

a realização de um estudo (adiante designado por Estudo) sobre esta problemática, coordenado pelo Professor(a) Isabel Almeida, que reuniu para esse fim uma equipa de especialistas de várias áreas das Ciências da Educação. O Estudo foi entregue ao CNE em Março de 2008 e a reflexão produzida organizou-se em torno de três objectivos:

- Caracterizar a situação portuguesa sobre a temática em análise;
- Comparar a situação portuguesa com a situação noutros países;
- Perspectivar novos rumos.

Na redacção do texto final do Estudo foram tidos em consideração as contribuições de um grupo de especialistas que se pronunciaram sobre uma versão preliminar do mesmo, num *workshop* organizado para o efeito.

Para além deste Estudo, cuja apresentação e discussão pública tiveram lugar no âmbito de uma conferência (1) que reuniu especialistas nacionais e estrangeiros, foram ainda promovidas outras iniciativas visando aprofundar o conhecimento da situação portuguesa, de inovações em curso e da situação existente noutros países europeus.

Numa fase seguinte, foram ainda realizados mais dois seminários que se centraram na diversidade dos contextos escolares (2) e na organização do trabalho escolar no 1.º ciclo do ensino básico (3). Nesses seminários houve a preocupação de envolver participantes que apresentaram situações educativas portuguesas e de países da União Europeia.

O presente projecto de parecer tem por base o conhecimento decorrente das diversas iniciativas atrás mencionadas, a reflexão produzida ao nível das Comissões do CNE directamente envolvidas nesta problemática, bem como as recomendações do estudo comparativo promovido pela OCDE, intitulado *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education* (4).

Na primeira parte, apresentam-se as questões emergentes da análise da problemática e, no final, formula-se um conjunto de recomendações a ter em conta no processo de reconfiguração da educação das crianças em Portugal.

O projecto de parecer agora apresentado assume que a problemática da educação dos 0 aos 12 anos deverá ser encarada sob o duplo ângulo da melhoria da sua qualidade e da garantia de equidade no sistema.

A — Questões emergentes

1 — O papel da sociedade no desenvolvimento e protecção das crianças

Educar a criança é uma importante tarefa da família e da escola, mas a sociedade em geral tem uma forte responsabilidade nessa missão. À escola e à família têm sido, progressivamente, imputadas responsabilidades a que elas, de modo isolado, terão dificuldade em responder. A escola pública do 1.º ciclo tem vindo a reforçar a sua presença no quotidiano das crianças. Mas essa evolução não dispensa uma maior articulação dos recursos locais em torno de projectos de enquadramento social e respostas mais atempadas aos problemas. O desenvolvimento harmonioso das crianças e jovens exige uma responsabilidade social de importância acrescida em situações de risco. Essa responsabilidade social deve abranger a protecção de condições para a integração social e para o desenvolvimento das crianças, bem como a educação para a cidadania nas suas múltiplas dimensões, em que o papel das estruturas locais, em especial das autarquias, assume maior importância.

O estudo refere que “Os problemas actuais da infância exigem respostas interdisciplinares, holísticas, diversificadas e, muitas vezes, locais, pelo que se recomenda o incentivo ao trabalho em equipa entre profissionais com competências diversificadas, como é o caso da saúde, da educação, da cultura, da ação social” (p. 126).

Pensar a educação das crianças dos 0 aos 12 anos obriga a que se reforcem os mecanismos de protecção das crianças em risco. Somos frequentemente confrontados com situações em que esses mecanismos falham. Por outro lado, há que organizar uma maior articulação entre a família e a escola e clarificar responsabilidades na resposta aos problemas das crianças em risco.

Com frequência, são identificados crianças e jovens em situação problemática, mas a indefinição de responsabilidades permite que os correspondentes processos circulem entre instâncias e se arraste a sua resolução, perdendo-se a oportunidade de uma intervenção atempada e útil. Existem actuações muito diversas nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens que, deste modo, não garantem, de forma generalizada, a eficácia das respostas a dar.

2 — O lugar da educação da criança dos 0-12 anos no contexto do ensino básico de nove anos

Pela Lei de Bases do Sistema Educativo foi criada um ensino básico de três ciclos que deverá constituir uma unidade coerente e criar condições de promoção do sucesso escolar e educativo a todos os alunos.

Conselho Nacional de Educação

Parecer n.º 8/2008

Parecer sobre “A Educação das Crianças dos 0 aos 12 anos”

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborada pela Conselheira Relatora Ana Maria Dias Britencourt, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 21 de Outubro de 2008, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu terceiro Parecer no decurso do ano de 2008.

Parecer

Durante o Debate Nacional sobre Educação, o Conselho Nacional de Educação recebeu várias sugestões no sentido do aprofundamento das questões relacionadas com “A Educação das Crianças dos 0 aos 12 anos”. Portugal tem um ensino básico que não se adequa à evolução trazida pela democratização do acesso à educação e consequente diversificação da população escolar que o beneficia. Os persistentes níveis de insucesso e abandono escolares são reflexos das dificuldades de resposta aos problemas que impedem a concretização de um ensino básico de qualidade para todos.

Considerou-se que o CNE poderia dar um contributo significativo nesta área, promovendo a reflexão sobre a actual estrutura e organização da educação de infância e do ensino básico no quadro da Lei de Bases do Sistema Educativo (L.BSE), designadamente quanto a orientação educativa das primeiras idades, ao conceito de escola a desenvolver, a estrutura dos ciclos de ensino, aos percursos dos alunos. Assim, o CNE assumiu como uma das suas prioridades estudar a educação na etapa da vida das crianças situada entre os 0 e os 12 anos de idade, tendo adoptado como metodologia o estabelecimento de uma relação dialéctica entre o conhecimento científico e o debate de concertação socio-educativa.

A realização de uma primeira conferência internacional e de um *workshop* de especialistas nacionais constitui o ponto de partida para

Uma escolaridade básica de 9 anos seria, em princípio, consentânea com o princípio da equidade e com as recomendações da OCDE, sobretudo, no que se refere ao risco de adopção precoce de critérios de diversificação de vias escolares ou de selecção com base nas aprendizagens. Contudo, apesar de uma melhoria clara no 1.º ciclo e de algum modo no 2.º ciclo, os níveis de insucesso e abandono continuam elevados, o que é agravado com a progressão dos alunos ao longo dos ciclos (vide Anexo I).

Mais de vinte anos decorridos sobre a aprovação da LBSE e um cenário que é hoje profundamente diferente — caracterizado por uma significativa democratização do acesso e por um processo de extrema diversificação dos públicos escolares — a escola, tal como tinha sido então pensada, não se revelou capaz de produzir respostas adequadas. Acresce que Portugal se tornou, num curto espaço de tempo, num país de imigração, e que coloca novos desafios à capacidade de enquadramento dos alunos em contextos de multiculturalidade e diversificação social extrema.

A descrição da missão dos três ciclos do ensino básico (LBSE) já não constitui hoje justificação suficiente para a sua persistência, tal como estava definida a partida. Para muitos alunos a aquisição de competências básicas não pode ser interrompida no fim de quatro anos, devendo prosseguir após o 1.º ciclo. A definição dos 2.º e 3.º ciclos suscita dúvidas sobre a adequação da duração de cada um deles e mesmo sobre a pertinência de um modelo de dois ciclos abrangendo estes níveis etários. Objectivos como, por exemplo, a aquisição de métodos e instrumentos de trabalho, acentuados na definição do 2.º ciclo, deveriam constituir uma linha de trabalho dominante em qualquer ciclo de ensino básico, no contexto de aprendizagem ao longo da vida e de uma sociedade do conhecimento.

Se a estrutura em três ciclos teve uma justificação histórica, como ilustra Natário de Frense no Estudo, para sentido revê-la hoje, decorridos mais de vinte anos, face à constatação de que, na prática, a articulação entre ciclos e a criação de percursos educativos coerentes não se processou, por razões que se prendem com culturas e práticas institucionais e organizacionais, apesar das decisões tomadas nesse sentido ao longo das últimas décadas.

Importa questionar o lugar do 2.º ciclo no ensino básico de 9 anos, tendo em conta, designadamente, o desenvolvimento das escolas básicas integradas e os novos currículos das Escolas Superiores de Educação, pós-processo de Bolonha, onde se prevê a formação de professores para os primeiros seis anos de escolaridade.

Será necessário estabelecer a transição entre ciclos e a passagem dos alunos para um ensino com um número maior de disciplinas, assim como definir estratégias que garantam a todos os alunos, ao longo do ensino básico, uma orientação consistente e condições para a construção de uma identidade vocacional.

Será igualmente necessário estabelecer uma coerência na educação básica de 9 anos, dentro do espírito da aprendizagem ao longo da vida, assim como repensar a missão do ensino básico face à tendência para o alargamento da frequência da escolaridade secundária para todos, o que coloca novas questões sobre a missão do ensino básico.

3 — A educação dos 0 aos 6 anos

A educação dos 0 aos 6 anos é decisiva como pilar para o desenvolvimento educativo das crianças e é factor de equidade. O estudo aponta nesse sentido. É também na mesma linha que o estudo da OCDE (1) considera que "a primeira prioridade para a equidade são os dispositivos de educação e acolhimento das crianças muito pequenas, bem como as medidas de política pública destinadas a melhorar as suas condições de vida". [E se a educação for paga, o custo deve ser baixo ou nulo para as famílias que não podem pagar] (p. 21)

A evolução da educação em Portugal tem sido marcada por uma mudança de estruturas e projectos destinados a educação dos 0 aos 3 anos e por uma franca expansão, na década de 1990, das estruturas destinadas às crianças dos 3 aos 6 anos numa lógica de educação pré-escolar, considerada como a primeira etapa do ensino básico.

No que respeito à educação dos 0 aos 3 anos de idade, parece haver consenso sobre a necessidade de aumentar a oferta, de promover a intencionalidade educativa nos contextos de guardiá, bem como avaliar e melhorar a qualidade dos meios existentes. No estudo recomenda-se "um alargamento dos apoios destinados às crianças dos 0 aos 3 anos de idade, a profissionalização das amas e uma intencionalidade educativa mais explícita, uma continuidade nas transições entre fases educativas, uma melhor oferta de ocupação dos tempos livres, uma articulação entre serviços sociais e serviços educativos que ultrapassem a tradicional associação de serviços de carácter social às populações mais carenciadas e de serviços educativos às mais favorecidas, uma maior articulação entre as famílias e as outras entidades educativas" (Sumário executivo)

Sabem-se, no entanto, que as famílias desempenham um papel crucial no desenvolvimento das crianças destas idades, que tem vindo a ser des-

curado com a crescente urbanização e com o aumento do envolvimento das mesmas, a tempo inteiro, no mercado de trabalho. Assim, em paralelo com as políticas públicas de oferta de serviços educativos, deveriam criar-se condições que permitam às famílias conciliar o trabalho com o acompanhamento das crianças, o que implica uma visão integrada e multi-setorial desta problemática. Deveriam igualmente ser potenciadas estratégias de educação familiar, no sentido da revalorização do papel das famílias no enquadramento educativo das crianças.

Quanto à educação pré-escolar, registou-se um significativo alargamento, sendo a taxa actual de frequência de cerca de 78% (entre os 3 e os 5 anos) e de 87% no último ano de frequência. Há um importante esforço investido no nível dos meios, da orientação curricular, da formação do pessoal responsável e da coordenação dos diferentes sectores envolvidos. Importa, agora, continuar a expansão, de modo a garantir o acesso de todas as crianças entre os 3 e os 6 anos.

Neste sector, colocam-se questões tais como a definição de metas para a expansão do sistema e a definição do estatuto para a educação pré-escolar, que poderá continuar a ser facultativa ou tornar-se obrigatória, por exemplo, para as crianças de cinco anos de idade.

4 — A educação básica

4.1 — Avaliação e qualidade do 1.º ciclo

A qualidade das aprendizagens realizadas no 1.º ciclo do ensino básico marca profundamente os percursos escolares. E, no entanto, a escola primária pública foi durante muito tempo "o parente pobre" do sistema. Apesar de conseguida a escolarização universal e de uma certa evolução qualitativa traduzida, designadamente, numa diminuição do insucesso/abandono, a acumulação de dificuldades e insucessos por parte dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico foi e continua a ser uma constante extremamente negativa do sistema que põe em causa a conclusão da escolaridade obrigatória e a possibilidade da efectivação de percursos escolares mais longos.

Existem actualmente em Portugal mudanças que têm potencialidades para melhorar a escola de 1.º ciclo e cujos efeitos serão imponentes a avaliar, designadamente, quanto à integração dos alunos e diminuição do insucesso escolar. Estão neste caso medidas como a criação dos Agrupamentos de Escolas, dos Centros Educativos ou dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária. É necessário aprofundar o conhecimento sobre as práticas desenvolvidas nestes contextos no que diz respeito, em especial, à capacidade de apoio às dificuldades encontradas pelos alunos. É preciso ter um eficaz observatório de práticas que possa corrigir, em tempo útil, as disfunções do sistema.

Apontou-se para a necessidade de avaliar, igualmente, o impacto na qualidade e na equidade do sistema de outras medidas que apontam no mesmo sentido, tais como a estabilidade dos professores nas escolas, os programas de formação contínua de professores do 1.º ciclo, a "escola a tempo inteiro", as actividades de enriquecimento curricular e os programas para a generalização de acesso ao TIC.

Foi recorrente, nos debates realizados pelo CNE, uma chamada de atenção para a subutilização e descaracterização do 1.º ciclo em algumas práticas de gestão dos Agrupamentos de Escolas, que poderão estar associadas ao desconhecimento, por parte dos gestores dos 2.º e 3.º ciclos, dos modos de trabalho e organização pedagógica do 1.º ciclo.

Foram manifestadas preocupações em matéria de apoio a alunos com dificuldades, tendo sido assinalado o número reduzido de professores de apoio. Considerou-se que, embora os princípios orientadores da acção pedagógica apontem para uma organização de carácter globalizante, as regras mais recentes relativas à organização da semana de trabalho induzem, por vezes, agendas fortemente disciplinadas ao delimitarem tempos específicos para cada área. Esta tendência é um obstáculo forte a uma necessária diferenciação pedagógica.

Para todos os casos, haverá a necessidade de avaliar a capacidade de resposta e acompanhar a sua evolução.

4.2 — As (des)continuidades ao longo do ensino básico

As rupturas entre ciclos da escolaridade básica e secundária têm sido consideradas, como factores de insucesso, originadas pela instabilidade na relação professor-aluno.

O estudo alertou para o problema da transição brusca entre o 1.º e o 2.º ciclos, em que o aluno passa de uma escola em que tem um professor único a maior parte do tempo para uma escola com um número variável mas sempre elevado de professores.

Como estabelecer uma transição gradual entre estes dois níveis? Para sentido a existência de um segundo ciclo?

Existe um défice de sentido no actual 2.º ciclo de escolaridade, tal como está definido. O facto de ser composto por dois anos, sem articulação a nítida e a jusante, e de os objectivos que presidiram à sua criação já não se manterem, é dever ser objecto de reflexão, quer ao

nível da definição formal do ensino básico quer, sobretudo, ao nível da gestão dos agrupamentos de escolas, da organização dos percursos educativos e da continuidade pedagógica que deve prevalecer sobre outros critérios organizativos ou administrativos.

O actual 2.º ciclo perde sentido, quer quando se analisa a luz da evolução do ensino básico, quer quando se compara a sua estrutura com a dos sistemas educativos europeus. Nestes encontram-se modelos organizativos muito diversificados, com o ensino primário apresentando uma duração que pode variar entre os quatro e os nove anos (vide anexo 2).

O estudo equaciona diferentes possibilidades de estruturação desta etapa da educação, sem contudo apontar uma solução: desde a criação de um ciclo único, abrangendo o 1.º e 2.º ciclos, à divisão do 2.º ciclo associando um ano ao 1.º ciclo e um ano ao actual 2.º ciclo, em ainda a associação do 2.º com o 3.º ciclos. São, por outro lado, apontadas soluções organizativas que seria possível estabelecer sem uma previa alteração da estrutura de ciclos como, por exemplo, a coadjuvação no 1.º ciclo, tal como previsto na LBSE, ou estratégias de coadjuvação de professores do 1.º ciclo no 2.º ciclo, designadamente no campo das literacias, já implementadas no terreno.

Para além desta, seria também útil estabelecer como norma a continuidade dos professores e das equipas pedagógicas ao longo do percurso escolar dos alunos. São frequentes as situações em que os alunos do 1.º ciclo mudam várias vezes de professor ao longo do mesmo ano ou na transição entre os anos. Também no 2.º ciclo (e no 3.º) é muito frequente a instabilidade no nível das equipas docentes e da duração de tema, elementos prejudiciais à criação de percursos educativos harmoniosos. As mudanças de estabelecimento do corpo docente nas escolas vieram possibilitar que se ultrapassassem alguns destes problemas, mas persistem na prática soluções muito prejudiciais aos alunos.

Tendo em vista a diminuição dos problemas decorrentes das transições bruscas entre ciclos é possível reduzir o número de professores de 2.º ciclo de escolaridade, desde que se realize o ensino por área curricular, associando as Áreas Curriculares Não Disciplinares. Aliás, a formação de professores e os quadros docentes já o permitem há muito tempo.

Uma análise de práticas organizativas e pedagógicas condizentes a factores que estão na origem de problemas encontrados pelos alunos, a falta de continuidade de métodos de trabalho entre os ciclos, os problemas de aprendizagem que se vão acumulando na escola do 1.º ciclo, a acumulação de repetências, sem que a escola organize condições para os alunos aprenderem melhor e ultrapassarem os problemas que encontram, a instabilidade ao longo de um dia de trabalho escolar causada por horários inadequados aos ritmos de aprendizagem, a instabilidade decorrente de práticas menos adequadas de atribuição de serviços aos professores e aos directores de turma ao longo da escolaridade, a quase inexistência de trabalho colaborativo entre professores, o número excessivo de turmas atribuído a uma grande parte dos professores, tentativas ineficazes a dispersão e muito difícil a responsabilização destes pelo acompanhamento aos alunos.

Existe, inequivocamente, necessidade de redefinir o ensino básico e designadamente a estrutura de ciclos. Porém, no entanto, prematura uma alteração estrutural por razões de grande peso, que se prendem, designadamente, com o perfil do pessoal docente e com a situação do parque escolar. É necessário um empenhamento aprofundado de uma situação que é complexa. Depois, haverá que tomar decisões e programar as mudanças necessárias. Mas aguardar medidas legislativas e padrões generalizáveis é agravar, em cada ano que passa, a situação de um elevado número de crianças portuguesas. Por isso é necessário que os agrupamentos actuem sobre os factores organizativos e pedagógicos na origem de vários tipos de descontinuidades. As soluções encontradas no quadro da autonomia das escolas devem envolver, de modo decisivo, para a pesquisa e consolidação de respostas adequadas.

4.3 — A regulação das aprendizagens e as repetições de ano

Um aspecto tratado no Estudo, no capítulo sobre comparações internacionais, é o das repetições de ano. Nos países nele estudados, as repetições têm um carácter residual em si existem em final de ciclo. Em geral, nos países que fizeram essas opções e apresentam bons resultados, as repetições foram substituídas por estratégias de apoio aos alunos, intervenção aos princípios finais de dificuldade, estratégias de diferenciação pedagógica que permitem dar respostas a necessidades de aprendizagem de alunos com sucesso e de alunos que manifestam problemas na aprendizagem.

O problema das repetições assume, em Portugal, proporções catastróficas para os alunos e para o sistema. Quando não há estratégias eficazes de apoio em alternativa à repetição, e sendo considerada esta como a estratégia pedagógica por excelência para a regulação de problemas de aprendizagem, há alunos que acumulam anos-secos em anos consecutivos, ficando desequilibrados nas turmas em que são colocados e, em muitos casos, não encontrando alternativa a não ser o abandono. Esta

situação deve ser debatida de modo rigoroso e sem tabus, no sentido de serem construídos caminhos alternativos que permitam superar problemas de aprendizagem. Portugal não é o único país em que os alunos encontram dificuldades, mas é um dos poucos países da Europa que não consegue apoiar de modo eficaz os seus alunos, penalizando-os pela ineficácia do sistema.

Sabemos que, com a democratização do acesso ao ensino básico, as dificuldades de aprendizagem mais graves atingem os alunos com níveis sócio-económicos mais desfavorecidos que não encontram nem na escola nem na família apoio para lhes fazer face. Na edição de 2006 de *Regards sur l'Education*, OCDE, refere-se que um aluno com um estatuto sócio-económico baixo tem três vezes e meia mais probabilidades de ter resultados medíocres em matemática do que um aluno com um estatuto sócio-económico elevado.

Uma parte desses alunos não desenvolve as competências necessárias para estudar e vai acumulando dificuldades sem capacidade de as ultrapassar. O défice de uma geração de pais com formação suficiente para apoiar os filhos agrava ainda mais o problema. A repetição não é um meio pedagógico adequado, porque os alunos vão encontrar dificuldades acrescidas quando sujeitos a um mesmo programa, numa turma em que têm de fazer novos esforços de integração e para onde transportam o estigma do "chumbo".

A repetição não é, também, na maioria dos casos, um instrumento de justiça como muitas vezes se afirma. Confrontados com sistemáticas avaliações negativas e sem capacidade para estudar e ultrapassar os problemas, alguns alunos não estudam porque não são capazes de o fazer, muitas vezes porque não compreendem sequer o que lhes é ensinado. Não faz sentido falar de justiça se pensarmos que, uma parte dos alunos que enfrenta as mesmas dificuldades, tem na família ou nas explicações um meio para as ultrapassar. Vários estudos (1) mostram que a repetição, sobretudo a precoce, fragiliza os percursos escolares.

Alguns estudos realizados em França, país onde, tal como em Portugal, as repetições de ano constituem ainda um meio muito utilizado na regulação das aprendizagens, mostram o prejuízo causado aos alunos pelo facto de ficarem retidos. Assim, por exemplo, Claude Setbel (2007) realizou estudos de natureza estatística e quantitativa a com vinte anos de intervalo obtendo nesses dois momentos resultados semelhantes. Estudou, em cada um desses momentos, dois grupos de alunos em situações comparáveis à partida, igualmente fracos, um dos grupos transitava de ano e o outro ficava retido. Os alunos foram submetidos a testes alguns meses depois do início do ano escolar seguinte verificando-se que os repetentes obtiveram piores resultados do que os alunos com o mesmo nível de desempenho físico, mas que transitaram de ano. Este resultado agrava-se ao longo do percurso educativo, tendo-se verificado que a repetência processa e torna situação gravemente penalizadora para a criança.

A ideia muitas vezes usada de que "repetir nunca faz mal" não tem qualquer fundamento, sobretudo a nível de escolaridade básica. A transição de ano sem que os alunos adquiram as competências necessárias e sem que se encontrem os meios de superação de dificuldades não é de modo algum a solução, mas a repetição, atribuindo a responsabilidade da não aprendizagem para o aluno e sua família, também não o é. Não faz sentido que vejamos quase o único país na Europa que não encontrou soluções para apoiar os alunos e para se responsabilizar pelas aprendizagens. No documento da OCDE (2), são feitas dez recomendações, entre as quais, estratégias de actuação junto das crianças logo que evidenciam dificuldades, por exemplo, intervenções intervivas de curta duração a apoiar aos professores para que adquiram técnicas para ajudar os alunos.

É de toda a pertinência o conhecimento das soluções adoptadas pelos países que encontram alternativas às repetições, obtendo bons desempenhos de parte dos alunos e resolvendo o problema do insucesso. Uma das linhas estratégicas é o reforço do trabalho e empenhamento do estudante na escola, com períodos de orientação baseados, por exemplo, em planos individuais de trabalho. Sabemos que é necessário mais estudo para que se obtenham melhores resultados e que a escola deve ser um local de aprendizagem de hábitos de trabalho. A diferenciação pedagógica e uma estratégia essencial como resposta à diversidade social e cultural dos públicos que chegam frequentam a escola.

Nas situações referidas a outros países da Europa, apresentadas nos documentos organizados pelo CNE, o trabalho dirigido do professor com os alunos apresenta-se como decisivo para a resolução de problemas de aprendizagem. Têm-se referidas estratégias de intervenção imediata, ao primeiro sinal de dificuldade, que podem ser pontuais ou ao longo do tempo, mas nas quais o professor tem um papel essencial. A OCDE (3) aponta a necessidade de apoiar aos professores para que adquiram técnicas de ajuda aos alunos que se atrasam.

4.4 — O currículo por competências às áreas transversais

Um dos aspectos referidos por Maria do Céu Roldão no Estudo e que é importante ter em consideração é a orientação para o desenvolvimento de competências. A Reorganização Curricular institui um currículo por

competências, sendo esta uma tendência atitudinal dos programas. Veja-se, por exemplo, as orientações do Bureau International de l'Éducation, Instituto da Unesco dedicado às questões do currículo. A orientação dos currículos por competências é também uma linha central do processo de Bolonha.

É vantajoso para os alunos que essa orientação se adote desde o início da escolaridade. No entanto, a análise das práticas revelou uma tendência para se lutar com o conhecimento exclusivamente através do formato por conteúdos e a dificuldade em equilibrar conteúdos e competências. É, pois, necessária clarificar as orientações sobre a política curricular para o ensino básico. O trabalho em equipa de professores é essencial para que se estabeleçam orientações claras e uma continuidade na acção pedagógica ao longo dos percursos dos alunos. É necessário que manuais e materiais de trabalho sejam compatíveis com a orientação por competências.

B — Recomendações

Assim, o CNE recomenda uma reconfiguração da educação dos 0 aos 12 anos. O desenvolvimento equilibrado das crianças, a equidade e a qualidade da educação recomendam uma adequação da educação dos 0 aos 12 anos de idade, no contexto do ensino básico de nove anos, quanto à sua natureza, fins e organização, o que implica uma alteração privilegiada às seguintes dimensões:

1 — Promoção de uma responsabilidade social alargada no apoio ao desenvolvimento e à protecção das crianças

O desenvolvimento das crianças e a sua integração social e educativa é responsabilidade de todos. É, por isso, necessário que se criem condições que favoreçam a assunção desta responsabilidade colectiva. A este nível, deve apostar-se no desenvolvimento dos programas das unidades educacionais e no papel das estruturas e redes locais de animação sócio-cultural, com vista à promoção da integração social e educativa e ao desenvolvimento cultural e cívico das crianças, numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida.

Igualmente decisiva pode ser a função a desempenhar pelas organizações de protecção das crianças e jovens que possuem actuais de forma mais eficaz e atempada em matéria de protecção, desde que se invista na articulação entre a família e as várias estruturas existentes e na clarificação de responsabilidades.

2 — Alargamento da oferta e investimento na qualidade da educação dos 0 aos 3 anos

Tendo em consideração as características da sociedade portuguesa, nomeadamente a situação laboral das famílias, a oferta educativa para a faixa etária dos 0 aos 3 anos assume-se como decisiva para o desenvolvimento das crianças e para a promoção da equidade, pelo que deve ser eleita como prioridade, actuando a dois níveis.

Por um lado, e retomando as premissas do Estudo do CNE, recomenda-se que a oferta seja alargada e dotada de intencionalidade educativa mais explícita, que ligue uma maior articulação entre as famílias e as outras entidades educativas, bem como entre serviços sociais e serviços educativos, com vista a evitar que os primeiros sejam associados às populações mais carenciadas e os segundos as mais favorecidas. O referido alargamento da oferta poderá recorrer à capacidade instalada para a educação da faixa dos 3 aos 6 anos — as instituições de educação de infância e os educadores de infância — tendo em consideração as necessárias qualificações.

Por outro lado, recomenda-se também que, paralelamente a este conjunto de medidas, sejam criadas e garantidas as condições que permitam às famílias conciliar os seus compromissos laborais com o acompanhamento das crianças, o que implica uma visão integrada e multissetorial desta problemática.

3 — Universalização do acesso à educação pré-escolar e investimento na sua qualidade

Tratando-se de um sector do sistema que conheceu um grande alargamento num curto espaço de tempo, recomenda-se que seja avaliado o percurso realizado e as práticas desenvolvidas, tendo em vista consolidar e melhorar a qualidade do serviço.

Será 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.

Será igualmente importante definir estratégias para garantir uma transição equilibrada entre a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico, designadamente face a uma situação futura em que existirão alguns professores qualificados para as duas realidades.

4 — Reconfiguração da educação dos 6 aos 12 no contexto do ensino básico de 9 anos

Decorre dos vários contributos analisados a necessidade de repensar a organização e a missão do ensino básico do ponto de vista do currículo, dos ciclos que o estruturam, da sua harmonização com a avaliação da rede escolar, dos múltiplos perfis do corpo docente e do modo de governo das escolas.

As “descontinuidades” de percurso existentes a montante e a jusante do 2.º ciclo constituem, em geral, dificuldades para os alunos e aconselham a revisão do escalão e função deste ciclo de estudos no quadro da escolaridade básica de nove anos, o que necessariamente se repercutirá na concepção e organização dos restantes ciclos ou das etapas que venham a emergir de uma reconfiguração estrutural.

A tomada de decisão sobre a configuração do ensino básico exige um conhecimento aprofundado da situação do parque escolar e das previsões sobre a evolução do corpo docente. Recomenda-se a realização de estudos que considerem diferentes cenários para a organização do ensino básico.

De qualquer modo, ter-se-á sempre em conta que a promoção da equidade exige que se evite uma adopção precoce de critérios de diversificação de vias escolares e de selecção com base em resultados académicos. Além destes princípios, será necessário que as decisões sejam subordinadas a objectivos de aprendizagem e desenvolvimento.

Independentemente de eventuais mudanças estruturais e no que se refere à organização curricular, deverá ser retornado, no actual contexto, o ciclo da reorganização curricular, de modo a introduzir coerência entre orientações curriculares e programas e uma coerência vertical e horizontal entre ciclos. Há também que rever a articulação entre a componente curricular e a de enriquecimento.

Entretanto, a escola não pode eximir-se a proporcionar recursos adequados ao desenvolvimento harmonioso da criança, devendo constituir-se num meio rico em cultura e em experiências de trabalho e aprendizagem. Para que os alunos desenvolvam hábitos de trabalho e gosto pela aprendizagem em percursos educativos em que sejam apoiados ao primeiro sinal de dificuldade, onde evoluam com os seus pares ao longo da escolaridade básica, independentemente da estrutura dos ciclos que venha a ser adoptada, é necessário que a escola possa assumir maiores responsabilidades.

5 — Aprofundamento da autonomia das escolas

Recomenda-se por isso que se confira aos agrupamentos uma maior autonomia, designadamente na gestão do corpo docente, abrindo a possibilidade de os professores se manterem um maior número de anos com os seus alunos ao longo da escolaridade, recorrendo, entre outros, ao regime de coadjuvâncias ou a constituição de equipas docentes desde o 1.º ciclo, mesmo que para isso seja necessário proceder a reconversões profissionais.

A filosofia que presidiu à criação dos agrupamentos de escolas tem subjacente a continuidade ao longo da escolaridade e pode facilitar a gestão integrada dos recursos. Existem já situações destas que importaria acompanhar e avaliar, na perspectiva de um posterior alargamento a equacionar no quadro de contratos de autonomia.

As normas e as estruturas do Ministério da Educação não podem constituir um obstáculo a que a escola encontre as soluções flexíveis que permitam dar uma resposta imediata às dificuldades de aprendizagem, conferindo sentido ao trabalho docente e promovendo, assim, a motivação e a realização profissional. A escola deve poder gerir autonomamente os seus recursos e mobilizar diferentes sinergias, nomeadamente as famílias, a comunidade, ou as instituições de ensino superior.

Mas para que a autonomia se constitua como um meio de promoção da qualidade e da equidade na educação é necessário que as escolas tenham os recursos necessários, projectos claros e heranças pedagógicas, quer ao nível da direcção dos agrupamentos, quer no que diz respeito às lideranças intermédias.

6 — Aposta na prevenção, intervenção ao primeiro sinal de dificuldade e revisão do regime de progressão dos alunos

É necessário instaurar um clima de rigor e exigência relativamente a qualidade das aprendizagens, que não permita deixar para trás os alunos que encontram dificuldades ao longo do seu percurso escolar.

A acumulação de problemas desde o início da escolaridade gera insucesso, por isso é urgente encontrar formas de organização pedagógica que permitam um maior empenhamento, prevenção e recuperação dos alunos. Como atrás se demonstrou, o regime vigente em Portugal, ao permitir a acumulação de repetições nos primeiros anos de escolaridade, com as consequências negativas que lhe estão associadas, não resolve os problemas de aprendizagem, desresponsabiliza a escola, atribuindo ao aluno e à família a responsabilidade pelo seu insucesso, o que potencia

o abandono no ensino básico e constitui um obstáculo ao alargamento da frequência do ensino secundário.

É, por isso, necessário rever o regime de progressão dos alunos de forma a compatibilizá-lo com uma organização do currículo mais conciliável 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.

Propõe-se o retorno da exigência na qualidade das aprendizagens e uma actuação prioritária no primeiro nível de dificuldade e sem "etiologização precoce", em substituição da repetência usada como estratégia pedagógica para a regulação de problemas de aprendizagem.

Esta medida deve iniciar-se nos primeiros anos de escolaridade e estender-se progressivamente aos anos seguintes do ensino básico, mas só produzindo os efeitos desejados desde que acompanhada de novas formas de organização das aprendizagens e de estratégias de diferenciação pedagógica e de um adequado apoio aos professores.

7 — A formação dos professores como estratégia de mudança

Questões como as que têm sido enunciadas exigem um contributo efectivo ao nível da formação de formadores e de professores, quanto a conteúdos a ensinar e a estratégias a utilizar para tornar possível um melhor enquadramento de professores e alunos. Signa importante, por exemplo, viabilizar a reconversão de professores que manifestassem interesse, através de planos de especialização e de formação em serviço, de modo a poderem vir a abranger um leque mais alargado de anos de escolaridade.

A formação de professores deve ter suporte científico sólido e apoiar-se nas didácticas e no aprofundamento das práticas pedagógicas, sobretudo nas que concorrem para a obtenção de melhores resultados e constituem uma alternativa organizativa à crescente diversidade da realidade escolar. Funções como as tutórias ou o trabalho colaborativo ao nível da resolução de problemas e da gestão do currículo exigem novas abordagens, que devem ser tratadas, quer ao nível da formação inicial, quer ao nível da formação contínua.

A formação contínua deve estar associada à investigação e deve ser organizada em contexto de trabalho, podendo assim desempenhar a função estratégica de reforço da autonomia e profissionalidade docente e da mudança de práticas.

8 — Avaliação da qualidade e monitorização

A avaliação e monitorização são peças essenciais para um desenvolvimento sustentado da mudança. Em Portugal, temos gerido ao longo dos anos as mudanças de modo pouco consistente. Com frequência alteraram-se políticas em curso sem avaliação, assim como muitas das mudanças legislativas não se implementaram pela pressão das culturas organizacionais e profissionais existentes.

Para minorar esta fragilidade, recomenda-se que os actores sejam envolvidos no processo de mudança e que esta decorra de mecanismos de supervisão nas suas vertentes de monitorização, apoio ao desenvolvimento e de formação em contexto de trabalho.

Deverá integrar-se neste esforço de avaliação e monitorização as instituições nas quais o Estado delega responsabilidades educativas que não administra directamente, nomeadamente no que se refere a oferta dos 6 aos 6 anos.

9 — Incentivo à inovação das práticas pedagógicas

A evolução tecnológica e a crescente diversidade dos públicos escolares têm revelado as dificuldades de adaptação da actual organização do trabalho escolar, marcada pela rigidez de gestão de recursos pedagógicos tão importantes como o tempo e o espaço. A investigação mostra que este tipo de organização gera discontinuidades no processo de aprendizagem, esvaziando-o de sentido e dificultando o acompanhamento individualizado dos alunos.

É urgente criar mecanismos que possam contribuir para a inversão desta situação, por um lado, criando programas de incentivo e acompanhamento de práticas inovadoras e, por outro lado, avaliando e disseminando pedagogias alternativas de sucesso, já em curso no sistema. Importaria também repensar a estratégia de condução das políticas de inovação e a missão neste domínio dos organismos de tutela do Ministério da Educação.

Há que construir novas soluções que venham enraizar-se à escola e torná-la mais democrática, humana e eficaz na organização das aprendizagens face a uma sociedade que mudou profundamente e a uma escola com novas missões. É urgente reforçar a escola básica universal, construindo soluções que piassem por uma maior responsabilidade da escola pela organização das aprendizagens e por se garantir que os alunos trabalham mais, aprendem mais e são apoiados quando encontram dificuldades ao longo do seu percurso escolar.

(1) CNE, 20 de Maio de 2008.

(2) Seminário *A escola face à diversidade: percepções, práticas e experiências*, CNE, 29 de Maio de 2008.

(3) Seminário *Organização do trabalho escolar no 1.º ciclo do ensino básico*, CNE, 16 de Junho de 2008.

(4) OECD (2007). *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*. OECD, Paris.

(5) OECD (2007). *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*. OECD, Paris.

(6) Vide Relatório do Estudo *A Educação das crianças dos 9 aos 12 anos*, p. 50-51.

(7) Ver, nomeadamente:

- J. Levasseur; C. Seibel, *Les effets nocifs du redoublement précoce*. Audinon au Haut Conseil de l'Éducation, 25 janvier 2007.

- Avis du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, n.º 14, décembre 2004.

- OECD (2007). *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*. OECD, Paris.

(8) OECD (2007). *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*. OECD, Paris.

(9) Idem.

21 de Outubro de 2008. — O Presidente, *Júlio Pedroso de Jesus*

ANEXO I

Taxa de retenção e desistência, segundo o ano lectivo, por nível de ensino, ciclo de estudo e ano de escolaridade (%)*

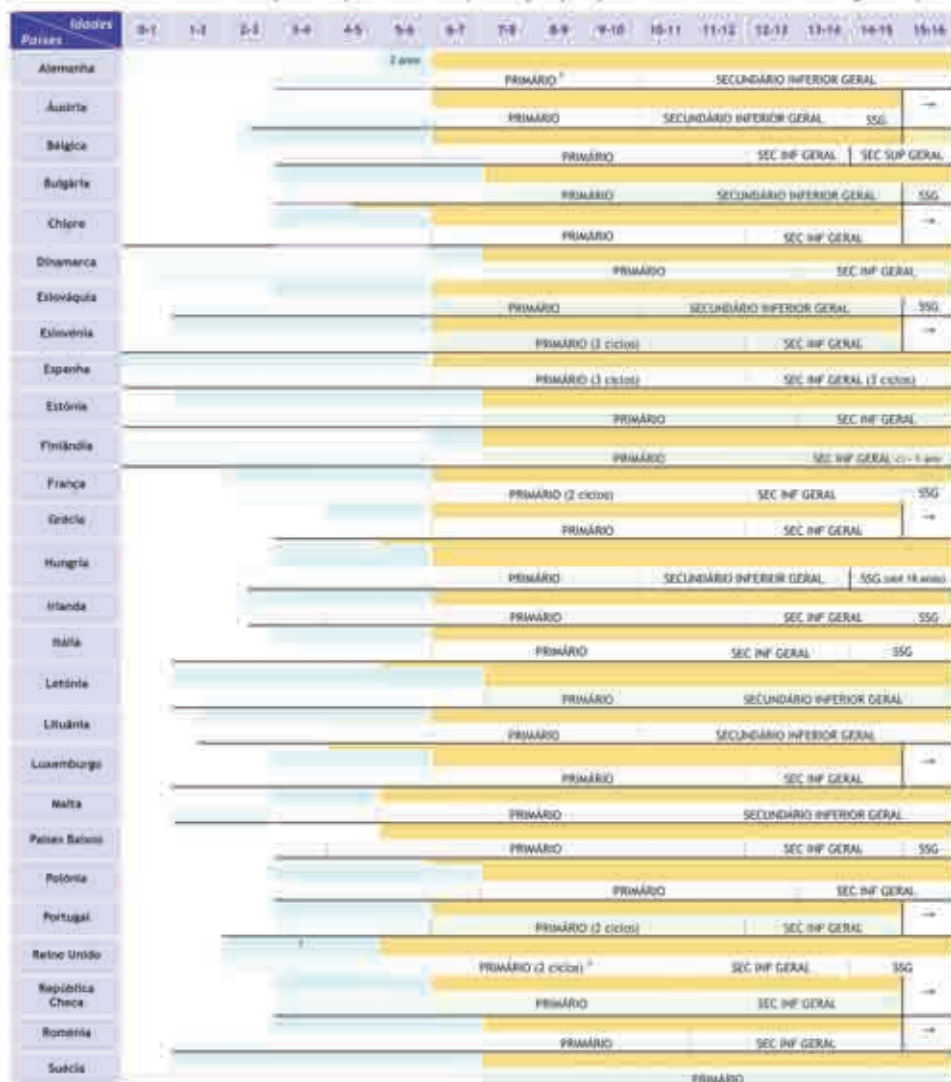
Contínente	Público e Privado																																			
	1995-96			1996-97			1997-98			1998-99			1999-00			2000-01			2001-02			2002-03			2003-04			2004-05			2005-06			2006-07		
ANO LECTIVO	J	M	H	M	J	M	H	M	J	M	H	M	J	M	H	M	J	M	H	M	J	M	H	M	J	M	H	M	J	M	H	M				
Nível Ensino ↓																																				
Ensino Básico																																				
1.º ciclo																																				
1.º ano	15,4	16,9	16,9	12,3	15,6	11,0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
2.º ano	15,2	13,1	20,3	16,5	16,2	15,6	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
3.º ano	15,3	13,3	19,3	17,3	15,3	12,3	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
4.º ano	15,3	11,4	16,2	11,3	11,3	10,8	11,0	9,7	12,5	9,6	10,6	8,9	10,7	8,4	13,0	7,7	10,4	8,1	10,9	7,4	8,7	11,5	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	
2.º ciclo																																				
5.º ano	16,1	9,6	15,6	17,6	16,6	9,6	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6.º ano	17,8	11,1	12,1	16,1	17,1	10,1	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
7.º ano	18,3	8,7	12,3	17,3	18,3	9,3	15,3	9,2	15,7	8,4	11,1	10,4	15,0	13,3	16,2	11,9	16,8	16,5	15,7	8,1	17,1	11,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	
3.º ciclo																																				
8.º ano	18,1	15,1	23,7	17,0	20,7	15,2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9.º ano	14,3	17,3	23,8	17,9	24,5	17,7	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
10.º ano	11,3	11,6	22,4	18,6	16,0	14,0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
11.º ano	17,4	11,2	12,3	17,2	17,2	13,7	16,3	12,1	17,0	11,4	16,6	14,2	18,3	14,3	16,2	11,2	13,3	16,8	24,0	16,6	17,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6

* Nas linhas sombreadas, X** foi calculada sobre o total de indivíduos matriculados e nas restantes sobre o total de indivíduos matriculados por sexo.

X = Valor não disponível

Fuente: GEPEME

Perfil do Sistema de Educação dos países da UE (educação pré-primária e escolaridade obrigatória)



* Elaborado a partir do perfil do sistema de educação, de cada um dos países, apresentado pela Rede de Informação sobre Educação na Europa - EURYDICE (dados mais recentes de cada país) em: <http://europa.eu/eurostat/eurydice/index.html>

† Nos Estados de Berlim e Brandeburgo a educação primária é de 6 anos.

‡ No Estado de Viena as crianças são obrigadas a frequentar até 2 anos de idade.

§ No Estado de Norte e Flandres Primária começa aos 4 anos; na Escócia a Educação Primária termina aos 17 anos.

■ escolaridade obrigatória

■ escolaridade obrigatória a tempo parcial

■ da tutela do Ministério da Educação ou da tutela de outros ministérios - ISCED 0: EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA

■ - ISCED 1 = ISCED 2: ESTRUTURA ÚNICA

ISCED 1: ENSINO PRIMÁRIO

ISCED 2: ENSINO SECUNDÁRIO INFERIOR GERAL (abrev: SEC INF GERAL ou SSG)

ISCED 3: ENSINO SECUNDÁRIO SUPERIOR GERAL (abrev: SEC SUP GERAL ou SSG)