I - Coordenação

Secção II - Financiamento

Capítulo V - Disposições Finais e Transitórias

20.3 Pontos Susceptíveis de Aperfeiçoamento na Especialidade

Na apresentação dos pontos susceptíveis de aperfeiçoamento na especialidade segue-se a estrutura proposta no ponto anterior, indicam-se os artigos da Proposta correspondentes e referem-se os pontos do Parecer onde se encontram referidas as alterações preconizadas.

20.3.1 Capítulo I - As acções de Formação Contínua

Secção I - Definição e Princípios Orientadores

Artigos da Proposta - 1º, 2º, 3º, 4º e 5º

- a) Propõe-se uma nova definição de formação contínua - ponto 14.

- b) Propõe-se um novo arranjo na formulação dos princípios da formação contínua - pontos 14 e 15.

- c) Sugere-se a introdução de um preceito que declare que, sem prejuízo dos direitos estatutários dos professores, a frequência de acções de formação se deve fazer, sempre que possível, sem prejuízo dos alunos.

Para o efeito podem planear-se as acções de formação para o princípio ou o final do ano lectivo, podem usar-se os sábados ou um horário pós-laboral, pode recorrer-se a professores substitutos, etc.

Secção II - Glossário

Artigos da Proposta - não consta da Proposta

Propõe-se que a inclusão de um glossário garantiria melhor a certeza e segurança jurídicas na aplicação do diploma, visto se estar a lidar com conceitos novos no sistema educativo português - ponto 7.

Secção III - Áreas e Modalidades das Acções de Formação Contínua

Artigos da Proposta - 6º, 7º e 8º

- Áreas de Formação - sugere-se a inclusão na alínea c) da deontologia profissional.

- Modalidade de Formação - sugere-se a inclusão de novas modalidades- - ponto 15.1.

- Acções de Formação - sugere-se nova definição - ponto 19.4.

Secção IV - Avaliação, Certificação e Atribuição de Créditos às Acções de Formação Contínua

Artigos da Proposta - 9º, 10º, 11º, 12º e 13º.

Avaliação

Sugere-se que os projectos de investigação ou de investigação-acção, os projectos de animação e/ou intervenção educativa e os projectos de inovação pedagógica possam também ser avaliados pelas instituições de ensino superior quando estiverem envolvidas neles - ponto 15.2.

Certificação

Sugere-se uma nova redacção para o artigo sobre a certificação - pon-to 15.2.

Atribuição de Créditos

Sugere-se o uso do sistema de unidades de crédito para a creditação - ponto 19.4.

Sugere-se a criação de um sistema de creditação da formação contínua obtida no estrangeiro.

20.3.2 Capítulo II - Entidades Formadoras e Formadores

Secção I - Iniciativa de Formação

Artigo da Proposta - não consta da Proposta.

Sugere-se a afirmação do princípio da liberdade de iniciativa de formação, dentro do respeito pelas regras definidas para o sector - pon- to 16.1.

Secção II - As Entidades Formadoras

Artigos da Proposta - encontra-se matéria pertinente para esta secção nos artigos 14º, 16º e 18º.

Sugere-se a listagem de entidades formadoras e a dedicação de um artigo às instituições de ensino superior de formação de professores, um artigo aos centros de recursos, um artigo às escolas e associações de escolas, um artigo às associações sindicais de professores, um artigo às associações profissionais de professores e um artigo a outras entidades formadoras. - pon- to 16.

Secção IV - Os Formadores

Artigos da Proposta - 19º, 20º, 21º, 22º e 23º.

Sugere-se que a formação dos formadores seja considerada formação especializada e fique exclusivamente a cargo das instituições de ensino superior de formação de professores - pontos 16.3.1, 16.4.1 e 19.3.

20.3.3 *Capítulo III - Acreditação na Formação Contínua*

Artigos da Proposta - esta matéria não consta como tal da Proposta. Encontra-se referência à questão nos artigos 17º, nº 3, al. c) e 19º (ver pontos 8.2, 8.3 e 8.4 do Parecer).

Sugere-se um artigo dedicado à acreditação automática das entidades formadoras especializadas em formação de professores (pontos 16.4.1 e 19.1), um dedicado ao acto de acreditação de outras entidades formadoras (ponto 19.1), um artigo dedicado à acreditação dos formadores (ponto 19.3), um dedicado à acreditação das acções de formação contínua (19.2) e um dedicado aos efeitos desta última acreditação (pontos 8.3 e 19.2).

20.3.4 *Capítulo IV - Coordenação e Financiamento da Formação Contínua*

Secção I - Coordenação

Artigos da Proposta - 15º e 17º

Sugere-se um artigo dedicado à Comissão Permanete Quadripartida (ponto 17.2) e outro dedicado às Comissões Regionais de Coordenação (ponto 17.3).

Sugere-se que a Direcção-Geral do Ensino Básico e Secundário preste apoio logístico àquela Comissão e as Direcções Regionais de Educação a estas últimas.

Secção II - Financiamento

Artigos da Proposta - 26º, 27º e 28º.

Sugere-se a determinação de que compete à Comissão Permanente Quadripartida a definição dos critérios de financiamento estatal das acções de formação contínua e às Comissões Regionais de Coordenação a execução dessas directivas.

20.3.5 *Capítulo V - Disposições Finais e Transitórias*

Artigos da Proposta - 29º, 30º, 31º e 32º.

As disposições referentes ao ensino particular e cooperativo devem ser incluídas nos capítulos respectivos (ver pontos 16.2 e 16.4.2).

BIBLIOGRAFIA

BLACKBURN, V. e MOISAN, C. (s/d), *La formation continue des ensei-gnants dans les douze Etats membres de la Communauté Européenne*, Maastricht: Presses Interuniversitaires Européennes.

BRAGA DA CRUZ, M. et al. (1990), "A Situação do Professor em Portugal", *Análise Social*, nº4-5, Relatório da Comissão criada pelo Despacho 114/ME/88 do Ministro da Educação, Lisboa.

CAMPOS, B. (1988), "Política de Formação de Professores na Lei de Bases do Sistema Educativo", *Revista Portuguesa de Pedagogia*, ano XXII.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1989), *Analyse des strategies de formation continue des enseignants dans les pays de la communauté européenne - Etudes de cas et synthese*, Janeiro.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1990), "Parecer nº5/89 sobre Formação de Educadores de Infância e de Professores dos Ensinos Básico e Secundário", *Pareceres e Recomendações 88-89*, I Volume, Lisboa: CNE.

CONSELHO DE REITORES (1990). "As Universidades e a Formação Contínua de Professores", Relatório elaborado pelo grupo de consulta do CRUP para a formação de professores, Julho.

FACULDADE DE PSICOLOGIA E CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DO PORTO (1990), "Parecer sobre o Regulamento da Formação Contínua do Professor", Julho.

FENPROF (1990), "Parecer da FENPROF sobre o projecto de diploma da Formação Contínua dos Docentes do Ensino Básico e Secundário e da Educação Pré-Escolar", Outubro.

FORMOSINHO, J. (1986), "Da formação inicial como ponto de partida à formação contínua como ponto de chegada", *Ensino Superior e Formação de Professores, Cadernos da FENPROF*, nº7, Abril.

FORMOSINHO, J. (1987), "A formação de professores e gestores pedagógicos para a escola de massas", *O Ensino, Revista Galaico-Portuguesa de Sociopedagogia e Sociolinguística*, nº18-19-20-21-22.

FORMOSINHO, J. (1988), "A avaliação dos professores - uma perspectiva organizacional", *Ser Professor - Contributos para um Debate*, Porto: Sindicato dos Professores da Zona Norte.

GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO (1988), *Formação não Inicial de Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Primário, Preparatório e Secundário - Acções realizadas em 1987*, Lisboa: M.E.

GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO (1990), *Caracterização das Actividades de Formação Contínua dos Docentes do Ensino Não Superior*, Lisboa: M.E.

GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO (1990), *Necessidades e Iniciativas da Formação Contínua nos Estabelecimentos de Ensino Preparatório e Secundário - 1987-88*, Maio, Lisboa: M.E.

GARCÍA SUÁREZ, J. A. (1988), *La Formación del Profesorado ante la Reforma de la Enseñanza - Plan de Formación*, Barcelona: PPU

IMBERNON, F. (1989), *La Formación del Profesorado - el reto de la reforma*, Barcelona: Editorial, Leia.

LEMOPIRES, E. (1987), *Lei de Bases do Sistema Educativo - apresentação e comentários*, Porto: Edições ASA.

LYNCH, J. (1987), *La Educación Permanente y la Preparación del Personal Docente*, Hamburgo: Instituto de la UNESCO para la Educación.

NEAVE, G. (1987), "Les défis relevés: les tendances de la formation des maîtres 1975-1985" e "Les nouveaux défis pour les enseignants et leur formation - Rapports rationaux sur la formation des enseignants", Strasbourg: Conference Permanente des Ministres Européens de l'Education.

NOTÍCIAS DA FEDERAÇÃO, (1990), "Regulamentação do estatuto - Sistema de formação contínua", Jornal da FNSP/FNE, ano VI, Maio.

OCDE-CERI (1985), *La Formación de Profesores em Ejercicio - Condición de cambio en la escuela*, Madrid: Narcea.

PATRÍCIO, M.F. (1987), *A Formação de Professores à Luz da Lei de Bases do Sistema Educativo*, Lisboa: Texto Editora.

ROSENFELDT, A.M. (1986), "Perfeccionamiento Docente y Participación", *Cuadernos de Capacitación Docente*, Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

ÍNDICE

I - A Problemática da Formação Contínua

1. Uma questão prévia - clarificação da terminologia nesta área
2. A necessidade da formação contínua dos professores
3. Tendências europeias na formação contínua de professores
4. Levantamentos da formação contínua oferecida em Portugal

II -Análise da Proposta do Governo sobre Formação Contínua de Professores

5. O enquadramento legal da Proposta

6. Indicadores escolhidos para analisar o modelo de formação contínua preconizado na Proposta.

7. Glossário

8. Análise da Proposta à luz dos indicadores escolhidos

8.1 As entidades formadoras

8.2 A acreditação das entidades formadoras

8.3 A acreditação das acções de formação contínua

8.4 A acreditação dos formadores

8.5 A atribuição de créditos às acções de formação (creditação)

8.6 A coordenação das actividades de formação contínua

8.7 O financiamento das acções de formação contínua

III - Síntese - O Modelo de Formação Contínua Preconizado é Um Modelo Estatista e Centralista

9. Síntese - Um modelo estatista e centralista

10. O papel das “outras entidades” na formação contínua preconizada pela Proposta

10.1 O papel das instituições de ensino superior de formação de professores

10.2 O papel dos estabelecimentos de educação e ensino

10.3 O papel das associações de professores

IV - A Posição dos Parceiros Sociais

11. A posição dos Sindicatos de Professores

12. A posição das Universidades

V - Posição do Conselho Nacional de Educação

13. Modificação profunda do modelo preconizado na Proposta Governamental.

14. Definição, finalidades e objectivos da formação contínua

15. Princípios pedagógicos da formação contínua - a diversidade de modelos pedagógicos

15.1 Diversidade de modalidades da formação

15.2 Diversidade na avaliação e certificação dos formandos

16. Princípios organizacionais - não estatismo e não centralismo

16.1 Não estatismo - liberdade de iniciativa e pluralidade de entidades formadoras

16.2 Não estatismo - o diploma destina-se aos professores do ensino estatal e do não estatal

16.3 Não estatismo - o Estado como entidade formadora

16.3.1 As Direcções-Gerais não devem ser consideradas entidades formadoras

16.3.2 As Direcções Regionais de Educação não devem ser consideradas entidades formadoras

16.3.3 O Estado-empregador como entidade formadora - os centros de recursos adstritos às Direcções Regionais de Educação

16.4 Não centralismo - descentralização funcional e desconcentração territorial

16.4.1 Descentralização funcional - o papel das instituições de ensino superior de formação de professores

16.4.2 Desconcentração territorial - o papel das escolas

17. Princípios organizacionais - coordenação e concertação social

17.1 A necessidade de coordenação

17.2 Concertação social - A criação de uma Comissão Permanente Quadripartida

17.3 Coordenação do sistema - a criação de Comissões Regionais de Coordenação

17.4 Um modelo concertado não centralista de coordenação

18. O financiamento das acções de formação contínua

19. A acreditação

19.1 A acreditação das entidades formadoras

19.2 A acreditação das acções de formação

19.3 A acreditação dos formadores

19.4 A atribuição de créditos às acções de formação

20. Sumário das posições do Conselho Nacional de Educação

20.1 Síntese dos princípios orientadores de um modelo alternativo

20.2 Estrutura do Diploma

20.3 Pontos susceptíveis de aperfeiçoamento na especialidade

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 7 de Novembro de 1990

O Presidente, *Mário Fernando de Campos Pinto*

Declaração de Voto - É de salientar a qualidade do parecer sobre a forma como o relato sobre Formação Contínua de Educadores de Infância e Professores do Ensino Básico e Secundário foi elaborada pelo Prof. Doutor João Formosinho nos seus princípios orientadores.

Reflecte, pois, as posições assumidas na comissão especializada, sistematizando-as com um elevado nível de clareza e de definição de princípios, acrescido de um contributo próprio que subscrevemos integralmente.

Lamenta-se que o projecto do Governo, apreciado, não tenha sido acompanhado pelo anteprojecto de 1988 sobre a mesma matéria e respectivos pareceres, de que destaco o do *Sindicato Democrático dos Professores* para melhor esclarecimento do próprio Conselho Nacional de Educação e análise das contradições evidenciadas entre os dois documentos e as posições assumidas pelos parceiros sociais.

Sobre o parecer, na especialidade, entendemos manter reservas quanto às seguintes questões:

1. Ao âmbito da Formação Contínua ser só aplicável a professores profissionalizados; deve ser extensível a todo o universo dos docentes, em nosso entendimento.
2. Ao sistema do “tipo exame escrito” na avaliação de Formação Contínua; deve ter uma aplicação diferenciada, mais flexível, abarcando uma gama mais diversificada de avaliação, inovadora e credível.

3. Que a acreditação automática seja extensível a todas as instituições de formação reconhecidas como capazes de a executar, incluindo escolas ou agrupamentos de escolas, em centros de formação próprios, e não só as propostas no ponto 19.3.

4. Que a Comissão Permanente nas suas atribuições previstas no ponto 17.2 seja não de gestão mas de definição de critérios de financiamento de acompanhamento orçamental dos gastos de formação implicando pareceres vinculativos. - *Carlos Alberto Alvarez de Faria e Chagas.*

Declaração de Voto 1 - O Parecer sobre a Formação Contínua de Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário foi objecto de uma metodologia na votação, que impõe o esclarecimento que se formula.

Ao unir-se a votação favorável ao Parecer à substituição do título - Não aceitação do modelo preconizado na Proposta governamental -, o meu voto não é viável. Favorável, sem hesitações ao teor do Parecer, considero tendenciosa a substituição de um título que reproduz na íntegra as posições que vêm a ser expressas, fundamentando-as. A adesão ao teor de um Parecer de elevada qualidade não justifica o voto contra nem a abstenção.

2 - A razão fundamental das disparidades entre Propostas governamentais e Pareceres do CNE resulta de aquelas violarem, em certas situações de modo radical, o disposto na Lei nº46/86.

Esta situação provém de o projecto global oculto, porque silenciado, do M.E, de modo decidido e coerente, o que lhe não concede validade, visar a realização de um projecto conflitual com a Lei de Bases do Sistema Educativo e, nalguns casos, com disposições da Constituição da República Portuguesa. Desse modo dá de expressão a um sector nitidamente minoritário da sociedade portuguesa. - *José Salvado Sampaio.*

Declaração de Voto - Votei contra o Parecer do Projecto de Lei sobre a Formação Contínua dos Professores, porque considero que a alteração da “recusa do projecto governamental” por “uma modificação profunda do Projecto Governamental” não corresponde de facto ao conteúdo do Parecer.

O Projecto Governamental é inaceitável e necessita da reformulação de todos os pressupostos e como tal deveria manter no parecer a recusa do projecto de diploma conforme estava na versão inicial.

Saliento que o parecer não merece, em minha opinião, grandes reparos dado que está bem elaborado e fundamentado. Hesitei entre a abstenção e o voto contra, e optei por esta última posição apenas por uma questão de coerência, dado que toda a análise ao Projecto de Lei consubstanciada no parecer e as propostas de fundo são de facto alternativas ao projecto do Governo, não existindo outra leitura de que a rejeição do mesmo. - *António Ferreira Neto Taveira*.