



CNE

CONSELHO
NACIONAL DE
EDUCAÇÃO

Parecer

Regime jurídico dos centros
de formação de associações
de escolas

Conselheiro / Relator:

Álvaro Almeida dos Santos

JUNHO 2014

Parecer

Sobre

O projeto de diploma que aprova as regras
a que obedecem a constituição e funcionamento
dos centros de formação de associações de escolas

Introdução

1 - O Decreto-Lei n.º 22/2014, de 11 de fevereiro, estabelece o regime jurídico da formação contínua de professores (RJFCP) e define o respetivo sistema de coordenação, administração e apoio. O artigo 11.º determina que os Centros de Formação de Associação de Escolas (CFAE) “(...) são entidades formadoras com estatuto, competências, constituição e as regras de funcionamento estabelecidos em decreto-lei”.

2 - O texto do Despacho n.º 18039/2008, de 4 de julho, número 3, refere que “A iniciativa de criação das associações de escolas e dos centros de formação correspondentes cabe aos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, através dos respectivos presidentes dos conselhos executivos/directores que para o efeito devem elaborar a respectiva acta de constituição, tendo em vista o seu posterior envio, para homologação, à direcção regional de educação da área geográfica a que corresponda a escola sede do centro de formação escolhida”.

3 – A publicação “Teaching in Focus”¹, com base nas conclusões do estudo “Teaching and Learning International Survey” (TALIS), da OCDE, salienta a valorização da formação contínua de professores, pela relevância que assume para o respetivo desenvolvimento profissional. Conclui que, nos diferentes países inquiridos, nos quais se inclui Portugal, a taxa de prática colaborativa de formação e de prática profissional possui valores reduzidos. Sugere que a organização do desenvolvimento profissional poderia criar uma oportunidade para a constituição de comunidades de aprendizagem e de prática nas escolas.

3.1 -Os professores portugueses encontram-se entre os que assinalam uma formação inferior a 20% em práticas de desenvolvimento profissional cooperativas, por oposição a valores superiores a 60% em seminários ou *workshops*. Apesar disso, constata-se a melhoria significativa de massa crítica, quer quantitativa quer qualitativamente, dos profissionais e potenciais formadores ao nível das escolas.

3.2 - No sentido do exposto, conclui-se que a formação pertence às escolas e que a sua gestão se deve efetuar em articulação com os centros de formação em que se incluem.

4 - Charlotte Danielson e Robert Marzano (citados em McBeath, 2012²) propõem que, entre os princípios da ação profissional docente, se releve a reflexão sistemática sobre a prática, a aprendizagem a partir da experiência e a pertença a comunidades de aprendizagem, operacionalizados através de métodos de interação cooperativa.

5. O quadro legislativo vigente salvaguarda a necessidade de formação contínua por parte dos educadores e professores. Esta constitui um direito e um dever, com repercussões na carreira, conforme determinado no RJFCP. Entre os princípios e objetivos nele incluídos, sobressai a preocupação com a melhoria da qualidade do ensino e dos resultados do sistema educativo, a adequação às necessidades e prioridades de formação das escolas e do pessoal docente, a valorização da dimensão científico-pedagógica, com ênfase para a concretização dos projetos educativos, a melhoria dos resultados escolares, bem como a partilha de conhecimentos e capacidades orientada para o desenvolvimento profissional do pessoal docente (artigos 3.º e 4.º do RJFCP).

6. De igual forma, e relativamente ao pessoal não docente, o Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho, na alínea e) do artigo 4.º, determina que constitui um dos deveres específicos “Participar em acções de formação, nos termos da lei, e empenhar-se no sucesso das mesmas”.

7. Na Recomendação n.º 4/2013 do Conselho Nacional de Educação (CNE), de 24 de abril de 2013, publicada em Diário da República, 2.ª série, em 17 de maio de 2013, constata-se que vários intervenientes sublinham o imperativo de a formação contínua estar articulada com o trabalho docente desenvolvido nas escolas, quer na prática letiva quer noutras funções educativas. Entre as recomendações apresentadas, recordam-se as seguintes:

¹ OCDE(2013), Teaching in Focus, 2013/2014(June).

² MacBeath, J. (2012), *The future of Teaching Profession*, Education International, Cambridge.

7.1. “Enquanto direito e dever dos professores, a formação contínua deverá ser gratuita sempre que proposta e realizada nos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, nos centros de formação de associação de escolas, ou a nível nacional por iniciativa do ministério da tutela”.

7.2. “Devem ser apoiados os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas para que propiciem ações de formação contínua centradas na prática docente, as quais serão promovidas, sempre que possível e conforme os casos, em articulação com os centros de formação de associação de escolas, os institutos politécnicos e universidades, as associações pedagógicas e os sindicatos de professores”.

7.3. “Havendo já um considerável número de professores com mestrado ou doutoramento em áreas científicas específicas ou em ciências da educação, estes deverão, sempre que possível, ser convidados a participar no desenho, organização e orientação de ações de formação contínua.”

7.4. “Deve ser avaliado o trabalho realizado pelos centros de formação de associação de escolas antes que as atuais competências possam ser alteradas ou que novas atribuições lhe possam ser confiadas”.

7.5. “Os centros de formação de associações de escolas devem ser mantidos e financiados, passando também a constituir-se como centros de recursos, e ampliando a oferta de formação para outros profissionais de educação, para além dos professores”.

7.6. “Embora esta Recomendação tenha tido em consideração, sobretudo, as realidades das escolas não agrupadas e agrupamentos de escolas públicas, torna-se indispensável incluir o ensino privado e cooperativo dentro das orientações gerais para a formação contínua de educadores e professores.”

Apreciação na generalidade

8. Procedeu-se a uma análise da compatibilidade jurídica do projeto de diploma que regulamenta a constituição e funcionamento dos centros de formação de associações de escolas (CFAE) com o Estatuto da Carreira Docente (ECD) e com o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelos Decretos-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro, e n.º 137/2012, de 2 de julho. No desenvolvimento dos princípios constantes dos artigos 33.º e 38.º da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), o ECD garante, no seu artigo 6.º, o direito à formação e informação para o exercício da função educativa, através do acesso a ações de formação contínua regulares e do apoio à autoformação do pessoal docente. Tal direito concretiza-se nas normas constantes dos artigos 11.º a 16.º, que contemplam as modalidades de formação, bem como nas dos artigos 37.º (progressão), 42.º (âmbito e periodicidade), 48.º (efeitos da avaliação), 108.º (licença sabática), 109.º (dispensas para formação) e 110.º (equiparação a bolseiro).

8.1. Deste acervo, destacamos o disposto nos artigos 15.º e 16.º do ECD, que estabelecem, em síntese, que a formação contínua tem por fim assinalar a atualização, o aperfeiçoamento, a reconversão e o apoio à atividade profissional do pessoal docente, visando ainda objetivos de desenvolvimento na carreira e de mobilidade, e deve ser planeada de forma a promover o desenvolvimento de competências profissionais do pessoal docente. Determinam, também, que a formação contínua é realizada de acordo com os planos de formação elaborados pelos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas tendo em consideração o diagnóstico das necessidades de formação do respetivo pessoal docente. Além disso, a formação de iniciativa individual do(a) docente, que contribua para o seu desenvolvimento profissional, deve ser considerada na frequência das ações de formação contínua. Existe, portanto, compatibilidade entre o texto do projeto e as normas do ECD analisadas.

8.2. Relativamente ao regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, importa ter presente que constitui competência do conselho pedagógico, nos termos das alíneas d) e i) do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, elaborar e

aprovar o plano de formação e de atualização do pessoal docente e propor o desenvolvimento de experiências de inovação pedagógica e de formação, no âmbito do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e em articulação com instituições ou estabelecimentos do ensino superior vocacionados para a formação e a investigação.

9. Assim, parece-nos que a compatibilização destas competências do conselho pedagógico com as competências dos CFAE previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º, nas alíneas a) e b) do artigo 6.º, na alínea c) do artigo 12.º, nas alíneas b) e c) do artigo 14.º e no artigo 20.º do projeto de diploma em apreço carece de densificação adicional, dado que apenas a alínea d) do artigo 14.º contempla a articulação com os projetos de formação das escolas. Da redação atual parece resultar uma sobreposição de competências, em detrimento da necessária articulação – sobretudo considerando que os CFAE têm autonomia pedagógica e não integram os órgãos de gestão da escola ou do agrupamento – que permitirá elaborar um plano adequado às reais necessidades de formação.

10. A manutenção dos CFAE perfila a convicção do papel das escolas na iniciativa e gestão do desenvolvimento profissional dos professores e do pessoal não docente. O(A) diretor(a) e o conselho pedagógico dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas (doravante designados por escolas) são intervenientes na elaboração do plano de formação e de atualização do pessoal docente (alínea b) do n.º 2 do artigo 20.º e alínea d) do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, com a redação do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).

11. Altera-se a constituição dos CFAE, de forma exclusiva, por estabelecimentos de ensino públicos e fundados por iniciativa dos responsáveis de escolas públicas. A inclusão de escolas particulares e cooperativas tem consequências na organização e gestão da formação. Para além do previsível aumento do número de estabelecimentos de ensino e de profissionais a abranger, antevêm-se dificuldades de articulação pelo aumento da sua complexidade. O processo de decisão sobre a sua constituição tem por base a “área geográfica”. Não contempla, de forma explícita, critérios de dimensão, complexidade e contiguidade. A assunção pública da necessidade de aprofundamento da autonomia das escolas e a manutenção da natureza associativa dos CFAE devem ter correspondência nas competências outorgadas às escolas neste âmbito.

12. A presente proposta acolhe algumas das recomendações do documento CNE, acima enunciado. A constituição, competências e funcionamento dos CFAE sugerem a existência de um esforço de compatibilização da organização territorial com a do respeito pela diversidade, autonomia e responsabilidade dos estabelecimentos de ensino que os passam a constituir. A definição das prioridades de formação de um CFAE, a incluir no respetivo plano, exige a mobilização criteriosa de recursos disponíveis ou a disponibilizar. Definir áreas comuns de priorização de formação, sincronizar e harmonizar especificidades e prioridades de diferentes escolas (públicas e privadas) constituem desafios mais exigentes que o presente regime comporta.

Entende-se, contudo, que a apresentação desta proposta carece de oportunidade cronológica, uma vez que não foi precedida de uma avaliação conhecida do trabalho realizado pelos centros de formação de associação de escolas, no atual modelo de funcionamento, como assinalava uma das recomendações do CNE, transcrita em 7.4.

13. Refira-se, ainda, que a operacionalização da atividade dos CFAE pressupõe que a dotação de recursos humanos e financeiros esteja acautelada, para que as escolas possam contribuir, de forma adequada, para a concretização dos planos de formação, como veremos adiante. Poder-se-á colocar a questão se são os planos que determinam os recursos a mobilizar ou, pelo contrário, são estes que vão condicionar a elaboração e desenvolvimento dos planos.

Na redação apresentada, parte-se do pressuposto de que a formação será realizada com base na prestação de serviço integrada na componente não letiva do horário dos professores enquanto formadores. Não parece razoável equiparar uma hora de tempo não letivo a uma hora de exercício de formador. A natureza do trabalho, a preparação, desenvolvimento e avaliação da orientação da formação envolvem investimento temporal que vai muito para além de uma simples “correspondência” entre tempos de trabalho com caráter muito distinto.

14. A regulamentação, tal como é apresentada, parece orientar a ação formativa predominantemente para a avaliação de desempenho docente e, conseqüentemente, para a progressão na carreira. A ser assim, privilegia-se uma métrica sob a qual a atividade docente se exerce.

15. Ao longo do documento encontram-se referências a “Plano de formação”, “planos anuais e plurianuais de formação”, “planos de ação”, “plano formação e ação”, “plano de atividades”, “projeto de formação”, que sugerem a menção a um mesmo plano ou projeto, com denominações distintas, o que carece de clarificação.

Apreciação na especialidade

16. Da análise na especialidade, destacam-se os seguintes aspetos:

16.1. Artigo 2.º - Não se encontra abrangido o pessoal não docente no âmbito de aplicação do diploma em análise. Porém, o reconhecimento da relevância da formação contínua do pessoal não docente, a inclusão do diagnóstico das suas prioridades de formação e o desenvolvimento de planos de formação que os contemple encontram-se inscritos, respetivamente, na alínea b) do artigo 4.º, nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea c) do artigo 14.º do projeto.

16.2. Artigo 3.º - A redação do artigo não clarifica a quem pertence a iniciativa de criação dos CFAE, estabelecendo apenas as competências para a definição das condições de criação, da delimitação da área geográfica, do acompanhamento da criação e da homologação. No ponto 3 do Despacho n.º 18039/2008, de 4 de julho, tal competência encontra-se claramente atribuída às escolas. Entende-se que a iniciativa e autonomia das escolas de participarem no processo de organização da rede dos CFAE deverá ser garantida, considerando a contiguidade geográfica ou a dimensão dos Centros.

16.3. Artigo 4.º - De entre os princípios orientadores formulados, não existe qualquer menção à procura de garantia de igualdade na exigência e na credibilidade da formação, no sentido de revalorizar o papel social dos professores.

16.4. Artigo 6.º - De entre as competências inscritas neste artigo, na redação da alínea a), não nos parece ser manifesto se a identificação e a definição de prioridades se aplicam a cada escola ou se à totalidade das escolas de um mesmo CFAE, o que em nosso entender carece de clarificação.

16.5. Artigo 12.º - O processo de recrutamento do(a) diretor(a) de CFAE encontra-se previsto na alínea a) do artigo 12.º (competências do conselho de diretores(as)) e no artigo 16.º (seleção do(a) diretor(a)). Apresenta, contudo, uma solução híbrida, entre a eleição e o procedimento concursal. Uma vez que este último sugere uma fundamentação técnica e material, tal como se infere do desenvolvimento do articulado do artigo 16.º, haverá necessidade de clarificação ou correção da alínea a) do artigo 12.º.

16.6. Artigo 13.º, n.º 3 - A atividade a realizar pelo responsável do plano de formação de cada escola associada, elemento da Comissão Pedagógica, bem como a de constituição de bolsa de formadores, que abordaremos adiante, surge limitada pelo facto de apenas se prever, como mecanismo de compensação temporal, a componente não letiva de estabelecimento. Seria aconselhável dotar as escolas de um crédito horário específico, adicional, para as funções e responsabilidades que detêm.

16.7. O artigo 14.º, alínea l) e artigo 17.º, alínea k), referenciam a importância de avaliação dos impactos da formação na melhoria das aprendizagens e nas organizações escolares. Ao longo do documento reconhece-se a importância da formação para esse efeito. A medição de impactos decorrentes da formação implica, porém, a necessidade de se encontrarem processos seguros para que uma mensuração do “output” possibilite compreender a natureza do “impacto” da formação.

16.8. O artigo 15.º prevê que o mandato do diretor de um CFAE seja de três anos. Entende-se, contudo, que deverá existir correspondência entre a duração dos mandatos dos(as) diretores(as) das escolas associadas e

do(a) diretor(a) do CFAE, passando a consagrar o período de quatro anos para a duração de cada mandato, de forma a garantir coerência e estabilidade na constituição e no desenvolvimento de planos de formação.

16.9. Artigo 20.º, n.º 4 e artigo 21.º, n.º 1 e 2 – entende-se ser necessário esclarecer se os números 1 e 2 são aplicados em simultâneo ou sequencialmente. No primeiro caso, as datas propostas inviabilizariam a apresentação dos planos/projetos na data estipulada, uma vez que, sendo o plano aprovado até 30 de julho, a organização, elaboração e apresentação de propostas de formação e respetiva acreditação seriam materialmente impossíveis de realizar até à data limite de 15 de setembro.

Para além disso, a rigidez de datas, propostas no diploma para a fixação do plano de formação, não permite margem para a inclusão da designada “formação emergente”, de curta duração, como resposta a resolução de problemas ou situações em que a formação pode ter um contributo positivo relevante. Não obstante deva existir uma estrutura prévia, em data que garanta a conveniente divulgação do plano junto do pessoal docente das escolas associadas, seria aconselhável a manutenção de uma margem na qual possa ser adicionada a formação emergente.

16.10. Artigo 22.º, n.º 4 - o projeto estabelece que, em cada CFAE, seja constituída uma bolsa de formadores, mas não especifica quais as condições em que cada formador vai exercer essa atividade. Em linha com o princípio da progressiva autossustentabilidade dos CFAE, através da potenciação dos recursos humanos e materiais das escolas associadas, inscrito na alínea c) do artigo 4.º, torna-se necessário dotar as escolas de condições materiais para que possa ser garantido o direito de organização e acesso a formação gratuita.

A dotação de recursos poderá revestir-se de um crédito de horas específico, para os formadores internos, e de acesso a financiamento específico, para a atividade dos formadores externos, prevista no artigo 23.º. Quando se prevê que a atividade dos formadores internos é contemplada na componente não letiva de estabelecimento do horário do pessoal docente, poderá questionar-se a obrigatoriedade do desempenho das funções de formadores e a quem caberia essa competência.

16.11. Artigo 25.º, n.º 2 - o método previsto para a designação do apoio técnico e pedagógico ao(a) diretor(a) do CFAE constitui uma limitação à seleção de assessorias com o perfil mais adequado às funções e à sua eficácia. A dependência de fatores nem sempre controláveis pelas escolas associadas, como sejam a disponibilidade de recursos humanos, aliada à ordenação rígida de designação de docentes para essas funções, colocará em risco o funcionamento dos CFAE.

16.12. A conjugação do artigo 28.º, n.º2 (disposições finais e transitórias) com o n.º 3 do artigo 15.º (diretor(a)) não deixa claro que os(as) diretores(as) que se encontram em exercício e não reúnam, à data de publicação do regime de funcionamento dos CFAE, os requisitos de formação especializada exigível para o desempenho do cargo, possam beneficiar de um período transitório para que a possam obter.

16.13. O artigo 28.º, n.º2, contém uma disposição com efeitos retroativos, quanto à contabilização de mandatos do(a) diretor(a) do CFAE, à data de entrada em vigor do regulamento. Não sendo possível vislumbrar benefícios que possam decorrer desta medida, entende-se que este ponto do artigo deverá ser suprimido.

Recomendações

17. Considerando que o Conselho Nacional de Educação entende como fundamental o reconhecimento e a relevância da formação contínua, no desenvolvimento profissional do pessoal docente e não docente, e a sua revalorização recomenda que:

17.1. Seja incluído o pessoal não docente no âmbito de aplicação do projeto de diploma em análise.

17.2. Sejam atribuídas de modo claro as competências do conselho pedagógico dos agrupamentos de escolas ou das escolas não agrupadas e dos CFAE, a fim de evitar a atual sobreposição resultante do projeto em apreço.

17.3. Seja garantida às escolas a participação no processo de organização de rede dos CFAE, considerando a contiguidade geográfica e a dimensão dos Centros.

17.4. Seja incluído no artigo 4.º (princípios orientadores), de forma explícita, o princípio de garantia da igualdade na exigência e na credibilidade da formação.

17.5. Seja contemplada a proximidade com as famílias no elenco das relações que se entende privilegiar na alínea e) do artigo 5.º.

17.6. Seja clarificada a redação da alínea j) do artigo 5.º do projeto, no sentido da concretização do teor da colaboração com a administração educativa.

17.7. Seja harmonizado linguisticamente o processo de recrutamento do(a) diretor(a) previsto na alínea a) do artigo 12.º e no artigo 16.º.

17.8. Seja compatibilizado o período de duração do mandato do(a) diretor(a) dos CFAE com o definido para os órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas, de forma a garantir coerência e estabilidade na constituição e no desenvolvimento dos planos de formação.

17.9. Seja revisto o período entre a conclusão e aprovação do plano e a elaboração e apresentação de propostas de formação e respetiva acreditação, insuficiente na atual proposta.

17.10. Seja prevista a possibilidade de inclusão de “formação emergente”, de curta duração, como resposta a resolução de problemas ou situações em que a formação pode ter um contributo positivo relevante, salvaguardando a existência de uma estrutura prévia em data que garanta a conveniente divulgação do plano junto do pessoal docente das escolas associadas.

17.11. Seja possível que um(a) docente qualificado(a) como formador(a), em situações devidamente justificadas pelas prioridades inscritas no plano, exerça a atividade formativa como complemento de horário letivo, sempre que se verifiquem situações de insuficiência de serviço, pelo período necessário ao desenvolvimento da formação.

17.12. Seja contemplada a dotação de crédito horário específico às escolas associadas, a ser utilizado para a atividade de formadores internos, o apoio técnico e pedagógico ao(à) diretor(a) do CFAE e a atividade dos responsáveis dos planos de formação das escolas associadas.

17.13. Seja estabelecido um período transitório para que os(as) diretores(as) de CFAE em exercício, que não possuam os requisitos habilitacionais para o desempenho do cargo, possam obter a formação especializada necessária.

17.14. Seja alterado o n.º 1 do artigo 27.º, salvaguardando mecanismos de acesso a financiamento necessário à atividade dos CFAE, para a satisfação de necessidades inscritas no plano e respetiva monitorização, designadamente as que se encontram expressas nas alíneas k) e l) do artigo 14.º, e para sustentar o cumprimento da obrigatoriedade decorrente dos artigos 9.º e 17.º do Decreto-lei n.º 22/2014, de 11 de fevereiro, conjugado com os deveres expressos no artigo 10.º do ECD, articulando para o efeito, sempre que possível, com instituições de ensino superior.

17.15. Seja suprimido o n.º 2 do artigo 28.º.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

5 de junho de 2014

O Presidente, José David Gomes Justino

Rua Florbela Espanca / 1700-195 LISBOA

Contacto (+351) 217 935 245

cnedu@cnedu.com