





Recomendações do

CNE



A - Recomendações Gerais

1. A Continuidade das políticas educativas é crucial para o desenvolvimento estratégico da Educação e Formação e não se coaduna com alterações avulsas na estrutura e organização do sistema.

Os efeitos das políticas são lentos e requerem uma visão global dos fins a atingir e o esforço profundo e empenhado da população portuguesa na qualificação de todos. Sendo essa qualificação um factor fundamental para o desenvolvimento pessoal e do país, cada um deve também responsabilizar-se pelo seu próprio futuro e pelo bem-estar das comunidades locais.

Apesar de insistentemente afirmada, a necessidade de um consenso global sobre o modo de concretizar a melhoria da Educação e Formação ainda não foi satisfeita, pelo que o Conselho Nacional de Educação reafirma a sua urgência e manifesta disponibilidade para contribuir para a construção dos necessários consensos, enquanto órgão de concertação social relativamente às políticas de educação.

2. Um plano para o desenvolvimento educativo que defina as áreas estratégicas, as prioridades de intervenção e as medidas a desenvolver é necessário para que se possa consistentemente projectar a evolução desejada e monitorizar a sua realização.

Temos assistido a uma melhoria progressiva dos níveis de qualificação da população portuguesa e o abandono precoce do sistema tem vindo a descer de forma consistente na última década. Em 2010, a percentagem da população entre 20 e 24 anos que concluiu pelo menos o nível secundário atingiu 58,7%, permanecendo contudo a necessidade de garantir ritmos elevados de recuperação que nos permitam superar o atraso e alcançar as metas com que nos comprometemos com o horizonte de 2020.

A equidade do sistema exige uma atenção redobrada às desigualdades que persistem, designadamente a correcção de assimetrias na distribuição de recursos e na qualidade dos percursos de aprendizagem que são oferecidos a crianças e jovens de ambos os sexos.

O Governo deve promover as políticas que conduzam ao cumprimento das metas europeias definidas para 2020, e a mais curto prazo as nacionais intercalares, não se eximindo a sociedade do dever de participar no seu desenvolvimento, acompanhando os progressos e resultados obtidos.

O Conselho Nacional de Educação considera que importa também definir o conjunto de indicadores que devem ser adoptados nos sistemas de monitorização e de avaliação das políticas e do seu impacto na população portuguesa, de modo a permitir identificar insucessos e reorientar medidas.

Num permanente esforço de prestação de contas à sociedade, impõe-se não descurar as formas de informação adequadas para que todos tenham oportunidade de contribuir para a melhoria do sistema.

3. Em tempos de crise, Educação e Ciência são garantia de futuro pelo que é fundamental que a Educação e a Formação sejam encaradas como garante do desenvolvimento das pessoas e dos países e, como tal, não devem deixar de ocupar o centro das políticas e constituir uma prioridade do investimento público.

Uma Educação de qualidade para todos constitui uma alavanca para sair da crise actual, na medida em que promove a instrução e o enriquecimento cultural dos cidadãos, a sua capacidade de iniciativa, de criatividade e de compromisso com o bem comum.

A necessidade de tornar mais eficiente o sistema educativo, de racionalizar meios e recursos, não deve prejudicar o investimento continuado e consistente na Educação e Formação.

É indispensável garantir a tendência de melhoria da equidade e qualidade da educação, evitando que os cortes financeiros, mesmo quando se revelem indispensáveis, recaiam sobre áreas que comprometam a melhoria dos níveis de qualificação dos portugueses e o crescimento sustentado da sociedade.

4. Melhor qualificação dos portugueses e o prolongamento efectivo dos níveis de escolarização, de modo a garantir o ensino secundário como habilitação mínima de referência, são condições essenciais para fazer face aos desafios da globalização.

Os níveis de escolarização e qualificação dos portugueses são ainda muito baixos, quando comparados com os dos demais cidadãos dos países da União Europeia, embora nos últimos anos a formação escolar e profissional tenha tido um incremento muito significativo. Diversificaram-se as ofertas para acolher populações específicas, assim contribuindo para evitar abandonos precoces da escolaridade, bem como os sistemas de reconhecimento e validação de competências têm contribuído para diminuir a população subqualificada.

No ensino superior, os níveis de frequência dos alunos com 20 anos atingem um grau comparável e superam mesmo níveis europeus. Foram também, neste nível, diversificadas as estratégias de acesso e formação, designadamente através do novo regime de ingresso de maiores de 23 anos e da criação dos cursos de especialização tecnológica.

E, no entanto, os resultados conseguidos estão ainda aquém do exigido. A evolução do número de inscritos e certificações de nível secundário demonstra que não será possível atingir as metas com que Portugal se comprometeu para 2020 sem o recurso a medidas extraordinárias dirigidas à captação de públicos pouco escolarizados.

As dificuldades exigem políticas adequadas e esforços redobrados dos sistemas de educação e formação e das suas práticas, mas também o envolvimento das instituições e actores sociais e estruturas do tecido empresarial. O contributo das empresas pode também ser decisivo, quer pela valorização das qualificações em novas admissões, quer pela aposta na elevação do nível de qualificação dos seus colaboradores ou na promoção do seu desenvolvimento profissional.

O CNE retoma, a este propósito, recomendações já anteriormente aprovadas que apontam para a necessidade de promover a melhoria das aprendizagens e intervir aos primeiros sinais de dificuldade, como forma de evitar a acumulação de repetências. Salienta-se, por outro lado, a necessidade de a avaliação externa das escolas se focalizar nas aprendizagens e resultados escolares, devendo considerar o valor acrescentado do processo educativo, isto é, a capacidade de cada escola para superar as dificuldades de partida dos seus alunos, designadamente as que decorrem dos contextos sociais em que a escola intervém.

Além disso, em função da análise efectuada, o Conselho Nacional de Educação recomenda:

- O investimento na clarificação do sistema de educação e formação e das ofertas disponíveis, tornando-as inteligíveis a profissionais, alunos e famílias de modo a facilitar a escolha de percursos escolares ou profissionais mais adequados aos interesses e capacidades de cada um.

- A melhoria dos processos de informação e de orientação escolar e profissional e da cobertura da rede escolar.
- A avaliação do grau de consolidação das medidas de promoção da escolaridade e qualificação abrangidas na Iniciativa Novas Oportunidades, por forma a que a proposta de um novo programa de estímulo à aprendizagem ao longo da vida tenha em conta os resultados e investimento anteriores e impulse a elevação dos níveis de qualificação de jovens e adultos pouco escolarizados.
- A racionalização da oferta das diferentes modalidades de formação existentes, tendo em conta a qualidade dos processos formativos e a sua relevância profissional.
- Na estruturação da oferta, adoptar como critério a harmonização com:
 - a) a distribuição geográfica das ofertas formativas, de modo a evitar duplicações geradoras de desperdício;
 - b) as necessidades do tecido produtivo nacional e local e, conseqüentemente, com o seu potencial de empregabilidade;
 - c) as expectativas e interesses da população, consubstanciadas na procura da formação;
 - d) os recursos e objectivos das próprias unidades de formação.

B - Recomendações específicas

1. Educação de infância

Promoção da equidade na educação

Avaliações internacionais recentes, em que Portugal participou, alertam para o perigo de serem as crianças de meios mais desfavorecidos as que têm menos acesso à educação pré-escolar. Verifica-se, por outro lado, que apesar da melhoria verificada nas taxas de pré-escolarização, Portugal está entre os países em que é menos nítida a diferença de desempenho em níveis de escolaridade subsequentes por parte de crianças que frequentaram a educação pré-escolar, em relação aos seus pares que não usufruíram destes serviços (PISA 2009).

Há ainda a considerar que, nos últimos anos, se tem registado alguma retracção da oferta pública, que desloca a pressão da procura para o sector privado e solidário (IPSS), podendo ser geradora de desigualdade de oportunidades no acesso à educação de infância em regiões onde a rede privada não tem compensado a quebra que se verifica na rede pública.

Esta situação apela a uma monitorização mais sistemática, não só das condições de acesso à educação de infância, mas também da qualidade dos processos educativos e de funcionamento dos estabelecimentos, para que a educação a este nível possa melhor cumprir a sua missão de desenvolvimento pessoal e social das crianças e de promoção da equidade nos percursos escolares subsequentes.

A profissionalização das amas e a inclusão da valência dos cuidados para a primeira infância na formação inicial de educadores poderá contribuir para a melhoria da qualidade do atendimento educativo prestado no grupo etário dos 0 aos 3 anos.

2. Ensinos básico e secundário

Combate a atrasos sistemáticos na escolaridade dos alunos

O desfasamento etário dos alunos na frequência dos anos de escolaridade está generalizado a todos os graus de ensino, o que evidencia o recurso frequente à retenção em detrimento de outras medidas mais eficazes que possam agir sobre o problema de fundo que afecta a sua capacidade de aprendizagem. Este fenómeno é gerador de desmotivação e abandono escolar precoce, o que reverte em desfavor da equidade e da eficácia do sistema, das condições para a universalização da escolaridade obrigatória de 12 anos e das nossas possibilidades de cumprimento das metas com que nos comprometemos a nível europeu.

A persistência destes desvios apela a uma mudança profunda na atitude dos professores e das escolas face ao insucesso dos seus alunos, procurando centrar a sua actuação no diagnóstico das dificuldades que afectam a aprendizagem e agir sobre elas atempadamente. O CNE tem defendido a necessidade de encontrar alternativas para que os alunos trabalhem mais e aprendam mais nas escolas.

Esta mudança só será possível com o reforço da formação em exercício dos professores e com maior autonomia das escolas que assim poderão organizar as melhores soluções, apelando a uma intervenção integrada com os recursos da comunidade.

Tratando-se de um fenómeno com contornos nacionais, o desvio etário apresenta especificidades regionais que são muitas vezes confirmadas em anos sucessivos e nos resultados das provas de aferição e exames nacionais.

A persistência destes desvios, com maior intensidade em algumas regiões, recomenda a realização de estudos mais aprofundados sobre

as causas de maior ocorrência sistemática destas situações. O estudo dos factores que intervêm nas regiões onde há menor recurso à retenção e que simultaneamente apresentam resultados superiores à média em provas nacionais poderá também contribuir para elucidar a problemática e, através da disseminação de práticas bem sucedidas, ajudar a inverter a situação.

O CNE recomenda ainda que se levem a cabo iniciativas específicas para grupos já identificados como apresentando maiores dificuldades nos seus percursos escolares: alunos do sexo masculino, alunas e alunos provenientes de meios sociais desfavorecidos e da imigração.

Aposta na transparência e comparabilidade dos resultados da aprendizagem

A avaliação dos resultados da aprendizagem dos alunos pode ser decisiva para a monitorização do sistema, para informar sobre os constrangimentos ao seu bom funcionamento e traçar as linhas que permitam um desenvolvimento equilibrado e uma maior eficácia face aos desafios assumidos.

As provas de aferição e os exames nacionais têm constituído elementos essenciais nesse processo, mas só poderão cumprir cabalmente esta missão se houver estabilidade nos níveis de exigência e na composição matricial das provas.

Para o desenvolvimento destes instrumentos de monitorização do sistema, após os esforços de lançamento e consolidação que vêm sendo desenvolvidos, o CNE recomenda que se aposte na sua estabilização e na transparência e comparabilidade dos resultados.

Validação social e pedagógica das metas de aprendizagem

As metas de aprendizagem definidas no ano transacto, além de poderem contribuir para a regulação das práticas, também poderão dar um valioso contributo

para a estabilização e desenvolvimento do processo de elaboração das provas nacionais.

Reforça-se a este propósito a recomendação do CNE sobre a importância da validação social e pedagógica das metas definidas, sugerindo o recurso a uma monitorização rigorosa que conduza a uma melhor harmonização e unidade na formulação dos referenciais por disciplina.

3. A orientação escolar e profissional

Uma função estratégica na qualificação

A orientação escolar e profissional deve desempenhar um papel estratégico na elevação dos níveis de qualificação da população portuguesa, ao facilitar o acesso à informação sobre a oferta de educação e formação disponível e ajudar jovens e adultos na construção de uma identidade pessoal e vocacional. Deve também desempenhar uma função muito relevante nos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, acompanhando e alicerçando a construção de percursos formativos e profissionais. A expansão e diversificação das alternativas de formação e a procura por parte de novos públicos exigem uma presença mais próxima dos serviços de orientação, quer nas escolas, quer noutras estruturas da comunidade, que a indefinição do sector tem vindo a prejudicar.

O CNE recomenda a definição de uma política geral para a orientação escolar e profissional que possa reforçar as estruturas já instaladas e integrar as necessidades decorrentes da expansão e diversificação do sistema de educação e formação, tendo em conta os seguintes critérios:

- Favorecer a aquisição da capacidade de orientação ao longo da vida
- Facilitar o acesso de jovens e adultos aos serviços de orientação
- Desenvolver a qualidade e flexibilidade na prestação de serviços de orientação vocacional, atendendo à natureza dos destinatários

- Definir uma política de recrutamento de profissionais de orientação que reconheça a natureza especializada do aconselhamento vocacional
- Equilibrar o rácio psicólogo/alunos e reduzir a dispersão geográfica do atendimento
- Incentivar a coordenação e cooperação dos diversos intervenientes a nível nacional, regional e local

4. Ensino superior

Sustentar mudanças e melhorias sistémicas

O CNE tem vindo a acompanhar o impacto da reforma do ensino superior no sentido de perceber as reais mudanças e melhorias sistémicas introduzidas e o modo como se está a processar a reorganização do sistema. É ainda cedo para antecipar todos os efeitos e implicações das reformas introduzidas, sendo certo que a grave crise financeira que se atravessa pode fazer perigar a aplicação das reformas gizadas, criando novos constrangimentos às instituições de ensino superior difíceis de superar.

O novo modelo de governo das instituições encontra-se generalizado e deve merecer o benefício do tempo para alicerçar a sua experiência. É importante que não sejam efectuadas alterações legislativas antes de uma avaliação criteriosa sobre a forma como as instituições se adaptaram a este novo quadro de referência, incluindo a utilização feita, ou não, das oportunidades que o mesmo oferece.

O processo de acreditação de cursos e a avaliação das instituições de ensino superior é essencial a uma maior credibilização do sistema, pelo que deve prosseguir sem quaisquer interrupções. Os seus resultados constituirão as bases para a reconfiguração do sistema, tendo em atenção que tal reconfiguração não deve ter como objectivo único a racionalização dos custos ou dos investimentos, muito embora tal constitua um benefício em si mesmo, mas atender à melhoria da qualidade do ensino, às necessidades do tecido económico, à

formação de massa crítica, sendo construída a partir da realidade das instituições já existentes e da sua evolução recente.

O CNE tem acompanhado o debate existente na sociedade portuguesa e no espaço europeu sobre a realização de consórcios e fusões tendo em vista a criação de excelência e de massa crítica. Já no Estado da Educação 2010 era defendida a necessidade de reconfiguração da rede de instituições e oferta de cursos, recomendação que se mantém. Os consórcios e fusões deverão partir de processos negociados pelas instituições que os propõem. O CNE irá acompanhar as boas práticas já existentes nesta área.

Dados os constrangimentos demográficos em Portugal, o cumprimento da meta europeia de 40% de diplomados no grupo etário dos 30-34 anos em 2020 exige um esforço continuado por parte das instituições de integração das novas gerações e de capacidade de captação de novos públicos. Nesse sentido, a transição do ensino secundário para o ensino superior necessita de ser melhor articulada no plano curricular, de modo a garantir a preparação adequada dos alunos para o prosseguimento com sucesso dos estudos escolhidos.

Por outro lado, a diversificação das ofertas de formação existentes e o seu modo de organização são condições essenciais para que se verifique aumento de diplomados, devendo o seu desenvolvimento ser objecto de avaliação e aperfeiçoamento. A sustentabilidade do Contrato de Confiança celebrado com as instituições de ensino superior público e a sua monitorização são, assim, imprescindíveis, a par do incentivo devido ao ensino superior privado para que este se possa associar, também, ao esforço nacional a realizar.