



CNE

CONSELHO
NACIONAL DE
EDUCAÇÃO

Parecer

Organização da escola e
promoção do sucesso
escolar

Conselheiro/Relator:

Joaquim Azevedo

junho 2016

Parecer
sobre
Organização da escola e promoção do sucesso escolar

Este Parecer está dividido em quatro partes. Na primeira, enquadra-se o pedido de parecer da Assembleia da República na reflexão que o próprio CNE tem vindo a realizar sobre a organização das escolas e sobre a promoção do sucesso escolar. Na segunda, enquadra-se a problemática da redução do número de alunos por turma nos estudos que o CNE já realizou. Na terceira, enunciam-se brevemente princípios e critérios para se poderem equacionar devidamente as recomendações do CNE, cujo elenco constitui a IV parte.

I parte

1. A Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República solicitou ao CNE um Parecer sobre um conjunto de iniciativas parlamentares relativas ao número de alunos por turma e à promoção do sucesso escolar, apresentadas pelos seguintes partidos: Os Verdes, PCP, BE, CDS-PP e Partido Socialista:

- Projeto de lei n.º 16/XIII (1.ª) (Os Verdes) — Estipula o número máximo de alunos por turma;
- Projeto de lei n.º 148/XIII (1.ª) (PCP) — Estabelece medidas de redução do número de alunos por turma visando a melhoria do processo de ensino-aprendizagem;
- Projeto de lei n.º 154/XIII (1.ª) (BE) — Estabelece um número máximo de alunos por turma e por docente na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário;
- Projeto de resolução n.º 213/XIII (1.ª) (CDS-PP) — Promoção do sucesso escolar através de um estratégico e adequado dimensionamento de turmas;
- Projeto de resolução n.º 216/XIII (1.ª) (PS) — Recomenda ao Governo a progressiva redução do número de alunos por turma;
- Projeto de resolução n.º 217/XIII (1.ª) (BE) — Medidas para a promoção do sucesso escolar.

2. Embora as propostas em apreciação incidam sobre a redução do número de alunos por turma e sobre a promoção do sucesso escolar, o CNE entende que o seu Parecer deve começar por enquadrar estas propostas numa análise mais ampla, que comporta tanto a organização das escolas, nas suas múltiplas dimensões, como a promoção do sucesso escolar, objetivo principal que se pretende atingir seja com a redução do número de alunos por turma seja com a própria reorganização da escola.

3. Os dados dos três últimos censos (1991, 2001 e 2011) puseram em evidência um aumento significativo da escolaridade média dos portugueses que em duas décadas passou de 4,6 para 7, 4 anos.

No mesmo período, a escolaridade média da população adulta ativa (24-64 anos) aproximou-se do 9º ano, enquanto a taxa de analfabetismo passou de 11% em 1991 para 5,2% em 2011.

O abandono escolar (10-15 anos) evoluiu de 12,6% em 1991 para um valor quase residual (1,7%) em 2011.

O abandono precoce ou saída escolar precoce dá-nos a dimensão do número de indivíduos que não concluem a escolaridade de nível secundário (obrigatória desde 2009). De acordo com os referidos censos a taxa de abandono precoce passou de 63,7, em 1991, para 27,1% em 2011, sendo a população feminina a que mais contribuiu para esta redução. Dados provisórios da Pordata, relativos a 2015, situam a percentagem de indivíduos entre os 18 e os 24 anos que deixam de estudar sem terminar o secundário, em

Portugal, nos 14,4%, enquanto a média da UE é de 10,9% e a meta para 2020 aponta para um valor inferior a 10%.

O abandono escolar é justificado em parte pelo insucesso ou retenção ao longo do percurso escolar. As taxas de atraso escolar (percentagem de indivíduos com pelo menos um ano de atraso em relação à idade normal de frequência de cada um dos ciclos) registaram uma redução em todos os ciclos. No entanto, em 2011, cerca de um terço dos alunos que frequentava o 2º ciclo e seguintes tinha, pelo menos, um ano de atraso.

4. Redirecionar os investimentos em educação

Os investimentos em educação, no fim do Séc XX, procuraram seguir o acesso rápido e generalizado de todos os cidadãos à educação escolar. Tal objetivo foi alcançado com elevado sucesso e hoje temos por diante outros desafios prioritários. Se as construções escolares, os equipamentos e os recursos humanos surgiram no momento adequado, respondendo a esta procura social universal, a escola *para e de elites* não desapareceu do quotidiano escolar e talvez demore mais tempo a mudar do que o tempo que foi necessário para instalar condignamente todos na escola, numa escolaridade universal de 12 anos. Impõe-se um grande investimento na qualidade do acolhimento a todos os portugueses que agora estão obrigatória e longamente na escola.

A Recomendação 2/2010 do CNE referia que

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

A questão central do investimento público em educação já não é a garantia do acesso, mas sim o imperativo do sucesso escolar de todos. Temos de aprender a responder à atual heterogeneidade sociocultural com muito mais do que com uma mera uniformidade de políticas, impostas do mesmo modo burocrático a todas as escolas/Agrupamentos, com soluções pré-estabelecidas.

Seremos capazes de aumentar hoje a qualidade e a equidade, de modo a criar oportunidades para todos os cidadãos, contribuindo para a realização pessoal, escolar e social, de cada uma das crianças e dos jovens?

O desafio atual de uma “escola para todos” e com cada um encontra alguns entraves estruturais na escola portuguesa, sobretudo quando nos confrontamos com a missão, os objetivos e os modelos, organizacional e pedagógico, do quotidiano de cada escola. A esta realidade, acresce ainda um novo desajustamento provocado por uma nova geração de crianças “nativos digitais” que acede a uma escola ainda centrada nos programas, no ensino e em modelos tradicionais de promoção das aprendizagens e de acesso ao conhecimento.

As escolas investem hoje em reorientar os seus recursos para os fazer incidir na promoção de aprendizagens significativas por parte de todos, no redimensionamento dos grupos e das turmas, num acompanhamento mais personalizado dos alunos, nas soluções atempadas para as dificuldades de aprendizagem, na eficaz integração das crianças e dos jovens com necessidades educativas especiais, no reforço do apoio técnico às escolas, na orientação escolar e profissional, na qualificação contínua dos profissionais.

Hoje e no futuro, um Portugal mais justo passa essencialmente por este novo investimento na educação, focado em novas prioridades. Num país socialmente tão desigual, a escolarização universal é um repto a todos os atores sociais, na medida em que é imprescindível que a escola seja e continue a ser, cada vez mais, o espaço de convívio intercultural e de aprendizagem do viver em comum e em paz.

5. O sucesso escolar para todos e com cada um

A experiência acumulada e a investigação permitem identificar os pressupostos essenciais da promoção do sucesso escolar: uma política que reconheça às escolas a capacidade de se auto-organizarem e que apoie os seus projetos; uma alteração dos modelos tradicionais de organização escolar; uma mudança dos modelos didáticos, dos métodos, dos recursos de ensino e da relação pedagógica; melhores estratégias de gestão curricular e de gestão da sala de aula; a valorização das lideranças intermédias e de topo na promoção da qualidade do ensino e das aprendizagens; uma mudança contínua e construída com o envolvimento de todos, com metas e objetivos claramente partilhados; o compromisso de toda a sociedade, a começar pela comunidade local, neste grande desígnio democrático e de justiça social.

A auto-organização das escolas terá sempre de se situar nos limites globais e gerais fixados para um currículo nacional e comum e na perspectiva de uma escola de qualidade para todos.

Além dos efeitos da origem sociocultural sobre o acesso e a progressão escolar, o efeito-escola e o efeito-professor têm sido salientados, nas duas últimas décadas, pela literatura científica, como sendo cruciais para a qualidade das aprendizagens e para o sucesso escolar de todos, sendo possível e necessário não deixar um só aluno para trás.

6. Começar pelo princípio

É preciso reconhecer que, apesar de tantas mudanças no mundo, os alicerces do edifício escolar não mudaram de sítio. O 1º ciclo de qualidade desempenha o alicerce central e será tão mais bem sucedido por todos quanto mais todos tiverem tido acesso a uma educação pré-escolar de qualidade. Já a Recomendação nº 3/2011, sobre “A educação dos 0 aos 3 anos” referia a importância de

Conceber a educação dos 0 aos 3 anos como um direito e não apenas como uma necessidade social. A qualidade da educação dos 0 aos 3 anos como fator de igualdade de oportunidades, de inclusão e coesão social aparece como uma necessidade emergente do processo de audição pública e de reflexão e como uma condição sine qua non de implementação dos direitos das crianças.

De salientar que se tornou evidente o valor intrínseco da resposta creche como estrutura de educação das crianças dos 0 aos 3 anos, independentemente do facto das famílias trabalharem ou não. Existe evidência que demonstra que a experiência de vida em grupo pode ser fundamental para as crianças de 1,5 a 3 anos.

Considera -se, ainda, que toda esta problemática deve ser encarada num continuum educativo que se desenvolve dos 0 aos 12 anos, conforme o Parecer n.º 8/2008 do CNE,

ou seja, como um processo educativo longo e decisivo, dos 0 aos 11 anos.

Entre alguns aspetos negativos apontados ao processo rápido de agrupamento vertical de escolas, existem também oportunidades que importaria aproveitar e até maximizar para promover esta sólida educação de base de todos os cidadãos, articulando muito melhor a educação pré-escolar e os 1º e 2º ciclos do ensino básico, transformadas agora em partes articuladas de um todo.

7. O modelo de escolaridade básica definido em 1986 precisa de ser repensado.

Na sua Recomendação sobre a Retenção (2015) O CNE diz que

A atual estrutura do ensino básico em três ciclos, sem grande coerência entre eles, (...) deixa transparecer a necessidade de se reorganizar o fluxo dos percursos escolares (...), e favorece a retenção e a construção de espirais de insucesso, sendo particularmente assinalável o caso da transição do 2º para o 3º ciclo.,

sem esquecer a transição brusca entre o 1º e o 2º ciclos, sendo que estes dois anos do 2º ciclo, em muitos países, foram incorporados num ensino primário mais longo e aprofundado, facilitando a consolidação dos saberes e das competências básicas adquiridas ao longo do 1º ciclo.

Impõe-se, pois, uma reflexão aprofundada quer sobre as transições entre ciclos quer sobre o currículo na escolaridade obrigatória, sobre a “disciplinarização” precoce do currículo, a formação de professores e as equipas docentes, reflexão que precisa também de contar com um levantamento cuidadoso e muito participado dos saberes e das competências necessárias para os cidadãos fazerem face aos problemas com que se confrontam hoje e que irão enfrentar ao longo da sua vida, durante todo o Séc XXI.

8. Combater o abandono precoce

No seu Parecer nº 7/2004, aquando da apreciação do Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar, o CNE afirmava que

Na perspectiva de contribuir de forma positiva para a resolução do problema do abandono escolar, que se revela crítico para o desenvolvimento do País e que a todos diz respeito, consideramos que os próximos passos de aperfeiçoamento do Plano devem passar por: (...)

2) Centrar a estratégia, o método e o essencial dos esforços na mobilização, apoio e responsabilização das escolas e comunidades locais;

3) Delimitar o núcleo central de linhas prioritárias de actuação, nomeadamente apostando decisivamente:

Na generalização da educação pré-escolar;

Na melhoria da qualidade do 1.º ciclo;

No reforço dos dispositivos de apoio social e económico às famílias (alimentação, transportes, etc.);

Na criação de condições estruturais que permitam melhorar o ambiente educativo, pela via da organização dos espaços, dos tempos, do trabalho de equipa e interdisciplinar no seio das escolas;

No aperfeiçoamento da formação inicial e contínua de professores (em especial dos directores de turma e de responsáveis pela direcção e gestão das escolas), nomeadamente no sentido de os capacitar para um mais efectivo acompanhamento e responsabilização pelos alunos, bem como para implementar estratégias educativas diferenciadas;

Na diversificação dos percursos de formação, designadamente no ensino secundário;

No investimento efectivo nas vias profissionalizantes;

No apoio à investigação sobre o abandono, no acompanhamento das medidas para esse fim adoptadas e na avaliação dos seus resultados; (...).

Na recomendação 2/2010, no ponto relativo à organização pedagógica e progressão dos alunos, o CNE recomenda:

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

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

Apesar dos notáveis progressos verificados na diminuição do abandono precoce, ainda é muito elevado tanto o insucesso escolar (e as retenções) como o abandono sem qualificação escolar e profissional, antes da conclusão do 12º ano.

9. O excessivo centramento na avaliação sobretudo classificativa constitui um grande entrave.

Diz a Recomendação sobre a Retenção (2015) “que a avaliação sumativa, rapidamente transformada na arte de classificar e seriar, tem sido a mais desenvolvida e praticada no nosso sistema de ensino, aprofundando “o carácter sancionatório e penalizador da avaliação”, tendo mesmo sido banida do normativo enquadrador da avaliação do ensino básico, em 2012, a perspectiva da “avaliação formativa como a principal modalidade de avaliação do ensino básico” e de todo o sistema de ensino e aprendizagem. A avaliação sumativa externa, pela centralidade que lhe foi conferida nos últimos anos, tem “contaminado os procedimentos de avaliação interna, reduzindo a sua capacidade formativa e reproduzindo os modelos da avaliação sumativa externa”, em vez de se ter explorado uma complementaridade e interligação, “tirando partido das possibilidades que cada uma potencia”.

Muitas são as escolas que se esforçam por escapar à predominância deste modelo classificativo, dando lugar a outras práticas de avaliação e *feedback* sistemático, que se revelam da maior utilidade para a progressão escolar dos alunos. Os anos que vindouros serão dedicados certamente à consolidação da centralidade das dinâmicas de avaliação formativa, na sua multidimensionalidade, sempre compaginadas com novos objetivos e modalidades de avaliação sumativa externa.

10. Percursos alternativos pobres ou enriquecidos?

Ao longo das últimas décadas tem sido prática corrente, no desenho das políticas públicas de educação, a criação de modelos nacionais de cursos especiais e de percursos paralelos para fazer face a um problema deveras preocupante: o insucesso reiterado, a retenção repetida e o risco de abandono de uma franja da população escolar do ensino básico a frequentar estes percursos tem oscilado entre 12% e 7,9% no 3º ciclo (em 2007/08 eram 12%, sobretudo em cursos CEF (11,8%), e em 2014/15 eram 7,9%, maioritariamente em

cursos vocacionais (6,3%).

Não estando em causa o bem proporcionado a muitos adolescentes que tiveram acesso e alcançaram sucesso com estas oportunidades alternativas, o CNE alerta mais uma vez para a necessidade de se escapar à tentação de criar percursos pobres para alunos com baixo rendimento escolar e com repetências sucessivas, seguindo um paradigma-tipo de adaptação por amputação de áreas do currículo comum. Aquilo que esta franja de alunos mais reclama é não só uma atenção especial e redobrada dos órgãos pedagógicos de cada escola, como um enriquecimento curricular das propostas educativas que lhes sejam proporcionadas e ainda uma afetação dos recursos mais qualificados.

O CNE, na sua Recomendação 2/2010, afirmou que

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

E logo de seguida:

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

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

11. Autonomia, liberdade e responsabilidade

O CNE tem vindo a sublinhar que só num quadro de autonomia, de inserção sociocomunitária e de progressiva responsabilidade local no governo da educação se poderá equacionar uma efetiva resposta a desafios de uma escolarização universal e justa.

A inserção comunitária das instituições escolares e a satisfação de necessidades concretas não se compadecem nem com medidas uniformes e distantes, iguais para todas, nem com as tradicionais delongas de um processo excessivamente burocratizado, centralista, uniforme e hierarquizado de decisão. Todos estes desafios e novos contextos de acção exigem uma maior autonomia no processo de decisão e uma maior possibilidade de responsabilização social e local pela resolução dos problemas (Recomendação 2/2010).

Temos sido pouco capazes de promover a liberdade criativa das nossas escolas, em termos pedagógicos, uma liberdade caldeada na responsabilidade profissional que permita ir aplicando e corrigindo permanentemente aquilo que os coletivos de profissionais docentes, em cooperação com os pais, consideram ser o mais adequado conceber e aplicar em cada escola.

Nos próximos anos, no quadro da heterogeneidade social que habita as escolas e dos novos tempos que trazem novas gerações de crianças à escola, a sociedade portuguesa e as políticas públicas deveriam incentivar esta liberdade profissional, sustentada tanto na confiança nos professores como na certeza da sua responsabilidade profissional, num trabalho escolar cada vez mais cooperativo.

II parte

12. A evolução da dimensão das turmas

Dadas as características do pedido de parecer, entendemos ser oportuno lembrar alguns dos dados quantitativos relativos à dimensão das turmas, constantes do estudo sobre “Organização escolar: as turmas” (CNE, 2016). Este sintetiza a evolução da dimensão das turmas na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário do ensino público (Tabela 1), com base nos diversos diplomas que regularam esta matéria, no período compreendido entre 2001 e 2016.

Tabela 1. Dimensão das turmas. Portugal

	2001-2004	2004-2013	2013-2016
Pré-escolar	20 a 25 crianças ¹	20 a 25 crianças ¹	20 a 25 crianças
1.º CEB	25 alunos ²	24 alunos ³	26 alunos ³
2.º e 3.º CEB	25 a 28 alunos	24 a 28 alunos	26 a 30 alunos
Ensino secundário regular	25 a 28 alunos	24 a 28 alunos	26 a 30 alunos
Ensino secundário profissional	-----	18 a 23 alunos	24 a 30 alunos
Turmas que integrem alunos com necessidades educativas especiais (NEE)	20 alunos, não podendo incluir mais de dois alunos nestas condições		

Fonte: CNE, 2016

O referido Estudo traça um retrato da dimensão das turmas, no Continente, em 2015/2016 (Tabela 2), tendo em conta a legislação em vigor, concluindo que em todos os ciclos e níveis de ensino, a grande maioria das turmas não atinge o número mínimo de alunos e tem dois ou menos alunos com NEE ou está de acordo com o previsto no Despacho Normativo n.º 7-B/2015, de 7 de maio. As restantes turmas estão sobredimensionadas, isto é:

- não ultrapassam o número máximo de alunos mas têm mais de 2 alunos com NEE;
- ultrapassam o número máximo de alunos embora não tenham alunos com NEE ou têm mais de 20 alunos embora tenham 1 ou 2 alunos com NEE;
- ultrapassam o número máximo de alunos e têm mais de 2 alunos com NEE.

¹ Definido pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 147/1997, de 11 de junho, que estabelece o regime jurídico do desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar e define o respetivo sistema de organização e financiamento.

² As turmas do 1.º CEB nas escolas de lugar único que incluam alunos dos quatro anos de escolaridade serão constituídas por 20 alunos.

³ As turmas do 1.º CEB, que incluam alunos de mais de dois anos de escolaridade, nas escolas de lugar único são constituídas por 18 alunos e nas escolas com mais de um lugar são constituídas por 22 alunos.

Tabela 2. Turmas (%) segundo a sua composição, relativamente ao previsto no Despacho Normativo nº 7-B/2015, de 7 de maio, por nível de educação e ensino

Nível	Pré-escolar	1º CEB	2º CEB	3º CEB	Básico vocacional	Secund. Regular (*)	Secund. profissional	Secund. Vocacional (*)
Não atingem o número mínimo de alunos e têm dois ou menos alunos com NEE	34,9	44,7	25,3	31,5	74,0	49,9	69,0	96,3
De acordo com o Despacho Normativo nº 7-B/2015, de 7 de maio	60,1	35,5	53,6	51,3	7,6	47,6	20,8	3,7
Não ultrapassam o número máximo de alunos e têm mais de dois alunos com NEE	0,4	2,3	5,6	4,3	7,5		2,7	
Ultrapassam o número máximo de alunos e têm dois ou menos alunos com NEE	2,6	14,5	12,7	11,0	6,3		6,4	
Ultrapassam o número máximo de alunos e têm mais de dois alunos com NEE	2,1	3,0	2,7	1,9	4,6	2,5	1,1	

(*) Sem norma de exceção para turmas que integrem alunos com NEE.

13. A dimensão das turmas e a qualidade do ensino e das aprendizagens

Recorrendo às conclusões principais do referido estudo, podemos referir alguns pontos que ajudam a sustentar este Parecer do CNE.

13.1 A literatura consultada assinala que, globalmente, grupos-turma menores que os habituais potenciam mais tempo efetivo de aprendizagem, maior diferenciação pedagógica, maior diversificação de atividades a desenvolver com os alunos, aumento da autoestima e do desenvolvimento cognitivo com efeitos duradouros na aprendizagem. A redução do número máximo de alunos por turma transporta outros benefícios identificados na literatura: é eficaz particularmente nos primeiros anos de escolaridade, diminui a indisciplina e aumenta o tempo de trabalho efetivo, permite um ensino com feedback permanente e apoio mais personalizado aos alunos, permite mais tempo dedicado à interação/comunicação e à discussão em grupo-turma, aumenta a tolerância dos docentes em relação aos comportamentos dos alunos, é gasto menos tempo na gestão da disciplina e da sala de aula e aumenta o tempo para o incentivo, a orientação e o acompanhamento.

Todavia o efeito não é direto, pois a uma redução do número de alunos por turma não corresponde necessariamente uma melhoria dos resultados do grupo de alunos. Há estudos que revelam também que os efeitos são pequenos, nulos e positivos, tanto no curto prazo como nos anos subsequentes.

13.2. O referido Estudo do CNE refere também que

Antes de se proceder à redução, maior ou menor, do número de alunos por turma seria conveniente reduzir o número de turmas do 1º ciclo com alunos a frequentar diferentes anos de escolaridade. Quase um terço (32%) das turmas do 1º ciclo têm alunos de mais de um ano de escolaridade e em alguns casos coexistem mesmo os quatro anos de escolaridade na mesma turma. Trata-se de uma realidade que tenderá a aumentar tendo em conta as tendências demográficas recentes e caso se mantenha a resistência ao encerramento de escolas com reduzido número de alunos (CNE, 2016: 5).

13.3 A redução do número de alunos por turma, de per si, poucas ou nenhuma melhoria pode provocar, se com o novo grupo mais reduzido de alunos nada mudar nas práticas pedagógicas dos professores. Ora, uma medida de política isolada de redução do número de alunos por turma, além de ter uma implicação imediata no aumento dos custos da educação, pode não conduzir a nenhum outro resultado positivo esperado.

Outros fatores são identificados como potenciando essa melhoria dos resultados, sem que a intervenção política incida sobre a dimensão do grupo-turma: as práticas docentes e a qualidade dos professores, as menores taxas de retenção, a mobilização de recursos para a ação educativa, a mediação familiar com os pais mais afastados da “gramática escolar” e de contextos familiares e socioeconómicos desfavorecidos.

A qualidade dos docentes parece dominar sobre qualquer efeito da redução do número de alunos da turma., como revela o estudo da OCDE “Teachers Matter” (2005). O estudo anota ainda que Schleicher refere “ o facto de os sistemas de educação de melhor desempenho no PISA tenderem a priorizar sistematicamente a qualidade dos professores sobre a dimensão das turmas.” (2016:54).

13.4. Como complementos eficazes à redução do número de alunos por turma, existem pois práticas pedagógicas e modelos de organização escolar que tanto a literatura como a experiência acumulada recomendam e que são postas em prática, em Portugal, em muitas escolas:

- melhorar o currículo, flexibilizar a sua concretização, em função dos objetivos de cada ciclo de estudos e dos alunos concretos;
- realizar sistemas de sinalização e intervenção precoce, desde a educação pré-escolar;
- definir modos de superação das dificuldades de ensino e de aprendizagem derivadas da crescente presença de alunos de vários anos de escolaridade na mesma turma do 1º ciclo;
- adotar práticas de avaliação formativa mais frequentes e mais capazes de promover a aquisição das aprendizagens e das competências adequadas a cada ciclo e a cada grupo de alunos;
- investir na capacitação profissional dos docentes, mormente aquela que incide sobre a ação concreta de melhoria e a acompanha, em regime de formação-ação;
- diminuir a rotatividade dos docentes, manter a estabilidade e mudar políticas de recrutamento;

-alterar os modos de ensinar, mormente o ensino e aprendizagem por projetos, como se realiza já em várias escolas portuguesas e, em particular, nos “projetos integradores” que são desenvolvidos em muitas escolas profissionais;

-colocar professores mais experientes em locais mais desfavorecidos e em escolas que se foram degradando em termos de imagem social e de aproveitamento escolar, promovendo nestes locais a escola pública de qualidade;

-realizar um maior investimento em tecnologia de apoio ao ensino e às aprendizagens, em escolas preparadas para o efeito;

-promover maior autonomia escolar, deixando ao diretor/a e aos órgãos coletivos de decisão de cada escola a gestão do melhor modo de reorganizar a escola para melhorar a qualidade da educação (grupos-turmas, gestão semanal dos tempos e horários, construção de projetos interdisciplinares, etc).

14. A qualidade do exercício profissional dos professores constitui, acompanhando estes processos de mudança, a pedra de toque de muitas das melhorias a introduzir, hoje, na educação escolar em Portugal. É sintomático, todavia, verificarmos que nos últimos 40 anos de democracia, apesar das inúmeras iniciativas de melhoria dos processos de formação inicial e contínua dos professores, nunca a reestruturação da formação inicial e contínua dos professores e a qualidade do seu desempenho profissional constituíram a prioridade de nenhuma política pública até hoje desenhada e aplicada. Talvez esteja chegada a hora, no momento em que a média etária é muito elevada e que prolifera um grande desgaste entre os profissionais, de se prestar mais atenção a esta “variável” central da promoção de mais qualidade e equidade da educação escolar em Portugal.

III Parte

15. Que tipo de políticas públicas privilegiar na promoção do sucesso?

Entre nós, houve uma primeira geração de programas e intervenções públicas centrais, entre 1987 e 1996, desenvolvidos segundo um modelo burocrático e *top-down*, que apresentou sempre dificuldades em alcançar as práticas educativas e a organização escolar que as enquadrava e servia.

O “Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo” (PIPSE), iniciado em 1987, consistiu na primeira intervenção sistemática no problema do insucesso escolar. A sua prioridade foi o combate ao insucesso e ao abandono escolares nos primeiros ciclos da escolaridade básica, inicialmente em zonas social e culturalmente desfavorecidas.

O “Programa de Educação para Todos” (PEPT), iniciado em 1991, procurou mobilizar as escolas e a sociedade civil na prevenção do insucesso, através da formação de redes de parceria. O grande objetivo do PEPT foi o de assegurar a escolaridade de todos, até ao 9º ano, evitando a exclusão social.

Em 1996, foram criados os “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária” (TEIP), tendo em vista melhorar a qualidade das aprendizagens traduzidas no sucesso educativo dos alunos, combater a indisciplina, o abandono escolar precoce e o absentismo, criar condições para a orientação educativa e a transição qualificada da escola para a vida ativa e promover a articulação entre a escola, os parceiros sociais e as instituições de formação presentes no território educativo.

Já neste século, surge uma segunda geração de intervenções de política educativa assentes nas boas práticas de algumas escolas e apostadas na reestruturação do “modo de produção escolar”, segundo projetos diversos e concebidos em cada escola, como foi o caso do “Programa Mais Sucesso Escolar”, em 2009. Alicerçada nas boas práticas dos Projetos “Turma Mais” e “Fénix”, desenvolvidos em escolas do País, a ação política incentivou sobretudo o surgimento de dinâmicas inovadoras nas escolas.

Nestes casos, as turmas de base são objeto de reconfigurações sucessivas, com geometrias variáveis e com perfis diversos de agrupamento de alunos, em situações similares de aprendizagem. Ou seja, não são criados percursos escolares alternativos às turmas-mãe, mas reforçadas as aprendizagens, em novos grupos temporários, geralmente de recuperação de situações de baixo rendimento escolar, havendo igualmente grupos de desenvolvimento para alunos com bons níveis de desempenho escolar. Os professores titulares das turmas são apoiados, para este efeito, por outros professores, o que permite que o próprio professor titular se possa dedicar a pequenos grupos de alunos com menor rendimento escolar.

Para além destas boas práticas pedagógicas existem outras, com dezenas de anos de aplicação, avaliação e melhoria, como as que o Movimento da Escola Moderna implementa há cinquenta anos, em que não só a participação das crianças constitui ponto nuclear do seu método, como o trabalho por projetos já é uma prática bem sucedida e com muito conhecimento acumulado, que pode ser da maior utilidade a todos os níveis de ensino.

16. Em abril de 2016, o Governo criou o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, com o intuito de “promover um ensino de qualidade para todos, combater o insucesso escolar, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e do aumento da eficiência e da qualidade da escola pública”. O Programa pretende “dinamizar uma consciencialização de toda a comunidade de que o sucesso escolar é possível para todos os alunos e que, para tal se exige um compromisso e intervenção dos diferentes intervenientes.” O ME intervém a três níveis: disponibilizar formação contínua, com base nos planos de cada escola, disponibilizar novos recursos necessários à execução desses planos e apoiar esta concretização dos planos de cada escola pelas vias da “monitorização, avaliação e eficácia”. Para o efeito criou igualmente uma Estrutura de Missão, “de natureza científica e de acompanhamento e proximidade aos estabelecimentos de ensino básico e secundário”.

Estamos, pois, em pleno desenvolvimento deste novo modelo de intervenção das políticas públicas, em que se combina a determinação de uma dada orientação política genérica com uma ampla e diversificada mobilização das escolas, dos seus docentes e alunos, e da sociedade civil. Tudo isto num momento particularmente difícil, seja pelas dificuldades socioeconómicas que atingem muitos segmentos sociais, seja ainda pelo cansaço que mora em muitas escolas e professores, após tantas hesitações e mudanças permanentes e contraditórias de orientações emanadas do Ministério da Educação.

Dos recursos a afetar a este Programa e do seu modelo organizacional, de apoio e incentivo permanente às escolas e aos seus profissionais, dependerá em larga medida o seu sucesso.

17. Na Região Autónoma dos Açores o PROSUCESSO, Programa Integrado para a Promoção do Sucesso Escolar, em execução este ano, está na mesma linha de orientação e ação política. Ele visa (i) reduzir a taxa de abandono escolar precoce, ou seja, os jovens dos 18 aos 24 anos que não concluíram o ensino secundário e não estão a frequentar nenhum tipo de educação ou formação, formal ou informal e (ii) aumentar o sucesso escolar em todos os níveis e ciclos de ensino (taxas de transição e aprovação, percentagem de jovens que concluem o 9º e o 12º ano e percentagem de jovens que concluem cursos de dupla certificação de nível ISCED 3). Para se melhorar significativamente a qualidade das aprendizagens e reduzir as taxas de insucesso e abandono escolar precoce, o Programa propõe-se atuar em três eixos de ação, transversais e

intercomunicantes: (i) foco na qualidade das aprendizagens dos alunos; (ii) promoção do desenvolvimento profissional dos docentes e (iii) mobilização da comunidade educativa e parceiros sociais. Trata-se de uma intervenção socialmente bastante abrangente, como o problema em causa merece, e que dá especial destaque a uma aproximação multidimensional, onde os atores de cada escola e a qualidade das aprendizagens constituem os pontos fulcrais.

18. O ensino por equipas docentes, as “salas do futuro” e os “projetos integradores”

Várias dinâmicas têm sido postas em prática, fruto da iniciativa autónoma e da competência profissional dos docentes, de grande alcance inovador e que podem vir a ser replicadas em muito mais escolas, desde que delas tenham conhecimento aprofundado e verifiquem a sua adaptabilidade.

Referimos três exemplos.

Tem sido aplicado em algumas escolas o “modelo de ensino por equipas ou por turmas contíguas”. Este modelo favorece o trabalho colaborativo entre os docentes, em “equipas de ensino”, com um suporte organizacional que potencia o agrupamento flexível dos alunos das turmas implicadas, o desenvolvimento de projetos de gestão integrada do currículo e a formação prévia de equipas multidisciplinares de professores. Este modelo tem dado provas da sua eficácia, requer uma mobilização da direção, das lideranças intermédias e de equipas de docentes, pois tem profundas implicações no modo de organização da atividade escolar semanal.

Quanto ao novo e inteligente investimento que é preciso realizar em recursos pedagógicos “digitais”, capazes de ir ao encontro de alunos “nativos digitais”, promovendo uma aprendizagem mais motivada e eficaz, existem múltiplas dinâmicas experimentais em Portugal, entre as quais se destacam as “salas do futuro” (iniciativa da “European Schoolnet”, rede europeia de cerca de 30 ministérios da educação que visa promover a inovação no ensino e nas aprendizagens).

Em muitas escolas tem sido também aplicado um ensino por projetos, temas e problemas, desde o 1.º ciclo ao ensino secundário, com destaque para os chamados “projetos integradores”, que integram várias disciplinas e se desenvolvem em certos períodos, ao longo do ano letivo. Os alunos e os seus professores ao construírem este novo modelo de ensino e de aprendizagem assinalam uma muito maior motivação e participação dos alunos, um maior sucesso nas aprendizagens realizadas e um entusiasmo que envolve os professores e toda a escola.

Importa que estas dinâmicas e muitas outras que já se desenvolvem não fiquem à mercê da divulgação ocasional dos media generalistas e sejam sistematizadas e amplamente divulgadas pelo próprio Ministério da Educação.

19. A inovação educacional no mundo aponta para práticas mais disruptivas

Na discussão sempre inacabada entre as reformas incrementais ou disruptivas, parece ganhar terreno na atualidade, uma conciliação entre ambas as dimensões.

As tradicionais reformas incrementais constituem o figurino modelo, pois é muito difícil, no campo das políticas públicas orientadas pelos governos, propor aos eleitorados e vir aplicar mudanças que coloquem em causa os equilíbrios genéricos alcançados, uma vez que a educação escolar envolve toda a sociedade. No entanto, estão a ser dados importantes passos que o CNE, o Governo, as escolas e toda a sociedade deveriam acompanhar, sobretudo no seu impacto na melhoria da motivação dos alunos e das suas aprendizagens, sem qualquer intuito de transposição mimética e acrítica. A Finlândia, por exemplo, vai

avançar, no ano letivo de 2016/17, com o ensino por projetos transversais e multidisciplinares, o ensino por “fenómenos” ou “tópicos”, a nível nacional, após algum tempo de experimentação gradual.

Por outro lado, uma rede de colégios de jesuítas de Barcelona decidiu colocar em prática uma mudança mais profunda e disruptiva que, além de integrar um outro modo de organizar os grupos-turma, os horários e as disciplinas, altera a própria configuração física dos edifícios, que aquelas mudanças pedagógicas arrastam consigo.

Concebem as atividades escolares em grupos maiores, de 2 a 3 turmas-base, com os respetivos professores a leccionar em simultâneo, ora trabalhando com todos os alunos, ora desagregando em grupos diferenciados, de geometria variável, conforme o tipo de atividade em curso, o ritmos das aprendizagens e da realização das atividades, e ainda em função dos projetos em execução.

Em Portugal, existem também muitas pequenas dinâmicas inovadoras que vão abrindo um caminho que se pressente necessário e urgente, tendo em vista, nesta época de profunda transição cultural em que vivemos, resgatar a educação escolar do risco da sua irrelevância e da desmotivação que provoca nos alunos, assente em métodos tradicionais e desajustados, como se todos fossem um só.

Não podemos pois ter medo, mas precisamos de ter um rumo mais claro, devidamente concertado social e politicamente, para que não se ande sempre para a frente e para trás, num *stop and go* altamente desgastante, com a certeza de que tudo o que fizermos bem feito e com rigor profissional em prol de todos as crianças e jovens portugueses na escola de hoje é o melhor futuro que estamos a preparar para o país.

20. Princípios que configuram um horizonte de mudança e melhoria.

Isto dito, importa esclarecer em que princípios repousa então a elaboração das propostas do CNE e das posteriores recomendações. Enunciam-se, assim, os principais princípios e um horizonte para repensar a organização da escola e a promoção do sucesso escolar, em cada escola, no próximo futuro.

a) A busca incessante de uma escolaridade universal, obrigatória e gratuita para todos os cidadãos até ao 12º ano ou 18 anos de idade, num horizonte de médio prazo.

b) A prática de uma escola justa, ou seja, com uma real capacidade institucional, em cooperação com outras instituições sociais, para promover o efetivo acesso ao conhecimento e o desenvolvimento de cada uma das crianças e dos jovens que chegam e progridem no sistema escolar português, sem ficar um só para trás, excluído dentro das escolas ou “empurrado” para fora delas.

c) O princípio anterior requer a mobilização sociocomunitária, em particular a participação dos pais e das autarquias e a inequívoca confiança da sociedade e da elite dirigente na inteligência profissional dos docentes, aplicada a uma enorme diversidade de situações pedagógicas e à flexibilidade organizacional e curricular de cada escola.

d) Este princípio apela à consecução de um outro: a progressiva autonomia das escolas/Agrupamentos, pois o que já se faz e o que se vai construir nos novos Planos de Ação Estratégica (no âmbito do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar) ou tem real possibilidade de se concretizar diferentemente e com autonomia e responsabilidade, ou não passará de uma mera intenção. O CNE recomenda ao Governo que alargue os campos de autonomia escolar e que respeite os que estão estabelecidos e os que vai estabelecer, numa base de confiança, responsabilidade e cooperação recíprocas.

e) A promoção da qualidade do ensino e das aprendizagens para todos e com todos, entendendo-a aqui na sua multidimensionalidade, tem de se traduzir em proporcionar percursos de qualidade para cada aluno, rejeitando o CNE qualquer solução de empobrecimento curricular para “atender” a alunos com baixo rendimento escolar. Todos podem aprender e progredir, realizando aprendizagens significativas e que tenham bem vivo o seu sentido de utilidade, e promovendo a aquisição real de saberes e de competências, devidamente incluídas em atividades programadas e curricularmente enriquecidas.

f) Não haverá melhorias reais dos processos de ensino e de aprendizagem se essas melhorias processuais não se sustentarem fortemente em dinâmicas de formação-ação dos professores, dinâmicas concretas, institucionais, persistentes e bem avaliadas e melhoradas, formação-ação dos professores que esteja devidamente enquadrada em planos e ações de melhoria das instituições escolares, com o apoio de instituições do ensino superior e de outras instituições sociais.

g) Desde 2009 que se ergueu uma nova geração de Programas Nacionais de apoio à melhoria do desempenho das escolas e dos alunos, nova geração esta que aposta na inteligência profissional dos professores e das escolas, com autonomia, dentro de um quadro geral nacional pré-estabelecido. A autonomia e a responsabilidade local tendem a reforçar a inserção sociocomunitária das instituições escolares e a participação de uma maior variedade de instituições sociais locais neste esforço comum. A prossecução deste tipo de políticas é essencial à melhoria da qualidade da educação em Portugal.

h) A redução administrativa e uniforme do número máximo de alunos por turma não opera, *per se*, qualquer melhoria no rendimento escolar das turmas se, ao mesmo tempo, esta intervenção não for apoiada por outras medidas definidas e desenvolvidas nas escolas, respeitando a diversidade de situações.

i) Estabelecido um princípio geral quanto ao número máximo de alunos por turma, deve ser deixada às escolas a liberdade de organização dos grupos/turmas mais apropriados a cada atividade, a cada grupo de alunos e a cada contexto curricular, devendo o Ministério da Educação elaborar um algoritmo que contemple o número de alunos inscritos, os alunos com NEE que são atendidos em cada ano de escolaridade, dentro das respetivas cargas horárias nacionais e comuns.

IV Parte

Reflexões finais e Recomendações

21. Tendo em conta os pontos iniciais descritos e a necessidade de concretizar estes princípios e critérios de orientação da ação política e escolar, o CNE enuncia de seguida uma série de aspectos que devem merecer especial atenção na elaboração das políticas de reorganização escolar e de promoção do sucesso para e com todos. Cada ponto inclui uma recomendação.

21.1. Na linha do que o Governo prometeu e das propostas agora em apreço na Assembleia da República, a diminuição do número máximo de alunos por turma pode constituir um sinal relevante para as escolas, os professores, os alunos e os pais.

Dada a sua pertinência e repercussão serem mais acentuadas no início do processo de escolarização, o CNE recomenda que esta medida seja progressivamente implementada com prioridade para os ciclos iniciais de educação e escolarização.

21.2. No que se refere à delimitação do número de alunos por turma seria importante que o Governo definisse, em função do número de alunos da escola, do tipo de curso e dos alunos com NEE, por ano de escolaridade e por ciclo de estudos, um algoritmo que permitisse às escolas saberem o teto de turmas que poderiam usar e, dentro dele, serem autônomas no ordenamento dos grupos de alunos, conforme as necessidades e possibilidades da própria escola.

Os grupos/turmas podem ser diversos em função da sua composição, das atividades em causa, das disciplinas, do tipo de aula, da localização geográfica da escola, fazendo com que ao eventual ganho pedagógico derivado de um número flexível de alunos por turma se possa juntar também uma diminuição do número de alunos, anos de escolaridade e turmas por professor.

21.3. O trabalho por projetos e as dinâmicas de trabalho por “equipas docentes” e por “turmas contíguas” constituem exemplos de modelos organizacionais que reclamam outros modos de organização dos grupos, das atividades escolares e de melhoria das condições para alcançar mais sucesso escolar. O CNE insiste em que todos ganharemos em que sejam conhecidas e divulgadas, tendo aqui os serviços centrais do Ministério da Educação um papel muito relevante.

21.4. Na Recomendação sobre a “retenção escolar nos ensinos básico e secundário” (2015) o CNE refere que *“o diagnóstico precoce e a intervenção específica e rápida aos primeiros sinais de dificuldades de aprendizagem são das estratégias que maior consenso reúnem no combate ao insucesso.”*, pelo que se devem desenvolver *“os instrumentos de sinalização precoce de dificuldades”*, permitindo assim *“intervir de forma atempada e adequada e, deste modo, obviar situações de insucesso escolar que conduzirão à retenção nos primeiros anos de escolaridade.”*

O CNE, nesta nova oportunidade, retoma e sublinha esta recomendação em ordem à promoção de um cuidado e efetivo sucesso escolar nos primeiros anos de escolaridade, concebendo-se em cada escola as iniciativas pedagógicas mais adequadas à deteção, ao diagnóstico e à superação precoce das primeiras dificuldades encontradas.

21.5. É muito importante, toda a literatura o afirma e o CNE tem-no recomendado, que se alcance a universalização do acesso à educação pré-escolar e se dê uma particular atenção aos 0-3 anos: *Seria essencial prosseguir no alargamento do acesso à educação pré-escolar, definindo metas no sentido da sua universalização, dando prioridade ao ano anterior ao início da escolaridade obrigatória.* (Parecer 8/2008).

O CNE entende que a recente medida governamental, que prevê a universalização do acesso das crianças de 3 anos à educação pré-escolar, até 2020, se insere nesta mesma linha de ação e deve ser realmente concretizada, pois pode não só promover um desenvolvimento mais harmonioso das crianças, como erguer sólidos esteios para uma aprendizagem escolar inicial de qualidade.

21.6. O CNE, atendendo também a vantagens decorrentes da verticalização das escolas em Agrupamentos, recomenda que, no trabalho cooperativo entre os educadores e os professores, seja exercido um especial cuidado pedagógico na transição entre a educação pré-escolar e o 1º ciclo, mormente na identificação de alguns cuidados a ter para que as aprendizagens escolares possam ser mais bem sucedidas, tal como recomendava também no Parecer 8/ 2008 *“Seria igualmente importante definir estratégias para garantir uma transição equilibrada entre a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico”*.

21.7. O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, em lançamento por parte do Governo, reúne o apoio do CNE, nomeadamente: (i) por incentivar a construção de Planos de Ação próprios das escolas/Agrupamentos, em articulação com as comunidades locais, assentes em compromissos locais; (ii)

por partir de fragilidades reais e diagnosticadas e apontar para soluções concretas e devidamente apoiadas em recursos a afetar, com o apoio do Conselho Pedagógico e do Conselho Geral; (iii) por assentar numa formação contínua dos profissionais de ensino feita à medida e como resposta às necessidades efetivas do projeto de melhoria em construção, favorecendo a produção de conhecimento contextualizado; (iv) por responsabilizar equipas de docentes de cada escola pelo acompanhamento e monitorização das medidas, numa rede de acompanhamento local, induzindo fortalecimento profissional e motivação.

Falta verificar se as perspectivas enunciadas irão ser levadas ao terreno e se as escolas vão mesmo melhorar a sua organização para a promoção de mais sucesso escolar, o que o CNE continuará a acompanhar com a maior atenção.

21.8. O CNE recomenda ainda que escolas e Agrupamentos possam ir um pouco mais longe e lançar Projetos “Insucesso 0”, em que, em alternativa às repetências existentes atualmente, se delinear um plano de ação plurianual e o respetivo orçamento, capazes de colocarem a promoção do sucesso no centro das prioridades das escolas, reduzindo-o tendencialmente a zero (acrescentando ganhos evidentes de recursos).

O ensino-aprendizagem por ciclos pode constituir uma estratégia mais consentânea com a promoção do sucesso escolar de todos, pois permite progressões a ritmos diferenciados e favorece as transições intermédias de ano dentro do ciclo de estudos, com a celebração de compromissos entre alunos, professores e pais para a recuperação do desempenho.

O repto poderia começar por algumas escolas-piloto, com o apoio do Ministério da Educação, tendo em vista acompanhar-se devidamente a conceção, a execução e a avaliação desta medida, que já está em aplicação em algumas escolas, com resultados devidamente comprovados.

21.9. Estes projetos e ações em prol de mais e melhor sucesso escolar implicam que a escola/Agrupamento se predisponha a organizar-se curricularmente de um modo mais flexível e simultaneamente mais rigoroso para que mais alunos tenham mais oportunidades e moratórias mais diferenciadas para aprenderem. Os ciclos de aprendizagem (geralmente coincidentes com os ciclos de ensino) surgem, a par de outras estratégias, como uma forma bem diferente de pensar as atividades de ensino e aprendizagem de uma grande diversidade de alunos, que progridem a ritmos diferenciados, mesmo dentro dos mesmos níveis etários.

O CNE recomenda que dentro destes ciclos seria mais viável integrar a gestão flexível do currículo, uma gestão sustentada na mobilização da profissionalidade dos professores, seja no seu saber, experiência e cooperação para melhorar sempre o seu ensino, seja num trabalho mais eficaz, desenvolvido em equipa entre os profissionais, desde a educação pré-escolar até ao ensino superior.

O CNE recomenda ainda que se ouçam os alunos, que tão esquecidos são, e se escute cuidadosamente o muito que têm para dizer e sugerir, em liberdade, em ordem à melhoria dos processos de ensino e de aprendizagem.

21.10. Neste cenário, as medidas e os programas de promoção do sucesso escolar só poderão ser verdadeiramente eficazes se se inscreverem numa ação mais coletiva, mais solidária e mais investigativa, em cada escola. A emergência das “comunidades de aprendizagem profissional” precisa de direções escolares apostadas neste horizonte, requer espaços e tempos de encontro, devidamente previstos na organização dos horários, reclama objetos de trabalho comuns e encaminha-se para a construção de valores educativos e pedagógicos partilhados que permitam efetivamente uma produção coletiva de respostas solidárias e eficazes. Por isso, o CNE recomenda que se alargue e aprofunde o trabalho em equipas

profissionais e que se reforce a intencionalidade pedagógica dos tempos de trabalho em comum já existentes, como os Conselhos Pedagógicos e os Conselhos de Turma.

21.11. A formação contínua dos docentes deve pois, no quadro das novas políticas de promoção do sucesso escolar, ser considerada como um direito e um dever dos profissionais e não como um mero voluntarismo, sob pena de se deixar de lado o essencial: o envolvimento de todos e de cada um dos docentes, ainda que progressivo e em ritmos diferenciados, na promoção do sucesso de todos e de cada um dos alunos. O CNE recomenda que o Ministério da Educação faça acompanhar as suas intervenções atuais e futuras em prol da promoção do sucesso de recursos e incentivos às escolas para que desenvolvam estratégias a atividades diversas de envolvimento e implicação prática de todos os professores.

21.12. O CNE sublinha de novo que as atividades escolares em que os pais têm a sua participação prevista na lei, mormente nos Conselhos de Turma, devem contar com esta qualificada presença em termos educativos. Por isso, os pais devem ser cuidadosa e atempadamente convocados pelas escolas e Agrupamentos. Além disso deve ser incentivada a participação dos pais, sobretudo pela via das Associações de Pais, em todos os Planos de promoção do sucesso escolar que se estão a construir atualmente nas escolas e Agrupamentos.

O CNE recomenda que o Estado deve garantir condições nomeadamente de tempo para as Associações de Pais possam participar e envolver-se na vida escolar e promover a capacitação parental conjuntamente com as suas Federações e Confederação.

Existem inúmeras boas práticas em matéria de envolvimento dos pais, mesmo nos casos em que as famílias manifestam um grande desfasamento com a cultura escolar. O CNE recomenda ao Ministério da Educação o seu levantamento rigoroso e a sua divulgação em todo o sistema de educação.

21.13. O Despacho Normativo nº 1-F/2016 assinala esse caminho ao permitir que “em benefício da integração do aluno e do seu progresso escolar, a escola pode promover outras ofertas específicas que apelam à diversidade, adaptadas ao perfil dos alunos”, sejam as tradicionais “turmas de percursos curriculares alternativos”, os modelos “programas integrados de educação e formação” e os “cursos de educação e formação”, sejam os projetos que as escolas criem de novo. Todas estas alternativas devem contar com o apoio dos serviços de orientação escolar e profissional e com um professor tutor, “tendo em conta os recursos existentes”.

No âmbito do acolhimento e apoio ao sucesso escolar de todos e de cada um dos alunos importa valorizar uma variedade de percursos que podem e devem ser construídos nas escolas/Agrupamentos. O CNE recomenda, mais uma vez, que estes percursos não decorram da amputação de disciplinas e cargas horárias do currículo geral, empobrecendo e desarticulando os planos de estudos, mas sejam construídos com base num enriquecimento curricular resultante de propostas devidamente ponderadas, arquitetadas em equipa e aprovadas em Conselho de Turma e em Conselho Pedagógico.

21.14. O ensino profissional deve continuar a ser valorizado positivamente como um modo diferenciado de realização de um percurso escolar longo e obrigatório, valorizado como primeira prioridade por muitos adolescentes. Aprender, mormente após os 14-15 anos, exige a mobilização de saberes e de competências, disposições e expectativas que são únicas de aluno para aluno e que requerem orientação e adequado encaminhamento. Devem pois, ser incentivados pelo Ministério da Educação, apenas aqueles projetos escolares que fazem dos cursos profissionais uma alternativa positiva e com reconhecimento na comunidade.

Devem também ser incentivados modelos diversos de alternância escola-empresa-comunidade e de formação em contexto de trabalho, tendo em vista promover a motivação e a qualidade da qualificação dos alunos que, por diferirem dos alunos do ensino regular, não são todos iguais e precisam eles também de dinâmicas pedagógicas diferenciadas.

21.15. Para que as práticas de inovação em ordem à melhoria dos processos pedagógicos e das didáticas sejam bem monitorizadas e bem sucedidas, é mister que nas escolas se desenvolvam cada vez mais as práticas voluntárias e autónomas de supervisão de pares, essencialmente formativa. Em muitos casos, os processos de supervisão começam entre colegas com uma boa relação pessoal e lentamente vão-se alargando, diversificando e ganhando um impacto crescente no apoio à correção de dificuldades e erros. Por vezes, também se complementam estas dinâmicas internas com um apoio externo e formativo, geralmente ligado às instituições do ensino superior com vocação específica na matéria.

Existem por todo o país inúmeras dinâmicas inovadoras nesta matéria, mas insuficientemente divulgadas e conhecidas. O CNE recomenda que o Ministério da Educação encontre os meios para conhecer, recolher sistematicamente e divulgar estas práticas, de modo a serem realizadas em mais escolas e Agrupamentos, pois delas depende em boa medida a eficácia dos projetos em curso de promoção do sucesso escolar para e com todos.

21.16. Estamos conscientes de que existe uma grande inércia a vencer, tanto em rotinas instaladas como em práticas ultrapassadas e em missões sociais da escolarização universal, obrigatória e gratuita, e que, por isso mesmo, o esforço de inovação que hoje se pretende, e bem, fundar nas escolas e Agrupamentos, não deve ser deixado exclusivamente nas mãos destas e destes. O CNE recomenda que a administração educacional se capacite com o apoio em recursos específicos e com sistemas de incentivos próprios à inovação em educação, à investigação-ação e à melhoria progressiva do desempenho social das escolas, com destaque para as que apresentam piores desempenhos escolares, muitas vezes porque se situam em contextos de "espiral social negativa" e não porque não se realize intenso e dedicado trabalho.

21.17. Num contexto sociocultural tão complexo, a orientação escolar deve ser reforçada e melhorada, desde logo na sua componente educativa, tonando-a acessível a todos os alunos, tendo em vista uma cuidada informação escolar, o apoio à realização de melhores escolhas escolares, bem como o apoio a cada aluno no seu desenvolvimento como pessoa em crescimento permanente, tendo em conta que a educação escolar também tem de contar com tempo e oportunidades para "aprender a ser" e aprender a viver juntos", como nos lembrou a UNESCO, em 1986, ao propor os pilares da educação do futuro.

Muitos adolescentes vagueiam nas escolas, aparentemente sem rumo e sem interesses, e importa que os profissionais que atuam nas escolas conheçam, analisem esta realidade e atuem em conformidade e com qualidade.

A par desta, também a orientação vocacional mais específica, ao longo de toda a escolaridade obrigatória, assume uma enorme relevância, pelo que devem estar disponíveis profissionais de psicologia escolar que exerçam esta tarefa com a qualidade exigida. O CNE recomenda ao Governo e às autarquias locais e às direções das escolas e Agrupamentos que reforcem e melhorem os serviços de orientação escolar e profissional, podendo estes estar ou não integrados em equipas multidisciplinares.

21.18. Educar hoje uma criança e apoiar um cuidado acesso ao conhecimento e o seu desenvolvimento durante 18 anos, num contexto sociocultural em profunda transformação, constitui um desafio de difícil concretização, sobretudo porque queremos que seja um bem proporcionado universalmente e com

qualidade, pelo que os profissionais de ensino não podem mais atuar isoladamente, devendo receber da sociedade o necessário apoio de outros profissionais e instituições.

As intervenções em ordem à promoção do sucesso escolar, em cada contexto, implicam muitas vezes a intervenção de outros profissionais especializados junto dos professores, tais como psicólogos, assistentes sociais, mediadores familiares e outros. Por isso, o CNE recomenda, no contexto prolongado de escassez de recursos, que aprendamos mais com as dinâmicas sociocomunitárias existentes em alguns municípios, que asseguram a presença de equipas multidisciplinares concelhias que realizam os apoios especializados às escolas, sempre que requeridos.

21.19. A qualificação da população adulta, seja no âmbito específico da alfabetização e da educação de adultos, seja da qualificação profissional e da reconversão, tem sido apresentada pela literatura e pela própria experiência desenvolvida entre nós na Iniciativa Novas Oportunidades, como constituindo um claro incentivo dos pais a um melhor acompanhamento da escolarização dos filhos e à sua aplicação ao trabalho escolar, potenciando assim a promoção do sucesso. O CNE recomenda que uma política mais intensiva de educação e formação de adultos possa vir a induzir efeitos muito positivos na promoção do sucesso dos alunos, em particular daqueles que são oriundos dos meios culturais mais afastados da “gramática escolar”.

21.20. Uma vez que a execução destes Planos de Ação Estratégica de promoção do sucesso escolar implica, entre outras iniciativas, como vimos, melhorar as didáticas e os modos de trabalho educativo com os alunos, conceber novos modos de agrupar os alunos, segundo matrizes flexíveis e mutáveis, novos desenhos curriculares e novos modos de afetação dos recursos, nomeadamente em concertação com a comunidade local, o CNE recomenda que toda a administração central e desconcentrada da educação, incluindo a Inspeção-Geral de Educação e Ciência, apoiem estes novos processos de regulação da melhoria da educação e atentem sobretudo na verificação, com critérios devidamente ponderados, da qualidade, justiça, eficácia e eficiência dos processos que conduziram ao cumprimento dos Planos de Ação aprovados e executados.

21.21. A Recomendação sobre a Retenção diz: *promover verdadeiras lideranças pedagógicas, orientadas para as aprendizagens e para o sucesso educativo, com responsabilidades cometidas aos diretores/as, conselho pedagógico, coordenador/a de ciclo, de departamento e diretores de turma.*

Os modelos autocráticos de liderança não favorecem a afirmação destas lideranças pedagógicas intermédias, apoucando-as, com perdas enormes de recursos disponíveis nas escolas, pois todos reconhecem o papel central destas como impulsionadores das mudanças e melhorias desejadas. O CNE recomenda que se invista numa gestão colegial e rigorosa destes processos de promoção do sucesso escolar, de reorganização da escola, de formação-ação e de melhor articulação com a comunidade envolvente.

Referências Bibliográficas:

Delors, Jacques (1996). *Educação: um tesouro a descobrir*. [relatório para a UNESCO da Comissão internacional sobre educação para o século XXI] Porto: ASA

Félix, Paula; Perdigo, Rute; Ramos, Filomena (2016). *Organização escolar: as turmas*. Lisboa: CNE

OECD (2005). *Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*. Paris: OECD

Resolução do Conselho de Ministros nº 23/2016, de 11 de abril, que cria o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar

Resolução do Conselho do Governo (Açores) nº 133/2015, de 14 de setembro, que aprova o ProSucesso - Plano Integrado de Promoção do Sucesso Escolar

Silva, M. et alii (org.) (2016). *Pensar a Educação – temas sectoriais*. Lisboa: EDUCA.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

8 de junho de 2016

O Presidente, José David Gomes Justino

DECLARAÇÃO DE VOTO

Relativamente ao parecer em apreciação e votação no Plenário do CNE de 8 de Junho de 2016 importa relevar, desde logo, a opção tomada pelo Conselho de *“enquadrar [o parecer] numa análise mais ampla, que comporta tanto a organização das escolas, nas suas múltiplas dimensões, como a promoção do sucesso escolar, objetivo principal que se pretende atingir seja com a redução do número de alunos por turma seja com a própria reorganização da escola”*, dando ao documento uma enorme importância e valor, na medida em que não se circunscreve ao debate sobre um número ideal de alunos por turma.

Nesse sentido parece-me importante sublinhar que se:

- Considera *“um sinal relevante para as escolas, os professores, os alunos e os pais a diminuição do número máximo de alunos por turma”*, ao mesmo tempo que se *“recomenda que esta medida seja progressivamente implementada com prioridade para os ciclos iniciais de educação e escolarização”*;
- Retoma a recomendação sobre a *“retenção escolar nos ensinamentos básico e secundário”* (2015), nomeadamente quanto ao *“diagnóstico precoce e a intervenção específica e rápida aos primeiros sinais de dificuldades de aprendizagem [como] estratégias que maior consenso reúne no combate ao insucesso”*;
- Reforça a importância da universalização do acesso à educação pré-escolar, dando uma particular atenção aos 0-3 anos;
- Valoriza o trabalho dos Conselhos Pedagógicos e dos Conselhos de Turma;
- Valoriza um currículo diversificado, flexível e simultaneamente rigoroso, no sentido de desenvolver todas as áreas da actividade humana, nomeadamente científica, tecnológica, artística e desportiva;
- Recomenda uma política mais intensiva de educação e formação de adultos;
- Critica os *“modelos autocráticos de liderança”*, sugerindo uma *“gestão colegial e rigorosa dos processos de promoção do sucesso escolar, de reorganização da escola, de formação-ação e de melhor articulação com a comunidade envolvente”*.

Ainda assim considero que o CNE deveria ter ido mais longe nas recomendações, tendo em conta o diagnóstico feito de diversas debilidades, nomeadamente:

- Sugerindo uma revisão do modelo de gestão escolar, que dificulte a adopção dos modelos autocráticos de liderança identificados e seja mais amigo da gestão colegial e democrática;

- Propondo a redução da dimensão dos agrupamentos verticais, de modo a melhorar as condições de funcionamento dos órgãos de gestão pedagógica e dar consistência ao conceito de comunidade escolar e de projecto educativo, que se encontra diluído em agrupamentos com escolas dispersas e milhares de alunos;

Em conclusão, o voto favorável deste parecer justifica-se pela sua grande qualidade, pelo diagnóstico rigoroso que faz das condições necessárias à promoção do sucesso escolar e pela relevância das recomendações que contém, no sentido de propor soluções criativas, inovadoras e exequíveis para os problemas identificados. Por outro lado, o facto de não conter todas as recomendações que considero importantes não é suficiente para pôr em causa o apoio ao parecer, justificando apenas a referência que é feita na presente declaração de voto. *Francisco Santos.*

Rua Florbela Espanca / 1700-195 LISBOA

Contacto (+351) 217 935 245

cnedu@cnedu.com

