



pareceres e
recomendações

**Conselho Nacional de
Educação**

**Pareceres
2009**

PARECERES

2009



Conselho Nacional de
Educação

Pareceres 2009

Lisboa: CNE (86)p

Edição: Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação

Direção: Manuel I. Miguéns, Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação

Organização e apoio à edição: Ercília Faria

Composição: Susana Meireles

Capa: Providência Design

Execução Gráfica: Editorial do Ministério da Educação

Tel.: 219 266 600 • Fax: 219 202 765

geral@eme.pt • www.eme.pt

1.ª Edição: 2010

Tiragem: 300 exemplares

ISSN: 0872-0746

ISBN: 978-972-8360-63-4

Depósito Legal: 314 985/10

© CNE – Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217 935 245 Fax: 217 979 093

Endereço electrónico: cnedu@mail.telepac.pt

Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

Preâmbulo	7
Parecer sobre os Projectos de Lei relativos ao regime de aplicação da Educação Sexual nas escolas	
Parecer n.º 2/2009 do Conselho Nacional de Educação	13
Parecer sobre Proposta de Lei n.º 271/X que visa estabelecer o regime de escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontrem em idade escolar e consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade	
Parecer n.º 3/2009 do Conselho Nacional de Educação	33
Parecer sobre «Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2010-2015)»	
Parecer n.º 4/2009 do Conselho Nacional de Educação	75

Preâmbulo

O Estatuto do Conselho Nacional de Educação (CNE) define-o como um órgão independente, de natureza consultiva, cujo principal objectivo é proporcionar a participação das várias forças sociais, culturais e económicas na procura de consensos alargados em matéria de política educativa.

A emissão de pareceres e recomendações sobre questões educativas, por iniciativa própria ou em resposta a solicitações que lhe sejam apresentadas pela Assembleia da República e pelo Governo, constitui uma das principais competências do CNE. Mas a sua acção desenvolve-se, também, num conjunto de outras actividades que contemplam: a organização de seminários e *workshops*, a realização ou solicitação de estudos, a audição de especialistas, traduzidas em inúmeras publicações que reflectem a experiência e o saber adquiridos, no seu já longo percurso, e a sua serena e superior independência relativamente a outros órgãos de soberania e administrativos.

A emissão dos vários pareceres, produzidos em 2009, promoveu uma constante e profícua reflexão e debate no seio das Comissões Especializadas Permanentes abrangidas e o envolvimento empenhado dos conselheiros.

Por outro lado, as audições realizadas, que reuniram representantes de instituições diversificadas, juntaram ao conhecimento adquirido pelo CNE, na já extensa análise que tem feito sobre as temáticas em apreço, a opinião de um vasto leque de especialistas e profissionais ligados, directa ou indirectamente, à educação.

O Estado da Educação foi um dos temas em destaque no segundo semestre de 2009. A concretização de um relatório, que se pretende anual, sobre o Estado da Educação motivou a realização de inúmeras reuniões, internas e externas, visando a elaboração de um projecto e a cooperação com os Serviços do Ministério da Educação detentores de informação pertinente e necessária ao seu desenvolvimento.

O ano de 2009 ficou ainda marcado pela reflexão em torno da organização interna do Conselho, tendo-se procedido à revisão do seu Regimento. Para o efeito, o Plenário do CNE aprovou a criação de uma Comissão Especializada Eventual, a quem competiu analisar detalhadamente e propor alterações às disposições regimentais vigentes, designadamente quanto à composição e âmbito das Comissões Especializadas Permanentes, audição sistemática e regular de individualidades relevantes na área da educação e à melhoria das formas de comunicação e cooperação do CNE com a sociedade.

Através do sítio www.cnedu.pt, entendido como um espaço privilegiado de ligação e comunicação com o exterior, o CNE disponibiliza informação diversificada sobre o Conselho, nomeadamente, os Pareceres e Recomendações emitidos, a sua composição, o Plano e o Relatório de Actividades, as iniciativas agendadas e as suas publicações.

Em 2009, foi iniciado um projecto de renovação e modernização do sítio do CNE que se pretende possa permitir uma maior e melhor interactividade que contribua para uma maior aproximação com a sociedade e um conhecimento do Conselho mais eficaz e produtivo.

Prosseguindo no entendimento de que a publicação dos Pareceres, em edições do Conselho, permite uma melhor sistematização e divulgação da actividade consultiva do CNE, a presente publicação, *Pareceres CNE 2009*, inclui os seguintes documentos, dos quais se dá nota sucinta:

1. A solicitação da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, da Assembleia da República, tendo em vista a recolha de contributos sobre o Projecto de Lei n.º 634/X-4.^a — Estabelece o regime de

aplicação da Educação Sexual nas escolas, e o projecto de lei n.º 660/X — Estabelece o regime de aplicação da Educação Sexual em meio escolar, apresentados, respectivamente, pelo Partido Comunista Português (PCP) e pelo Partido Socialista (PS), o CNE aprovou, na sessão plenária de 26 de Março de 2009, o projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Relatores José Augusto Pacheco e Maria Calado. O Parecer 2/2009 está organizado em seis pontos: *A)* âmbito da Educação Sexual; *B)* natureza curricular da Educação Sexual; *C)* coordenação da Educação Sexual em meio escolar; *D)* apreciação dos projectos de lei; *E)* análise crítica dos projectos de lei à luz do Parecer n.º 6/2005 do CNE e *F)* considerações e recomendações.

2. O Governo apresentou à Assembleia da República uma Proposta de Lei relativa ao alargamento da idade de cumprimento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos e à frequência universal de educação pré-escolar para todas as crianças de cinco anos de idade. Trata-se de duas dimensões estruturais da organização do sistema educativo, cujas implicações em termos educativos, sociais e económicos não podiam deixar de ser analisadas pelo Conselho Nacional de Educação, tendo em conta o contexto em que são propostas. O projecto de Parecer foi elaborado pelos Conselheiros Relatores Domingos Xavier Viegas, Joaquim Azevedo, Maria Emília Brederode Santos e Maria Odete Valente, e encontra-se organizado em três capítulos: A — Universalização da educação de infância para as crianças de cinco anos de idade; B — Alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos; C — Recomendações. O CNE, em reunião plenária de 1 de Junho de 2009, aprovou o referido projecto, publicado, em D.R., como Parecer n.º 3/2009.

3. O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) solicitou ao Conselho Nacional de Educação que se pronunciasse sobre a proposta de “Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015” (ENED). O CNE entendeu ser

pertinente a emissão do seu Parecer sobre a Estratégia em causa, na qual participou, como observador nos trabalhos preparatórios, valorizando a relevância do tema e o facto de se tratar de um convite do MNE, alargando as colaborações do CNE. Acresceu o facto de se tratar, também, de uma questão actual, alvo de debate e recomendações em instâncias internacionais diversas, e com evidentes associações ao domínio da educação, em sentido lato. O projecto de Parecer, elaborado pelos Conselheiros Relatores Maria Emília Brederode Santos, Paula Santos e Nuno Venade, foi aprovado na reunião plenária de 15 de Julho de 2009, tendo sido publicado, em Diário da República, com o n.º 4/2009.

Entendida como uma prioridade, a educação constitui uma causa ainda mais importante em tempo de crise. Isto pressupõe uma responsabilidade social alargada, que deve envolver, no mesmo esforço, escolas, professores, famílias, autarquias e empresas, agentes políticos e culturais. O CNE continuará a assumir a responsabilidade que lhe cabe na defesa desta causa, que constitui um dos pilares da democracia e do desenvolvimento da sociedade.

Ana Maria Bettencourt
Presidente do Conselho Nacional de Educação

Parecer sobre os Projectos de Lei relativos ao regime de aplicação da Educação Sexual nas escolas

**Parecer n.º 2/2009
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 78, 2.ª Série, de 22 de Abril)

Parecer sobre os Projectos de Lei relativos ao regime de aplicação da Educação Sexual nas escolas

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Relatores José Augusto Pacheco e Maria Calado, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 26 de Março de 2009, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu primeiro Parecer no decurso do ano de 2009.

Parecer

Introdução

Com este Parecer, o Conselho Nacional de Educação (CNE) responde à solicitação da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência da Assembleia da República, tendo em vista a recolha de contributos sobre o Projecto de Lei n.º 634/X-4.^a — Estabelece o regime de aplicação da Educação Sexual nas Escolas, e o Projecto de Lei n.º 660/X — Estabelece

o regime de aplicação da Educação Sexual em Meio Escolar, apresentados, respectivamente, pelo Partido Comunista Português (PCP) e pelo Partido Socialista (PS).

O Parecer está organizado em seis pontos: *A)* âmbito da Educação Sexual; *B)* natureza curricular da Educação Sexual; *C)* coordenação da Educação Sexual em meio escolar; *D)* apreciação dos Projectos de Lei; *E)* análise crítica dos Projectos de Lei à luz do Parecer 6/2005 do CNE; *F)* considerações e recomendações.

Para a elaboração deste Parecer, o CNE teve em conta o seu Parecer 6/2005 — Educação Sexual nas Escolas, aprovado por unanimidade.

A. Âmbito da Educação Sexual

Quando utilizada em meio escolar, a designação Educação Sexual não é consensual. Há os que defendem que a Educação Sexual se resume à Educação para a Saúde, devendo estar ligada à aquisição de conhecimentos na dimensão da sexualidade reprodutora e à prevenção de comportamentos de risco; há os que subscrevem que não existe Educação Sexual fora da Educação para a Sexualidade, ou Educação da Sexualidade, no contexto dos afectos, valores e atitudes. O Parecer 6/2005 do CNE reconhece a existência destas duas abordagens.

Constata-se, no entanto, que a tendência para a discussão da Educação Sexual no âmbito da Educação para a Saúde tem sido a mais valorizada e implementada em escolas portuguesas, privilegiando a dimensão biológica, em detrimento de outras dimensões, igualmente importantes, como as de natureza afectiva, cultural, social, ética e jurídica.

B. Natureza curricular da Educação Sexual

Na organização curricular portuguesa, tem persistido a ideia, presente quer em documentos do Ministério da Educação, quer em normativos promulgados no quadro da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), de que a Educação Sexual em meio escolar: i) é uma componente da área

e Formação Pessoal e Social¹; ii) segue uma abordagem interdisciplinar²; e iii) inscreve-se no projecto educativo de escola³.

Existindo em diversos espaços curriculares no interior das escolas dos ensinos básico e secundário (áreas curriculares disciplinares, áreas curriculares não disciplinares e áreas de complemento/enriquecimento curricular), e atendendo à sua natureza identitária, a Educação Sexual tem sido implementada de acordo com um modelo transdisciplinar, aliás, na base de expectativas socialmente construídas na realidade portuguesa.

É neste sentido que o CNE tem pautado a sua análise, na observação do registo normativo da LBSE, ao interpretar que o enquadramento curricular da Educação Sexual se faz numa lógica de desenvolvimento pessoal e social, na expressão mais ampla da Educação para a Cidadania (Parecer 4/94)⁴, e que as áreas curriculares não disciplinares são espaços privilegiados para a efectivação da Educação Sexual, para além dos espaços disciplinares.

Em recentes normativos sobre esta temática, o Ministério da Educação refere que “de entre as múltiplas responsabilidades da escola estão a educação para a saúde, para a sexualidade e para os afectos”⁵, reconhecendo “as dificuldades na sua aplicação nas escolas”⁶ e reforçando não só a sua abrangência curricular (“o currículo nacional do ensino básico integra a educação para a cidadania, a formação cívica, o aprender a viver em conjunto, a educação para a sexualidade, para os afectos, numa dinâmica curricular que visa a promoção da saúde física,

¹ Lei 46/86, de 14 de Outubro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro e pela Lei 49/2005, de 30 de Agosto, Art. 50.º, n.ºs 1 e 2.

² Lei n.º 120/99, de 11 de Agosto, Art. 2.º, n.º 2.

³ Decreto-Lei n.º 259/2000, de 17 de Outubro, Art. 1.º, n.º 2.

⁴ Cf. Parecer 4/94 – Desenvolvimento Pessoal e Social.

⁵ Cf. Despacho n.º 19 737/2005, de 16 de Junho (D.R. n.º 176, II série, de 13-09-2005).

⁶ *Ibidem*.

psicológica e social”⁷), como também a “transversalidade disciplinar combinada com a inclusão temática na área curricular não disciplinar”⁸.

Por outro lado, o Ministério da Educação estabelece, para o ensino básico, que na Área de Projecto e na Formação Cívica devem ser desenvolvidas competências da componente da Formação Pessoal e Social, com a inclusão obrigatória da *Educação para a Saúde e Sexualidade*, de entre mais dez domínios⁹.

C. Coordenação da Educação Sexual em meio escolar

Quanto mais ampla é uma área curricular, pelo menos ao nível da enunciação de princípios organizacionais, mais difícil é a sua concretização em meio escolar. Dada a sua natureza transdisciplinar, a Educação Sexual é uma área de formação que diz respeito a muitos intervenientes, logo carece de um responsável directo pela sua implementação na escola.

Não se podendo reduzir a Educação Sexual a uma figura específica, já que é largamente partilhado que a escola deve ser o centro polarizador de uma rede de acção que inclua professores, médicos, psicólogos e outros técnicos, foi sugerido, no Parecer 6/2005 do CNE, ancorá-la no “projecto educativo das escolas, sendo estas obrigadas a integrá-la num projecto de intervenção, que deve ser elaborado, realizado e avaliado com a participação da comunidade educativa. Torna-se necessário atribuir competências a um coordenador no quadro das funções intermédias de gestão existente nas escolas”.

Num Despacho sobre a Educação Sexual¹⁰, ainda que o conteúdo do texto esteja direccionado para a Educação para a Saúde, o Ministério da educação estabelece regras para a designação de um docente, nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, e nas escolas/agrupamentos com

⁷ Cf. Despacho n.º 25 995/2005, de 28 de Novembro (D.R. n.º 240, II série, 16-12-2005).

⁸ *Ibidem*.

⁹ Cf. Despacho n.º 19 308/2008, de 8 de Julho (D.R. n.º 139, II série, de 21-07-2008).

¹⁰ Cf. Despacho n.º 2 506/2007, de 23 de Janeiro (D.R., 2.ª série, de 20-2-2007).

programas/projectos de trabalho, para “exercer as funções de coordenador da educação para a saúde”, com um crédito de três horas de redução da componente lectiva.

D. Apreciação global do Projecto de Lei n.º 634/X-4.^a (PCP) e do Projecto de Lei n.º 660/X (PS)

De acordo com os títulos, os dois projectos de lei estabelecem o regime de aplicação da Educação Sexual em meio escolar/nas escolas.

Na exposição de motivos, os projectos são enquadrados nas *políticas de promoção da saúde sexual e reprodutiva*, considerando-se que “a realidade em matéria de educação sexual nas escolas portuguesas é conhecida e ainda insatisfatória”¹¹, admitindo-se que “o incumprimento reiterado da lei tem sido o mais objectivo impedimento para a verdadeira aplicação da educação sexual nas escolas”¹².

Os dois projectos são, ainda, concordantes em mais dois aspectos: a aplicação da educação sexual em meio escolar não carece de uma substantiva alteração de normativos, nem de uma significativa reestruturação dos planos curriculares e das respectivas cargas horárias; é imperativo mudar processos e práticas escolares, quer no que diz respeito à definição de uma matriz curricular transdisciplinar da educação sexual, através de uma revisão dos programas e dos seus conteúdos nos ensinos básico e secundário, quer na definição de orientações curriculares para as áreas curriculares não disciplinares.

O *corpus* argumentativo dos projectos de lei diferencia-se no que diz respeito à natureza curricular da Educação Sexual:

- O Projecto de Lei n.º 660/X (PS) articula a modalidade transversal da educação sexual com a modalidade curricular não

¹¹ Cf. Projecto de Lei n.º 660/X (PS).

¹² Cf. Projecto de Lei n.º 634/X – 4.^a (PCP).

disciplinar (artigo 3.º), tendo como finalidades as dimensões pessoal e social, traduzidas na aquisição e domínio de comportamentos e atitudes (artigo 2.º).

- O Projecto de Lei n.º 634/X-4.^a (PCP) reforça a opção por um modelo transversal (artigo 4.º), pelo que argumenta ser necessária uma revisão dos programas das diferentes disciplinas que integram os planos curriculares (artigo 5.º), com base em objectivos predominantemente orientados para a aquisição e domínio de valores, comportamentos e competências na dimensão social (artigo 3.º). Porém e como é referido na exposição de motivos deste Projecto de Lei, “o carácter transversal da sexualidade na vida deve ser reflectido no processo educativo, abrangendo as diversas disciplinas curriculares e podendo ter uma vertente não curricular, sendo inserido nos trabalhos circun-escolares, associativos e extra-curriculares livremente pelos estabelecimentos de ensino”.
- A ligação da Educação Sexual à escola, sobretudo na sua articulação com os projectos de escola, é mais explícita no Projecto de Lei n.º 660/X (PS), sendo referido que “a educação sexual é objecto de inclusão obrigatória nos projectos educativos dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, nos moldes definidos pelo respectivo conselho geral, ouvidas as associações de estudantes” (artigo 7.º).
- Da leitura mais pormenorizada das modalidades de aplicação da Educação Sexual nas escolas, constata-se: no Projecto de Lei n.º 660/X (PS), a Educação Sexual integra-se no âmbito da Educação para a Saúde, nas áreas curriculares não disciplinares, no ensino básico, e nas áreas curriculares disciplinares e não disciplinares, no ensino secundário (artigo 3.º); no Projecto de Lei n.º 634/X-4.^a (PCP), a Educação Sexual insere-se no âmbito de todos os programas disciplinares adequados, com o objectivo de assegurar

uma consciencialização plena para a saúde sexual e reprodutiva (artigo 2.º).

- Além disso, os dois projectos diferenciam-se, ainda, de modo significativo, nos conteúdos curriculares da Educação Sexual para os ensinos básico e secundário. Enquanto o Projecto de Lei n.º 634/X-4.^a (PCP) faz depender os conteúdos de um prazo, de uma adaptação dos programas das disciplinas, a realizar no período de um ano lectivo (artigo 5.º), o Projecto de Lei n.º 660/X (PS) não só define conteúdos para os três ciclos do ensino básico (artigo 4.º) e para o ensino secundário (artigo 5.º), mas também determina a carga horária, não inferior a 12 horas por ano lectivo (artigo 6.º).

Se bem que os dois Projectos incluam a ideia de que a Educação Sexual não se reduz a uma decisão unicamente escolar — pois neles é sustentada a imperiosidade da participação das unidades de saúde, constantes do serviço nacional, na adopção de um conceito amplo de comunidade escolar, que se constrói através da participação de vários intervenientes e da realização de parcerias (artigos 9.º e 12.º do Projecto de Lei n.º 660/X (PS); artigo 9.º do Projecto de Lei n.º 634/X-4.^a (PCP) —, o Projecto de Lei n.º 660/X (PS) é mais pormenorizado ao estipular que “cada agrupamento de escolas e escola não agrupada deve designar um professor-coordenador da Educação para a Saúde e Educação Sexual”, cuja actividade se inclui numa “equipa interdisciplinar”, “com dimensão adequada ao número de turmas existentes” (artigo 8.º). A este respeito, o Projecto de Lei n.º 634/X-4.^a (PCP), e numa possível leitura dos seus artigos 4.º e 5.º, poder-se-á entender que tal competência pertence ao professor da disciplina, no quadro de uma participação ampla de associações de pais e associações de estudantes.

Ambos os projectos incidem na criação de *gabinetes de informação e apoio* ou *gabinetes de atendimento a estudantes*, com aspectos quase totalmente coincidentes: i) *abrangência* (2.º e 3.º ciclos do ensino básico

e ensino secundário); ii) *participação* (profissionais com formação nas áreas da educação para a saúde e educação sexual/recursos humanos com formação profissional e académica no âmbito das ciências da saúde ou da sexualidade); iii) *articulação* com unidades de saúde e outros organismos, nomeadamente o Instituto Português da Juventude; iv) *regras de utilização* (confidencialidade/privacidade); v) *distribuição de contraceptivos* (no ensino secundário – Projecto n.º 660/X (PS) ou no 3.º ciclo do ensino básico e no ensino secundário – Projecto 634/X-4.^a (PCP).

O Projecto de Lei n.º 660/X (PS) define o tempo semanal (3h) de funcionamento do gabinete, tal como a sua integração no projecto educativo, além de prever a criação de um dia a dedicar, em cada agrupamento/escola, à Educação Sexual (artigo 11.º).

Por último, o Projecto de Lei n.º 634/XX-4.^a (PCP) é mais específico na participação de meios preventivos (artigo 7.º) e na contracepção de emergência (artigo 8.º).

E. Análise crítica dos Projectos de Lei face ao Parecer 6/2005 do CNE

Depois da apreciação global dos dois Projectos de Lei, analisam-se neste ponto questões-chave da aplicação da Educação Sexual em meio escolar, concretamente o seu enquadramento curricular e a sua coordenação.

Se nos dois Projectos de Lei é reconhecido que, perante a legislação existente, a realidade é insatisfatória, há insuficiências identificadas, se observa o agravamento da realidade e se assiste ao incumprimento reiterado da lei, o problema a discutir centra-se nos obstáculos que ainda existem na realidade educacional portuguesa quando se pretende “escolarizar” a Educação Sexual.

Aceitando-se que há produção normativa suficiente para a sua aplicação, as dificuldades de integração em meio escolar não só advêm do âmbito das suas finalidades, que perspectivam uma integração de valores, atitudes, saberes e comportamentos, como também do facto de ser uma

componente da formação pessoal e social. Mais difícil se torna quando se pretende aplicar um modelo nacional a todas as escolas e a todos os alunos, sem que a autonomia das escolas seja devidamente valorizada e assumida.

Nenhum dos dois Projectos coloca em causa que a Educação Sexual integra a formação pessoal e social, visando o “desenvolvimento físico e motor, cognitivo, afectivo, estético, social e moral dos alunos”, de acordo com o preceituado na LBSE. Aliás, a Educação Sexual é mencionada como sendo uma das suas componentes, a par da educação familiar e da educação para a saúde, entre outras. Nesta linha, a Educação Sexual não se pode reduzir à Educação para a Saúde, havendo outras dimensões que necessitam de ser abordadas, por exemplo, os afectos, os valores, as atitudes, os comportamentos e as relações interpessoais.

Esta aceitação condiciona, *grosso modo*, o estatuto curricular a conferir à Educação Sexual nos ensinos básico e secundário, sendo imperativo considerar, por um lado, a sua transdisciplinaridade, isto é, o que é comum e ultrapassa as disciplinas, e, por outro, a sua especificidade ao nível da identificação de conteúdos programáticos.

Poder-se-á argumentar, pelo menos atendendo ao modo como outras formações transdisciplinares têm sido implementadas na realidade escolar portuguesa, o seguinte: quanto mais transdisciplinar é uma formação, mais vaga e fluida se torna a sua aplicação.

Contrariar-se-ia esta constatação se a revisão curricular, ao nível da definição dos conteúdos programáticos das disciplinas e áreas, contemplasse uma matriz que servisse de guião para a reestruturação de todas as componentes de um programa, desde os objectivos e conteúdos até às metodologias e avaliação, o que, de facto, não tem acontecido no sistema educativo português, apesar das reformas e revisões curriculares existentes.

Neste caso, a Educação Sexual tornar-se-ia numa orientação multidisciplinar que, obrigatoriamente, seria contemplada nos programas,

em função de eixos temáticos centrais e sua adequação aos níveis de escolaridade, o que não se tem observado.

Como se constata quando se cruzam os planos curriculares com os conteúdos programáticos das disciplinas, não está em causa a presença de certos conteúdos da Educação Sexual em disciplinas dos ensinos básico e secundário, onde a Educação Sexual se centra na aquisição de saberes sobre aspectos biológicos e de intervenção médico-sanitária.

A discussão focaliza-se no “não disciplinar”. A área curricular não disciplinar é uma configuração que se pode aplicar à Educação Sexual, como aliás foi recomendado pelo CNE no Parecer 6/2005. No entanto, analisando-se o percurso destas áreas (criadas em 2001), verifica-se que não foram ainda clarificadas e regulamentadas em termos de orientações curriculares, a não ser a Área de Projecto, no 8.º ano, que é dedicada às Tecnologias de Informação e Comunicação.

Quando se refere que a Educação Sexual é, também, uma área curricular não disciplinar, haverá que definir qual delas é e quais as respectivas orientações curriculares.

O CNE foi de opinião, no citado Parecer, que as áreas curriculares existentes (Área de Projecto, Formação Cívica e Estudo Acompanhado) deveriam ser avaliadas e que, em função dos resultados, poderia haver lugar à criação de uma área específica que englobasse a Educação Sexual, a Educação para a Saúde e a Formação Cívica, no âmbito do que a LBSE considera ser a Formação Pessoal e Social. Esta proposta fundamenta-se na interpretação flexível das áreas curriculares não disciplinares e no reconhecimento da autonomia das escolas, na construção, realização e aprovação de projectos de formação. Daí que a Educação Sexual seja uma dimensão que deve ser valorizada, tanto no projecto educativo, quanto nos projectos curriculares, ao nível do agrupamento/escola e ao nível das turmas.

Ao determinar-se que a Educação Sexual deve ser implementada ao nível das áreas curriculares não disciplinares, a aplicação deste modelo ao

ensino secundário torna-se difícil, na medida em que este nível de ensino está organizado na base de uma lógica disciplinar. As três áreas curriculares não disciplinares, referidas anteriormente, funcionam no ensino básico. No ensino secundário existe apenas a Área de Projecto/ /Projecto Tecnológico, mas só em alguns cursos e no 12.º ano, para além da componente de formação sócio-cultural¹³ nos cursos do ensino profissional.

Ao ser reconhecida como área curricular não disciplinar, a Educação Sexual não dispensa a existência de eixos temáticos, sobretudo se não for entendida como mera transmissão de informação, mas também como aquisição de saberes, de forma integrada e intersectada por questões pessoais e sociais. Porém, a especificação dos seus conteúdos programáticos não deve ser objecto de orientações normativas ao nível de uma lei, mas constar de orientações curriculares a definir pelo Ministério da Educação, tal como acontece na maioria dos países europeus.

A natureza da Educação Sexual, como componente da formação pessoal e social, que vai muito para além da Educação para a Saúde, exige que a sua aplicação em meio escolar se processe a partir de estratégias definidas no âmbito nacional, mas contextualizadas ao nível dos agrupamentos/escolas. O projecto de intervenção de cada agrupamento/escola só faz sentido se for amplamente discutido e assumido por toda a comunidade escolar, com uma colaboração efectiva das famílias, dos pais e das associações de estudantes.

Uma das questões que mais tem impedido a aplicação da Educação Sexual em meio escolar é a inexistência de atribuição de competências a estruturas organizacionais, nomeadamente a Gabinetes de Apoio e Atendimento a alunos, e de recursos humanos (por exemplo, psicólogos) e materiais.

O funcionamento de um Gabinete junto dos alunos, com funções de prestação de informação, de orientação e aconselhamento e de

¹³ Cf. Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março, artigo 6.º, ponto 2, alínea b.

despistagem de casos problemáticos, não pode estar desarticulado dos Serviços de Psicologia e Orientação, já existentes em muitos agrupamentos/escolas e que ultrapassam as abordagens relativas ao abandono e ao insucesso escolares.

Por outro lado, as experiências de articulação com Centros de Saúde e outros serviços congêneres permitem afirmar que a Educação Sexual é uma problemática que ultrapassa a escola, estando associada a contextos muito diversos. É o caso dos Gabinetes de Atendimento a Jovens que, através de equipas multidisciplinares e de um atendimento personalizado, procuram responder a dúvidas e questões específicas, incluindo as da Educação Sexual.

O funcionamento de um Gabinete de atendimento, informação e apoio em meio escolar, no âmbito da Educação Sexual, não pode limitar-se a um horário semanal restrito, nem tão pouco a uma actividade circunscrita ou a um saber concreto, pois os problemas estão inter-relacionados e exigem respostas integradas ao nível do conhecer, do pensar, do sentir e do viver.

No que diz respeito à formação de professores dos ensinos básico e secundário e uma vez que a dificuldade da aplicação da Educação Sexual em meio escolar não depende somente dos docentes, é necessário que os programas de formação, ao nível das instituições de ensino superior, contemplem a abordagem de componentes ligadas à formação pessoal e social, nas quais se integrem saberes ligados à sexualidade, às relações interpessoais, à partilha de responsabilidades, aos valores e à igualdade entre géneros¹⁴.

Para além de uma formação de base, o professor deve dispor de dispositivos de formação inseridos nos contextos das escolas e orientados para a resposta a problemas concretos dos alunos.

¹⁴ Cf. Lei n.º 120/99, de 11 de Agosto, art. 2.º, n.º 1.

F. Considerações e Recomendações

Face às questões focadas nos pontos anteriores, e depois de ter analisado os dois Projectos de Lei, enviados pela Assembleia da República para emissão de Parecer, o CNE sustenta a ideia de que se devem clarificar as finalidades da Educação Sexual, repensar a sua natureza curricular, definir eixos temáticos e consagrar estratégias participativas, que se enquadrem no trabalho de equipas interdisciplinares e nas dinâmicas de autonomia dos agrupamentos/escolas.

1. Finalidades da Educação Sexual

- O CNE partilha a ideia de que a Educação Sexual não se reduz à Educação para a Saúde, mas deve abranger as várias dimensões da sexualidade: biológicas, afectivas, culturais, sociais, éticas, jurídicas.
- Entendida no conjunto das suas múltiplas dimensões, a Educação Sexual só pode ser implementada em meio escolar através de actividades orientadas para o desenvolvimento pessoal e social dos alunos.
- Abordada na escola por professores, em cooperação com pais, técnicos especializados e outros elementos da comunidade, a Educação Sexual corresponde ao domínio de saberes integrados, potenciadores da construção de atitudes, sentimentos e valores, em que são relevantes a informação, a motivação e a discussão num quadro de desenvolvimento de comportamentos pessoais e sociais dos alunos. Mais do que uma obrigação, a Educação Sexual só faz sentido se os alunos forem sensibilizados para a sua aceitação como espaço de questionamento interpessoal. Neste contexto, as finalidades da Educação Sexual devem ser abrangentes e considerar as diversas dimensões referidas.

2. Natureza curricular e conteúdos

Tomando a LBSE como referência, o CNE sublinha a natureza transdisciplinar da Educação Sexual. Porém, esta abordagem curricular não é incompatível com a existência de espaços disciplinares, onde já são abordados alguns conteúdos nos ensinos básico e secundário (por exemplo, aprendizagens ligadas ao conhecimento do corpo humano) e com o funcionamento de áreas curriculares não disciplinares.

Afastado o formato da disciplina obrigatória, com conteúdos programáticos e avaliação específica, o que seria incongruente com as suas finalidades mais abrangentes, a Educação Sexual deverá concretizar-se através de actividades, amplamente discutidas e partilhadas na comunidade educativa.

O CNE entende que é questionável a selecção e organização de conteúdos programáticos ao nível de um Projecto de Lei. Trata-se de uma tarefa que necessita de ser trabalhada noutra plano, na base de uma matriz de revisão curricular dos programas e no seguimento da adopção de princípios e escolha de estratégias. Ao nível de Projecto de Lei, podem, no entanto, ser definidos eixos temáticos, congruentes com as finalidades, que consagrem um quadro mais amplo para a Educação Sexual em meio escolar.

A opção pela integração da Educação Sexual nas áreas curriculares não disciplinares coloca problemas, na medida em que o modelo curricular existente no ensino secundário não as contempla em todos os cursos e anos.

Apesar disso, o CNE considera que a implementação da Educação Sexual em meio escolar deverá beneficiar de um tempo e um espaço curriculares próprios, cuja concretização poderá vir a ser equacionada no contexto da reestruturação das actuais áreas curriculares não disciplinares, abrangendo quer o ensino básico, quer o ensino secundário.

3. Implementação e coordenação

As estratégias de implementação e coordenação da Educação Sexual em meio escolar devem alicerçar-se na observação da autonomia dos agrupamentos/escolas, bem como na aceitação de que se trata de um conjunto de actividades, dependendo de uma coordenação efectiva e de recursos humanos e financeiros adequados. Assim, O CNE considera que:

- a coordenação da Educação Sexual, em estabelecimentos dos ensinos básico e secundário, não deverá ser matéria da exclusiva competência do director de turma, podendo também ser atribuída a outros professores ou outros profissionais (por exemplo, psicólogos), no âmbito do agrupamento/escola;
- os Gabinetes promotores da Educação Sexual não podem ficar confinados a um horário semanal reduzido, a actividades exclusivamente informativas ou à mera distribuição de preservativos. Neste sentido, a acção dos Gabinetes deve ser repensada na base da articulação e coordenação com serviços já existentes dentro da escola, designadamente os Serviços de Apoio e Orientação Educativa, ou fora dela;
- a Educação Sexual passa, também, pela adopção de uma atitude coerente e continuada a implementar nas escolas portuguesas, podendo ser inadequada e pouco eficaz a existência de um dia que lhe seja atribuído. Lembra-se que muitas escolas já dedicam dias temáticos do calendário internacional a esta problemática, como, por exemplo, o Dia Internacional da SIDA (1 de Dezembro) ou o Dia Internacional da Saúde (7 de Abril).

4. Acompanhamento e formação

O CNE subscreve a posição de que o desenvolvimento da Educação Sexual através da concepção, realização e avaliação de um programa de actividades, que abranja os alunos dos 1.º ao 12.º anos de escolaridade,

requer uma política congruente de formação inicial e contínua de professores.

No entanto, como os professores não são os únicos com essa tarefa, não deverá excluir-se a necessidade de uma formação de carácter multidisciplinar e devidamente adaptada às funções que pertencem a uma equipa articulada, no âmbito da comunidade educativa.

Com efeito, o CNE partilha o entendimento de que o sucesso da Educação Sexual depende de processos e práticas que favorecem quer a participação de todos os intervenientes, quer a busca de concordância relativamente à utilização de materiais que resultem da assunção de responsabilidades e pontos de vista diferentes.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

26 de Março de 2009

O Presidente, *Júlio Pedrosa de Jesus*

Declaração de Voto – Embora se concorde com a generalidade do texto do Parecer do Conselho Nacional de Educação sobre a Educação Sexual, a formulação dos dois últimos parágrafos, páginas 28 e 29, suscitou-nos dúvidas. Uma primeira dúvida prende-se com a afirmação de que a educação sexual em meio escolar deverá beneficiar de um tempo e de um espaço próprios, cuja concretização poderia vir a ser equacionada no contexto da reestruturação das Áreas Curriculares Não Disciplinares (ACND). Com efeito, consideramos que as ACND e em particular a Formação Cívica e a Área de Projecto são espaços curriculares onde é possível desenvolver de imediato a dimensão da educação sexual. Consideramos também que os objectivos definidos para aquelas áreas e o tempo a elas consagrado permitem o desenvolvimento de conteúdos e projectos de trabalho na área da educação para a saúde e da sexualidade (sem prejuízo de se considerar a necessidade de ser retomado o ciclo da

reorganização curricular do ensino básico e de se repensar o currículo no seu conjunto). Por outro lado, o carácter transversal das ACND favorece o tratamento de temáticas interdisciplinares como é a educação sexual. Consideramos, assim, que os espaços existentes são adequados aos objectivos da educação sexual. Deveria, porém, ser acautelada a definição de eixos temáticos que permitissem organizar com consistência o tratamento destas temáticas ao longo do ensino básico.

Por outro lado, discordamos da afirmação de que a não existência das ACND no ensino secundário em todos os cursos e anos seria um obstáculo à integração da educação sexual naquelas áreas. Consideramos que não terá de ser seguido o mesmo modelo para o ensino básico e para o ensino secundário e que os Gabinetes Promotores da Educação Sexual poderão constituir a principal via para a concretização da educação sexual ao nível do ensino secundário. *Maria Emília Brederode Santos e Ana Maria Bettencourt.*

Declaração de Voto – Venho manifestar o meu voto favorável ao Parecer em questão. Voto-o favoravelmente na generalidade. Todavia, considero insuficiente a expressão da liberdade educativa, em matéria tão sensível. Pelo que desejo declarar que:

- A definição do programa de actividades a discutir na comunidade educativa deve salvaguardar em absoluto, pela participação dos pais e dos próprios alunos em idade adequada, a liberdade de escolha do quadro de valores que lhes é devida, uma vez que não há Educação sem intencionalidade;
- A autonomia das escolas ou agrupamentos, sejam de iniciativa estatal, sejam de iniciativa particular ou cooperativa, deve consagrar o preceito constitucional que veda ao Estado dirigir a Educação, respeitando o primordial e irrenunciável direito dos pais à escolha do referido quadro de valores.

Ou seja: expressiva participação da família e dos alunos na definição do projecto educativo; ampla autonomia das escolas/agrupamentos na definição da matéria em tal projecto. ***Querubim Silva***

Declaração de Voto – No que se refere ao âmbito da lei, considero que a redacção do artigo 1.º deve referir a sua aplicação a todos os estabelecimentos da rede pública, privada ou cooperativa, integrados no sistema de ensino. ***José Luís Presa***

Parecer sobre a proposta de Lei n.º 271/X que visa estabelecer o regime de escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontrem em idade escolar e consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade

**Parecer n.º 3/2009
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 122, 2.ª Série, de 26 de Junho)

Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 271/X que visa estabelecer o regime de escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontrem em idade escolar e consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade

Parecer n.º 3/2009

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Relatores Domingos Xavier Viegas, Joaquim Azevedo, Maria Emília Brederode Santos e Maria Odete Valente, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 1 de Junho de 2009, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu segundo Parecer no decurso do ano de 2009.

Parecer

Introdução

O Governo apresentou à Assembleia da República uma Proposta de Lei relativa ao alargamento da idade de cumprimento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos e à frequência universal de educação pré-escolar para todas as crianças de cinco anos de idade. Trata-se de duas dimensões estruturais da organização do sistema educativo da maior importância, cujas implicações em termos educativos, sociais e económicos não podem deixar de ser analisadas pelo Conselho Nacional de Educação, tendo em conta o contexto em que são propostas.

A evolução dos sistemas educativos modernos tem sido marcada, em sucessivos momentos, pela preocupação de alargar o tronco comum de formação geral oferecido pela escolaridade obrigatória, de modo a que as novas gerações possam estar mais preparadas para responder quer às aspirações individuais, quer aos desafios do desenvolvimento e modernização da sociedade. Simultaneamente, tem-se vindo a verificar a expansão de todos os níveis de educação e ensino, anteriores ou posteriores àquele período, quer por efeito da democratização do acesso de todos à educação, quer pela crescente consciência da importância dos saberes e do conhecimento nas sociedades contemporâneas.

Em Portugal, este movimento foi-se desenvolvendo ao longo de duas décadas, tendo-se consolidado em 1986 com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que estabeleceu a escolaridade obrigatória de nove anos, abrangendo todas as crianças entre os seis e os quinze anos de idade. A lentidão com que se processou o progressivo alargamento da obrigatoriedade de frequência de quatro para seis anos e a integração do ensino secundário unificado no período compreendido pela escolaridade obrigatória de nove anos, o actual ensino básico, conduziu a que só nos dias de hoje tenhamos a primeira geração jovem adulta que beneficiou de uma escolaridade mais longa.

Mas a expansão verificada do acesso à educação em todos os níveis do nosso sistema educativo é assinalável. No que se refere à educação de infância, os progressos realizados nos últimos treze anos no alargamento da oferta educativa pública e privada para as crianças entre os três e os cinco anos traduzem o compromisso do Estado, assumido na Lei-Quadro 5/97, de contribuir activamente para a sua universalização, no entendimento de que a educação de infância é a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida.

Vários países a nível europeu, embora mantendo o carácter facultativo da frequência da educação de infância, têm vindo a considerar expressamente a intencionalidade educativa que deve orientar toda a educação de infância desde o nascimento da criança até ao início da escolaridade formal, como é o caso mais recente da Espanha. Outros países adoptam um sentido restrito de educação pré-escolar, fazendo-a coincidir apenas com o ano que antecede a entrada na escola, embora a tendência geral seja a de garantir a disponibilidade de educação de infância a todas as crianças a partir dos três anos de idade. Nesse sentido, propor a universalidade da educação pré-escolar a partir do ano em que as crianças “atingam os cinco anos de idade” como se afirma na Proposta de Lei merece uma análise ponderada dos efeitos que poderá induzir na organização daquela etapa educativa.

Já no que se refere à elevação dos níveis de educação e formação configura-se como um objectivo europeu a prosseguir com a Estratégia de Lisboa, definida em 2000, de modo a tornar a economia europeia mais competitiva e dinâmica. O programa de trabalho “Educação e Formação 2010”, acordado entre os vários Estados-Membros da União Europeia, estabeleceu como meta a taxa de conclusão do nível de ensino secundário superior por 85% dos jovens, a alcançar no final da década. Nesse sentido, os países têm vindo a diversificar as vias de formação de ensino secundário, em particular as vias tecnológicas e profissionais, flexibilizando percursos escolares e formativos e criando múltiplos incentivos ao prolongamento das formações dirigidas a jovens. Uma atenção particular tem sido dada à prevenção do abandono escolar entre

os quinze e os dezoito anos, nomeadamente através da melhoria dos processos de orientação escolar e profissional.

A tendência não tem sido, porém, a de prolongar a idade e o número de anos de escolaridade obrigatória. De facto, a noção de obrigatoriedade permanece ligada à ideia de uma educação geral comum de que todas as gerações devem beneficiar, pelo que embora os países desenvolvam fortes incentivos à continuação de estudos e formações após o período obrigatório (em geral, 9/10 anos de escolaridade, compreendendo os níveis 1 e 2 da CITE¹⁵), não se encontra generalizada a obrigatoriedade de frequência do ensino secundário de segundo nível, dada a diversidade de vias que comporta.

O Conselho Nacional de Educação possui um sólido acervo de reflexão sobre estas duas matérias. As questões da universalidade da educação de infância foram intensamente estudadas no período que antecedeu o início da expansão desta etapa educativa, em meados dos anos 90; o desenvolvimento do ensino secundário e das suas vias técnicas e profissionalizantes, as sucessivas reformas que têm vindo a ser introduzidas na sua organização e as condições em que se realiza têm suscitado ao longo dos tempos o pronunciamento do CNE.

No sentido de actualizar a reflexão existente, e ciente da importância inequívoca da medida proposta na sua dupla vertente de extensão da escolaridade obrigatória e de generalização da educação de infância às crianças de cinco anos, os relatores procederam à audição de um vasto leque de especialistas e profissionais directa ou indirectamente ligados à educação, procurando recolher as suas opiniões e sensibilidades sobre as condições existentes para a implementação de um novo regime.

É, pois, com base neste conhecimento que o CNE emite este Parecer, o qual se organiza em três capítulos: A – Universalização da educação de infância para as crianças de cinco anos de idade; B – Alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos; C – Recomendações.

¹⁵ CITE – Classificação Internacional de Tipo de Educação, UNESCO, 1997.

A – Universalização da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade

1. Apreciação geral

A expansão da educação de infância verificada na última década foi suportada por um conjunto de medidas que procuraram articular as várias intervenções dispersas da iniciativa dos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade Social e de iniciativa privada. A Lei-Quadro, aprovada em 1997, estabeleceu a progressiva universalidade da educação de infância, distinguindo em termos operacionais duas componentes para a efectivação da mesma: a educativa, gratuita para todas as crianças, qualquer que fosse a instituição de frequência, e a social, sujeita a comparticipação das famílias de acordo com as suas disponibilidades económicas.

A articulação interministerial que deu suporte à implementação deste programa de expansão, permitiu ultrapassar dificuldades que durante muitos anos tinham condicionado o desenvolvimento da oferta da rede pública, designadamente os seus horários de funcionamento impossíveis de adequar às necessidades crescentes das famílias. Foi assim possível estabilizar uma rede de estabelecimentos de educação de infância, com suporte na iniciativa de autarquias, instituições de solidariedade social e privadas, que garantiam uma cobertura de 78,4% em 2005/06, para as crianças entre os 3 e os 5 anos de idade.

Sendo certo que a prioridade de admissão na rede pública tem sido dada às crianças de 5 anos de idade e verificando-se ser nessa idade que se concentra a maior taxa de cobertura (87%), a não frequência por parte das restantes 13% é explicada, em parte, pela insuficiência da oferta existente.

O crescimento da frequência facultativa da educação de infância e ainda a procura não satisfeita por muitas famílias tem retirado força ao debate sobre a obrigatoriedade ou não desta etapa educativa. Não parece necessário tornar a educação de infância de frequência obrigatória já que

as famílias, dum modo geral, a procuram embora nem sempre a encontrem... Mas instituir a obrigatoriedade de oferta por parte do Estado já se afigura necessário e conveniente, tendo em conta a distribuição muito irregular dos jardins-de-infância e a oferta insuficiente em certas zonas, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto onde, provavelmente, as crianças e respectivas famílias mais necessitariam deles. De facto, embora não haja estudos suficientes sobre a situação, há indícios de que serão as dificuldades de acesso (logísticas e financeiras) que impedem uma parte das crianças de frequentar a educação de infância e não uma opção de livre escolha das famílias.

Impõe-se, por isso, aumentar a oferta em certas zonas mais carenciadas, com total gratuidade e com respostas flexíveis que atendam à diversidade de situações e de populações, inclusive de minorias étnicas com características de nomadismo.

Entretanto, na maioria dos países da UE a preocupação com a oferta de educação de infância tem vindo a recuar na idade reconhecendo-se, hoje, quer a partir de estudos neurológicos e psicológicos, quer de natureza sociológica, a importância do desenvolvimento infantil a partir dos zero anos. No estudo realizado pelo CNE em 2008, *A Educação da criança dos zero aos doze anos*, afirma-se:

Apesar da existência de situações altamente diversificadas nos países estudados, revela-se uma tendência generalizada para uma total cobertura da faixa etária dos 3 aos 6 anos de idade, procurando que todas as crianças tenham, pelo menos, dois anos de experiência pré-escolar antes da entrada na escolaridade obrigatória, salvaguardando a diversidade e flexibilidade de propostas organizacionais; o alargamento progressivo dos serviços destinados às crianças dos 0 aos 3 anos de idade, de acordo com as necessidades das famílias que trabalham, aliado à promoção de mais amplas licenças de maternidade e paternidade e, simultaneamente, à garantia da qualidade educativa das estruturas de atendimento; uma atenção especial aos serviços de apoio extra-escolar para as crianças em idade de escolaridade obrigatória no sentido da sua mais ampla expansão;

maior intencionalidade no apoio a populações com necessidades educativas específicas (famílias em desvantagem socioeconómica, minorias étnicas, culturais e linguísticas, crianças com necessidades educativas especiais), garantindo uma discriminação positiva dos grupos minoritários, aliada a políticas e estratégias de inclusão. (Vasconcelos, 2009: 142).¹⁶

Assim, as preocupações actuais não podem incidir apenas na função social, de guarda das crianças mais pequenas (funções particularmente importantes num país onde a feminização do trabalho atinge taxas elevadas, sem que tenha havido uma alteração nos papéis familiares masculinos que compense a ausência materna), devendo incidir, cada vez mais, na função educativa das instituições envolvidas na educação de infância. Como afirmam vários autores, *numa concepção de aprendizagem ao longo da vida, constantemente reafirmada pelas directrizes europeias, dificilmente se poderá conceber que a educação comece aos 3 anos.* (Aguiar, Bairrão e Barros, 2002)¹⁷.

Neste enquadramento, a atenção à universalidade e gratuidade da oferta de educação de infância para as crianças de 5 anos deve ser saudada pela potencialidade que encerra de facilitação do acesso de crianças de meios mais desfavorecidos aos jardins-de-infância. Ela não poderá, contudo, romper com a unidade de desenvolvimento que a etapa dos 3 aos 5 anos pressupõe, pelo que deverá apenas ser entendida como um ponto de partida para a sua extensão a idades progressivamente mais baixas. E deve ser estudada a oferta já existente nas três redes, para que não sejam desviados recursos agora abertos a crianças com idades inferiores, para que se articule a oferta e se evitem excessos nuns locais e insuficiência noutros, para que se evitem desperdícios e se aproveite e apoie a adequação, proximidade e/ou inovação de jardins-de-infância da rede

¹⁶ Vasconcelos, T. (2009). Educação de infância e promoção da coesão social. *A educação das crianças dos 0 aos 12 anos*. Lisboa: CNE.

¹⁷ Aguiar, C., Bairrão, J. & Barros, S. (2002). Contributos para o estudo da qualidade em contexto de creche na Área Metropolitana do Porto. *Infância e Educação: Investigação e Práticas*, 5.

privada e da rede de IPSS, tarefa na qual as autarquias terão um papel importante a desempenhar.

Um outro aspecto que tem sido objecto de polémicas e de receios diz respeito à qualidade da oferta de educação de infância e às suas propostas curriculares, manifestando-se muitas vezes o receio de uma “escolarização precoce”, isto é, de se pretender antecipar as aprendizagens escolares (designadamente a aprendizagem da leitura, da escrita e da aritmética, tradicionalmente objecto da escola primária), sem se reconhecer a importância de promover o desenvolvimento psicomotor, cognitivo, emocional e social das crianças, que aliás constituiria a base da *aprendizagem ao longo da vida*. Assim, as *Orientações Curriculares* já existentes para a educação de infância e o processo de auto-avaliação de contextos já em curso deverão ser apoiados e aprofundados.

Por outro lado, uma das mais importantes funções atribuídas à educação de infância, para além da função social de guarda e da de promoção do desenvolvimento da criança, tem sido uma função compensatória conducente a uma maior equidade social. Ora estudos como *Cost, Quality and Child Outcomes in Child Care Centers* (1995)¹⁸, em que Portugal participou, terão demonstrado a relação entre a qualidade da educação de infância e os resultados obtidos pelas crianças ao longo da sua escolaridade, tendo-se concluído que o efeito de reprodução social, constatável ao longo da escolaridade exigiria, para ser contrariado, a frequência de um mínimo de dois anos de um jardim-de-infância considerado de “qualidade” ou de “alta qualidade”.

O esforço de universalização e gratuidade na oferta de educação de infância para as crianças de 5 anos precisa, assim, não só da já referida continuidade para idades anteriores, mas também de ser acompanhado de medidas de apoio às famílias e de uma atenção continuada e exigente à qualidade da oferta, quer relativa à dimensão “estrutural”, quer à

¹⁸ Cost, Quality and Child Outcomes Study Team (1995). Cost, quality and child outcomes. *Child care centers public report*. Denver: Economics Department, University of Colorado-Denver.

dimensão de “processo”, quer ainda à formação inicial e contínua de educadores.

2. Aspectos específicos a considerar

A revisão das recomendações e estudos anteriormente referidos, das audições a personalidades recentemente realizadas e das discussões havidas nas Comissões Especializadas levam o CNE a apoiar a medida de universalidade da educação de infância para todas as crianças a partir do ano em que atinjam os 5 anos de idade proposta pelo Governo. Para que esta medida contribua efectivamente para uma maior equidade social e desenvolvimento das crianças alerta-se, contudo, para algumas questões a ter em conta.

Considerando a proposta de universalidade da educação de infância para todas as crianças a partir do ano em que atinjam os 5 anos de idade como um passo na direcção da universalização da oferta de educação de infância dos 3 aos 5 anos, já prevista na Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro) como uma competência do Estado, sugere-se que a redacção do número 2, do artigo 1.º da Proposta de Lei consagre a universalidade para todas as crianças, no ano lectivo imediatamente anterior ao do seu ingresso no 1.º ciclo do ensino básico.

A indicação dos 5 anos deve ser encarada apenas como um ponto de partida para a generalização dessa medida para idades mais precoces e não deve constituir um obstáculo legal, obrigando a novas revisões e a reformulações da lei à medida que se for antecipando essa universalização.

Uma perspectiva de Educação ao Longo da Vida implica uma educação a partir dos 0 anos e em alguns países da UE a componente educativa das instituições para atendimento das crianças dos 0 aos 3 anos é já objecto de atenção e de legislação. Foi também nesse sentido que o estudo, recentemente realizado a pedido do CNE, se pronunciou.

Em todo o processo de aplicação da medida, a obrigatoriedade de o Estado providenciar a educação de infância não deve traduzir-se em nenhum outro mecanismo para além dos desejáveis incentivos educativos e sociais. Não deve, pois, entender-se como frequência obrigatória por parte das crianças, recomendando-se a não existência de qualquer processo de sinalização ou averiguação relativo às crianças que não frequentem o jardim-de-infância.

Deve assumir-se que a gratuidade do serviço público de educação de infância deve incluir quer a componente educativa, quer a componente de apoio social à família, contribuindo ambas para o desenvolvimento das competências cognitivas, sociais e emocionais da criança.

A criação de novos equipamentos destinados à educação de infância, bem como a requalificação dos actualmente existentes deverá assentar num estudo minucioso da oferta instalada nas três redes – pública, social solidária e privada –, numa articulação estreita entre elas e as autarquias e num controlo rigoroso dos apoios concedidos pelo Estado, que inclua uma real prestação de contas relativamente às populações servidas, aos objectivos prosseguidos e aos apoios financeiros recebidos. Recomenda-se, ainda, que sejam tomados em consideração critérios de proximidade, relativamente aos locais de residência e de trabalho das famílias, na definição da rede nacional de educação de infância.

Para além dos recursos materiais, é fundamental investir na qualificação dos profissionais tendo em conta, nomeadamente, a necessidade de adaptação às novas situações decorrentes da implementação da medida proposta. A capacidade de responder adequadamente à diversidade dos públicos e às suas necessidades específicas é uma variável determinante do sucesso e das virtualidades da educação de infância.

O CNE entende que, na operacionalização da medida agora proposta pelo Governo, se deve prevenir o risco de desvio de recursos humanos e materiais até agora comprometidos com a educação e guarda de crianças com idades inferiores aos 5 anos, situação que tem vindo a ser gradualmente concretizada, nomeadamente pelas autarquias locais. É

necessário que a oferta do Estado se traduza na criação real de novas salas e recursos associados.

No que diz respeito aos efeitos da frequência da educação de infância nas aprendizagens a realizar no 1.º ciclo do ensino básico, devem considerar-se os resultados de vários estudos que indiciam que, sobretudo para as crianças de origem socioeconómica baixa, os efeitos positivos só são garantidos quando a educação é de muita qualidade, tanto ao nível das estruturas como dos profissionais, e ao fim de dois anos de frequência. Para garantir essa qualidade, as três medidas seguintes são aconselháveis:

- A educação de infância, mesmo no seu último ano, deve manter a sua identidade própria e prosseguir os objectivos consagrados nas orientações curriculares em vigor, nomeadamente os respeitantes ao desenvolvimento cognitivo, emocional e social das crianças, enquanto estrutura de incentivo para a aprendizagem ao longo da vida, evitando-se assim que nela se opere uma “escolarização” precoce da criança, designadamente nos seus aspectos mais negativos de selectividade e de uniformidade;
- Deve ser apoiada e estimulada a auto-avaliação dos estabelecimentos de educação de infância, designadamente através de instrumentos já adaptados pela DGIDC, com vista à melhoria da sua qualidade;
- Devem ser tomadas medidas no sentido de evitar uma gestão burocrática dos agrupamentos de escolas que tenda a postergar ou anular a especificidade da educação de infância.

B – Estabelecimento do regime de escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar

O Conselho Nacional de Educação tem, nos últimos anos, promovido reflexões alargadas e emitido alguns pareceres que contêm considerações relevantes para uma das dimensões centrais desta Proposta de Lei, nomeadamente através do Parecer n.º 1/2003, relativo a uma proposta de *Linhas orientadoras de revisão curricular para a reforma do Ensino Secundário*, do Parecer n.º 2/2004, no qual o CNE se pronunciou sobre

Propostas de Alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo e do Relatório Final do Debate Nacional sobre Educação, que teve lugar em 2006.

Através do Parecer n.º 1/2003, o Conselho acentuou:

“... após a escolaridade básica, este nível [o nível secundário] deve acolher crescentemente todos os jovens, atento à sua diversidade e criando condições para a realização de opções e de oportunidades de experimentação e de descoberta de interesses, para que cada um possa realizar percursos educativos adequados, com níveis satisfatórios de realização pessoal; (...) [sendo que] quanto ao aumento da escolaridade obrigatória até aos 12 anos (...) o CNE entende que se trata de uma opção política generosa, inscrita no esforço que o país tem realizado para recuperar um atraso estrutural muito vincado, mas é também uma opção que comporta riscos sociais e económicos, que é preciso acautelar previamente, que implica uma transformação profunda do nível secundário, de modo a acolher todos os portugueses, sem excepção, e que exige um esforço financeiro que importa calcular de antemão. Além disso, o CNE entende que esta decisão política, que não deve patrocinar qualquer abaixamento da qualidade do ensino e da formação, em vez de enfatizar a obrigatoriedade dos cidadãos em frequentar mais três anos de escolaridade, deveria valorizar o papel e o esforço do Estado e de todas as outras instituições promotoras de ensino e de formação na criação de condições de universalização do acesso ao nível secundário.”

No Parecer n.º 2/2004, o Conselho salienta:

“Reportando-nos à extensão da escolaridade obrigatória para 12 anos, importa destacar que os dados estatísticos disponíveis mostram que, no presente, o sistema educativo português tem sido incapaz de tornar efectivo o sucesso da actual escolaridade obrigatória de 9 anos. Por este facto, a sua extensão a 12 anos deve ser acompanhada, forçosamente, de medidas tendentes a prevenir

abandonos precoces e fenómenos de marginalização daí decorrentes. Uma extensão a todo o território nacional dos Serviços de Psicologia e Orientação mostra-se necessária ao sucesso do percurso educativo e à ajuda aos alunos na construção dos seus projectos de formação e de vida.

Acreditamos que o alargamento da escolaridade obrigatória e a sua cobertura universal vão exigir políticas comuns, interministeriais, de articulação entre educação e formação, assim como uma conveniente articulação entre estratégias alternativas de formação (mais ou menos profissionalizantes). Parece-nos que à medida que se avança na escolaridade deverão coexistir percursos diversos de formação, garantidamente permeáveis, para a aquisição de conhecimentos e aptidões, tendo em vista tornar cada jovem capaz de gerir com sucesso um percurso pessoal e profissional ao longo da vida.”

No relatório final do Debate Nacional sobre Educação, no capítulo relativo às propostas para melhorar a educação nos próximos anos, refere-se:

“O DNE sublinhou a necessidade de se melhorar drasticamente a qualidade do ensino e da formação de nível secundário, de modo a acompanhar o objectivo nacional de criar condições sociais para a sua universalização crescente. As qualificações das novas gerações devem ter como referência mínima o nível secundário.

O modelo predominante de ensino precisa de ser revisto, os planos de estudo melhorados e os programas das disciplinas devem ser menos extensos, mais focados e melhor articulados entre si, tendo em vista motivar os jovens e criar ambientes de trabalho e não de passividade nas salas de aula.

(...) O crescimento da frequência e do sucesso neste nível de ensino e de formação, que deve tender para a universalização, deverá orientar-se pela diversidade, flexibilidade e qualidade de todos os percursos educativos, o que terá repercussões muito positivas sobre o acesso ao ensino superior: poderão chegar às instituições universitárias e politécnicas mais jovens e, sobretudo, poderão aí chegar melhor preparados e melhor orientados.”¹⁹.

A Proposta de Lei em análise alarga o regime da escolaridade obrigatória até aos 18 anos, referindo no Artigo 2.º o âmbito da mesma:

1 – (...) consideram-se em idade escolar as crianças e jovens com idades compreendidas entre os seis e os 18 anos.

2 – (...)

3 – A escolaridade implica, para o encarregado de educação, o dever de proceder à matrícula do seu educando em escolas da rede pública, da rede particular e cooperativa ou em instituições de educação ou formação, reconhecidas pelas entidades competentes, determinando para o aluno, o dever de frequência.

4 – A escolaridade obrigatória cessa:

a) Com a obtenção do diploma de curso conferente de nível secundário da educação;

ou

b) Independentemente da obtenção do diploma de qualquer ciclo ou nível de ensino, no momento do ano escolar em que o aluno perfaça 18 anos.

5 – (...)

¹⁹ In *Debate Nacional sobre Educação – Relatório Final*, CNE, 2007, p. 162.

1. Apreciação Geral

Importa desde já assinalar a principal conclusão geral do Conselho — entendemos que esta medida de alargamento da escolaridade obrigatória até ao termo do nível secundário e aos 18 anos é muito positiva e deve ser considerada, antes de mais, como uma medida de política social de grande impacto potencial na sociedade portuguesa.

Saúda-se, portanto, a medida proposta, que constitui uma oportunidade importante para melhorar o nível de qualificação da população portuguesa, em especial das suas camadas mais jovens, o que terá certamente benefícios gerais a nível cultural, social e económico, num curto e médio prazos, se for conduzida de forma adequada.

Como medida de política eminentemente social, os seus impactos têm necessariamente de ser considerados em múltiplas vertentes (políticas de ensino e formação profissional, políticas de acesso ao ensino superior, políticas de emprego e de acesso ao trabalho, políticas de solidariedade social e apoio às populações economicamente mais carenciadas, políticas de valorização social das qualificações, entre outras) e não podem nem devem ser encerrados no contexto escolar, sob pena de perderem a sua eficácia e abandonarem o seu desígnio mais profundo.

O aumento da escolaridade obrigatória e das oportunidades educativas para os jovens é um objectivo social de grande alcance, a médio e longo prazos, devendo por isso mobilizar toda a sociedade portuguesa para o seu progressivo cumprimento. Pode e deve também ser “lido” como um sinal, que se transmite a toda a sociedade, de valorização do saber e do conhecimento nas sociedades actuais e na construção de um futuro melhor. O desafio é particularmente forte para as famílias e para as escolas, sem esquecer o papel relevante das autarquias, dos empresários e de outras instituições sociais.

Por outro lado, o alargamento da escolaridade até ao nível secundário e aos 18 anos deve ser fundamentado, como temos vindo a sublinhar ao longo dos anos, não apenas na pertinência económica dos seus impactos, mormente na competitividade da economia do País, mas também nas oportunidades de desenvolvimento humano e de realização pessoal que pode proporcionar a muitos milhares de jovens portugueses que, desmotivados e sem recursos financeiros familiares, abandonavam prematura e sem qualquer qualificação o ensino e a formação.

Há que ter em conta o facto de esta medida se somar a outros alargamentos, relativamente recentes, do período de escolaridade, cujos benefícios não foram ainda assimilados pela sociedade. Por outro lado, surge numa altura em que o sistema escolar, nos níveis abrangidos, atravessa um período difícil de adaptação a novos desafios de autonomia e de avaliação, que foram geradores de tensões e de desajustamentos.

Em concreto, a medida proposta irá incidir sobre um sistema que se esforça por afirmar uma melhoria de qualidade em cada um dos seus escalões, a qual nem sempre é reconhecida pela sociedade em geral e em particular pelos escalões de ensino que se seguem. Torna-se, por isso, necessário assegurar que a medida proposta não só não degrade a qualidade do ensino como até contribua para a sua melhoria em geral.

Tendo em conta que a Proposta de Lei assenta no alargamento da escolaridade obrigatória para levar os jovens a concluir os estudos secundários ao nível do 12.º ano, em princípio, haverá que cuidar grandemente da valorização socioeconómica dessa mesma formação. Em particular, as formações que têm em vista a capacitação profissional ao nível do ensino secundário deverão ser valorizadas, não apenas pela sociedade mas, antes de mais, pelas próprias escolas, dedicando-lhes os melhores recursos materiais e humanos que possam ser disponibilizados, de forma a tornar esta via de ensino atraente e competitiva para docentes e discentes.

Há necessidade de se valorizar as diversas alternativas de formação e, em particular, de considerar o ensino secundário como uma via válida de integração na vida activa sem perda de regalias, direitos ou estatuto social. Neste contexto, devem valorizar-se as possibilidades de acesso ao ensino superior por parte dos alunos que tenham optado pela via da formação técnica e profissional na fase terminal do ensino secundário.

Os impactos desta medida no sistema educativo devem analisar-se em três grandes planos: a montante, no ensino básico; durante o nível secundário de ensino e formação; e a jusante, no acesso ao mundo do trabalho e ao prosseguimento de estudos, em particular no ensino superior.

2. Alguns impactos ao nível do ensino básico

No que se refere aos impactos da presente proposta sobre o ensino básico, o Conselho realça as seguintes considerações:

“(…) [é fundamental] melhorar drasticamente a qualidade das aprendizagens escolares dos alunos, de todos os alunos e não apenas dos que, à partida, reúnem boas condições para alcançar os objectivos consignados.

“(…) As escolas, todas as escolas têm de ser exigentes ambientes de trabalho escolar, de aprendizagem activa, de dedicação e de esforço, com regras claras e com respeito mútuo quer de alunos, quer de professores. Para que esta acção seja eficaz, tanto os alunos que revelam maiores dificuldades de aprendizagem como os seus professores, têm de dispor de meios de acção céleres, de recursos adequados, na hora, e de liberdade de iniciativa pedagógica por parte dos órgãos instituídos nas escolas para construir localmente as melhores soluções educativas para as dificuldades encontradas, sempre que possível em diálogo com os pais dos alunos e, quando

necessário, com o apoio externo de instituições especializadas em educação.”²⁰

Reiteramos, portanto, a necessidade de reforço da qualidade das aprendizagens no ensino básico, bem como do seu grau de exigência, sob pena de se tornar o nível secundário de ensino e formação refém de um paradigma de ensino e aprendizagem assente na recuperação sistemática de atrasos escolares.

Nesta perspectiva, torna-se urgente rever a organização curricular do 3.º ciclo e a definição e consecução dos seus fins educativos.

Uma vez que esta medida de política educativa se quer aplicar de imediato aos alunos que vão frequentar o 7.º ano de escolaridade em Setembro próximo, considera-se que esta revisão ficará muito comprometida. Neste contexto, é urgente que o ME possa estabelecer parâmetros gerais de reorganização curricular, que permitam às escolas/agrupamentos escolares proceder autonomamente às adequações que os seus órgãos de gestão pedagógica considerem mais pertinentes e urgentes.

3. Impactos no nível secundário de ensino e formação

No que se refere ao nível secundário de ensino e formação, vários são os pontos de análise que importa empreender, tendo em vista assegurar um efectivo cumprimento do novo alargamento da escolaridade.

3.1. Incidência social

Embora se reconheça a pertinência da consagração legal do prolongamento da duração da “obrigatoriedade escolar”, o CNE volta a sublinhar que, ao mesmo tempo e de forma muito imbricada, o Ministério da Educação e o conjunto da sociedade portuguesa têm de garantir a todos os jovens a “universalidade escolar”, o acesso e o sucesso no nível

²⁰ In *Debate Nacional sobre Educação – Relatório Final*, CNE, 2007, p. 159.

secundário de ensino e formação, qualquer que seja a modalidade e o percurso educativo escolhido.

As redes sociais locais desempenham um papel central na identificação de problemas e de soluções para que haja sempre uma via aberta para todos e cada jovem poderem realizar um percurso de educação de qualidade, independentemente da instituição e da modalidade em que o façam: as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens verão, necessariamente, a sua acção ampliada, os Conselhos Locais de Acção Social terão de responder a novas exigências de cooperação e de construção de projectos comuns; os Conselhos Municipais de Educação e de Juventude terão de estar disponíveis para uma outra forma de participação mais activa entre as várias instituições de ensino e formação; novas soluções institucionais deverão ser criadas, com base na capacidade já instalada em cada comunidade, para apoiar todos os jovens, rapazes e raparigas, nas suas escolhas e na realização, com sucesso, dos seus percursos de formação, idealmente não estereotipados do ponto de vista do género.

O prolongamento da permanência dos jovens na formação inicial requer não só a consecução de uma determinação legal, mas sobretudo o desenvolvimento de uma consciência social e política que favoreça a permanência de todos os jovens, por mais três anos, no sistema de educação e formação:

- A permanência de todos os jovens nas escolas e nos centros de formação, pelo menos até aos 18 anos, requer novas políticas de apoio social a todas as famílias com comprovadas carências económicas, algumas das quais contavam com as remunerações auferidas por estes jovens, de ora em diante em idade escolar, para equilibrar os exíguos orçamentos familiares; bolsas sociais, entre outras. Irá, assim, colocar-se de forma premente a questão da gratuidade do ensino secundário, bem como a dos apoios sociais, às instituições ou às pessoas. Estes apoios sociais devem

exigir assiduidade e aproveitamento, ou seja, responsabilidade social da parte do jovem e da família apoiada;

- Ainda neste plano social, é preciso que se tomem medidas que evitem uma corrida ao acesso “fácil” aos novos diplomas de nível secundário, agora que, por efeito de uma provável desvalorização social do diploma do 9.º ano, haverá um acréscimo de procura social dos novos diplomas. Continuamos a precisar de escolas “que fomentem uma cultura de exigência, de rigor, de disciplina, de trabalho e de esforço de aprendizagem. Os alunos querem uma escola que imprima um clima de esforço e de trabalho, para poderem melhorar os seus resultados”.²¹

O CNE chama ainda a atenção para o facto de que, a manter-se uma procura empresarial de novos trabalhadores baseada na mão-de-obra desqualificada e mal remunerada, se darão sinais contraditórios aos jovens e às famílias sobre as vantagens do prolongamento da escolaridade obrigatória de todos os portugueses. O mundo empresarial deverá, por isso, cuidar de modo muito especial dos sinais que dá aos jovens e às suas famílias quando se trate de investir em mais qualificação escolar e profissional inicial. Poderão estudar-se e colocar-se no terreno mecanismos de incentivo à contratação de jovens qualificados com o 12.º ano, em qualquer das suas modalidades qualificantes.

“Impõe-se uma mudança das estratégias de recrutamento de muitos empregadores, que têm de se dirigir para a procura de trabalhadores muito mais qualificados, seguindo um perfil de especialização económica assente na qualidade, na inovação e na internacionalização.”²²

²¹ In *Debate Nacional sobre Educação – Relatório Final*, CNE, 2007, p. 170.

²² In *Debate Nacional sobre Educação – Relatório Final*, CNE, 2007, p. 165.

A escolarização crescente da população adulta, além de constituir um valor em si mesmo (destacam-se nesta acção os Centros Novas Oportunidades), representa um importante elemento potenciador do aumento da escolarização de nível secundário da população mais jovem: são precisamente os pais que detêm níveis mais elevados de educação e formação, os que mais incentivam e valorizam uma escolarização prolongada para os seus filhos, investindo, mesmo com um esforço económico significativo, no sucesso dos seus percursos educativos e formativos.

3.2. Incidência sobre a oferta de ensino e formação e sobre as redes locais

Persiste uma elevada e nociva concorrência entre as várias ofertas e modalidades de ensino e de formação de nível secundário, o que pode vir a constituir um dos mais fortes entraves a um adequado cumprimento desta medida, em cada comunidade local.

Vários interlocutores sugeriram que é urgente criarem-se redes locais complementares e sustentadas na confiança recíproca (e não na lógica da ameaça) e que, seja no plano municipal, seja no plano intermunicipal, se construam organismos reguladores das novas redes integradas de ensino e de formação de nível secundário (plataformas territoriais para a educação e formação, como também se lhes chamou).

Estas plataformas territoriais seriam dotadas de efectivos poderes de regulação, aproveitando ao máximo os recursos disponíveis e procurando todas as alternativas possíveis para que nenhum cidadão fique sem uma adequada resposta educativa. Estes organismos de concertação, versáteis e locais, não devem integrar apenas representantes das autarquias e do Ministério da Educação, mas de todas as redes escolares e formativas existentes, que cumprem serviço público de educação e formação, além das redes sociais.

Importa evitar que em cada comunidade local se venha a acentuar a divisão entre escolas de primeira e escolas de segunda (estando reservadas a estas os percursos qualificantes), sendo preferível, como alguns interlocutores sublinharam, que se crie, nos municípios onde tal for possível, uma rede de ofertas que atribua a certas escolas determinados perfis de especialização técnica, artística ou profissional.

Na definição da rede deverá apontar-se para a especialização de algumas escolas em determinadas áreas profissionais, tendo em consideração a respectiva capacidade instalada (recursos materiais e humanos). Já aquando do DNE se considerou que as ofertas de percursos qualificantes em escolas da rede pública deveriam ter em conta as necessidades locais e regionais, assim como os recursos necessários ao seu funcionamento, de forma a evitar a descredibilização do ensino profissional.

A oferta de cursos de ensino secundário profissional em escolas secundárias, em curso desde 2004, é um enriquecimento das oportunidades de educação dos jovens que as frequentam. Várias escolas ouvidas pelo CNE alertam, no entanto, para várias e graves falhas existentes no terreno, entre elas: ausência de docentes qualificados e de equipamentos específicos para as áreas técnicas e tecnológicas; precipitação na abertura de novos cursos sem que tivesse havido prévia formação de equipas e lideranças destas novas ofertas; desmotivação por parte de docentes que, estando colocados em “escolas secundárias”, são “obrigados” a leccionar “cursos profissionais”, com públicos e exigências pedagógicas diferentes.

3.3. Incidência sobre a orientação vocacional

Importa, também, 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 alargará com a nova duração da escolaridade 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.

O CNE entende que o Governo, as escolas e toda a sociedade se devem mobilizar para que as oportunidades de orientação se traduzam em verdadeiros estímulos positivos ao prosseguimento de estudos com sucesso, nas mais diversas modalidades, tudo devendo ser feito no sentido de evitar quer a desigualdade de género, quer a “orientação pela negativa”, promotora de desmotivação e insucesso. Não podemos esquecer que a obrigatoriedade escolar que vai recair sobre este novo grupo etário de jovens, se os encontrar particularmente desmotivados pode tornar-se uma medida potenciadora de um acréscimo de conflitualidade escolar e social.

A valorização social das modalidades qualificantes de educação e formação assenta, em boa medida, na valorização que os professores, os pais, os psicólogos e os conselheiros de orientação delas fazem no apoio aos microprocessos de decisão familiar e pessoal por parte dos jovens. A valorização e escolha destas modalidades não pode ser induzida por quaisquer profissionais como corolário óbvio de insucessos repetidos, de fracos recursos económicos familiares ou de débil capital cultural familiar.

Vários interlocutores, a este propósito, sugeriram que se deve aprofundar nas escolas, no quadro de um diálogo entre os professores e os pais, qual deve vir a ser o novo papel dos professores, dos directores de turma e dos conselhos de turma, em cooperação com as famílias, no aconselhamento sobre as modalidades mais adequadas de ensino e formação a prosseguir após o 9.º ano, por cada um dos alunos que termina a sua escolaridade básica com diferentes perfis de conclusão, correspondentes a diferentes perfis de competências e de interesses e expectativas.

3.4. Incidência curricular

Persistem elevados índices de insucesso e de abandono escolar precoce no actual ensino secundário científico-humanístico oferecido pelas

escolas secundárias, com grandes disparidades inter-regionais, o que se pode traduzir num enorme problema de partida. Esta questão deve ser cuidadosamente analisada, conduzindo à tomada de medidas adequadas e atempadas. Não será sobre estes níveis de insucesso e de repetência que se erguerá um prolongamento de uma escolaridade de nível secundário com qualidade e atractividade.

Uma magna questão que importa enfrentar de imediato é a do perfil de ensino e formação que se vai valorizar no futuro. Isto é, o CNE entende que dificilmente se conseguirá cumprir o ambicioso objectivo político de universalizar o alargamento da escolaridade, se não se alterar o carácter elitista e propedêutico deste nível de ensino e formação.

O perfil elitista traduz-se sobretudo nas várias formas de hipervalorização dos cursos científico-humanísticos e na desvalorização dos percursos profissionalizantes. O carácter propedêutico traduz-se no reforço de todos os mecanismos que tendam a fazer deste nível de ensino e formação um mero trampolim para o ensino superior, desvalorizando as potencialidades predominantemente terminais (ainda que momentaneamente terminais, uma vez que os cidadãos poderão e deverão conciliar momentos de aprendizagem e de trabalho ao longo de toda a vida).

Algumas das entidades e personalidades ouvidas no CNE sublinharam a relevância de uma aproximação do 3.º ciclo do ensino básico ao novo perfil do nível secundário, sobretudo na perspectiva de evitar um efeito de “abaixamento do nível” de exigência no ensino secundário, como que “contaminado” pelo perfil do ensino básico.

O Parecer do CNE sobre *A educação das crianças dos 0 aos 12 anos* (Parecer n.º 8/2008) reconheceu a necessidade de redefinir a actual estrutura dos ciclos, nomeadamente no quadro do ensino básico obrigatório de nove anos. A perspectiva do alargamento da escolaridade vem reforçar a pertinência desta questão e recolocá-la num novo contexto, o da escolaridade mínima de doze anos. Embora não aponte uma solução quanto ao melhor cenário a adoptar, o referido Parecer

considera que ele deve emergir do conhecimento aprofundado da situação do parque escolar e das previsões sobre a evolução do corpo docente.

Tem de se consolidar a diversificação de oportunidades e de percursos educativos (que devem individualizar-se sempre que esteja em causa “ganhar” um jovem para um percurso educativo de nível secundário), atendendo sempre à necessidade de salvaguardar as opções de cada um, a mesma qualidade educativa de todas as modalidades e percursos oferecidos, a formação de cidadãos críticos e criativos. A flexibilidade curricular construída pelas equipas educativas de cada escola ou centro de formação terá de se ampliar e melhorar, pois de outro modo muitos jovens serão apenas objecto de encaminhamentos para cursos e percursos que “nada” lhes dirão, com todas as consequências associadas. Não pode, porém, cristalizar-se a perspectiva de que as maiores dificuldades de aprendizagem se resolvem encaminhando os jovens para percursos profissionais pouco exigentes, tanto no termo do ensino básico como no ensino secundário.

Tal como o CNE já defendeu em documentos anteriores, não se trata de assegurar tempo de escolaridade, mas sim de aprendizagens de qualidade. Tendo em conta os actuais níveis de insucesso, o alargamento da escolaridade deve ser acompanhado de medidas que evitem a replicação dessa situação. Nesse sentido, importa consolidar a diversidade da oferta de forma a responder às necessidades dos alunos, das famílias e do mercado de trabalho. Os diferentes percursos formativos (gerais, técnicos, artísticos e profissionais) devem ser valorizados igualmente e assegurada a articulação e a permeabilidade que permita a transferência de uns para outros, assim como o prosseguimento de estudos.

Várias entidades ouvidas pelo CNE, em particular escolas secundárias, sublinharam a urgente necessidade de revisão do sistema de contratação dos professores das áreas técnicas e tecnológicas, pois o actual não permite responder seriamente ao incremento do ensino profissional nas escolas secundárias.

3.5. Incidência na organização das escolas

Este momento sociopolítico pode constituir um grande desafio para a democratização do acesso ao nível secundário de ensino e formação e para refundação institucional das escolas secundárias, a braços, nos últimos trinta e cinco anos, com uma evolução sem um rumo muito claro. A oportunidade é excelente, assim haja vontade política por parte dos governos e de toda a sociedade para apoiarem, sem hesitações, as suas escolas e centros de formação em todo o País.

A nova escolaridade de doze anos relança o debate sobre a participação social na escola e sobre o papel desta no desenvolvimento social local, desafiando os actores sociais e os protagonistas locais a definirem a sua participação e envolvimento neste novo grande desígnio comum.

A proximidade escola-família e a participação activa das famílias constituem uma das respostas sociais mais necessárias, sobretudo naqueles casos em que a obrigatoriedade de permanência na escola durante um período mais longo da adolescência esbarra com resistências por parte dos jovens a todos os modelos conhecidos de escolarização e formação. É de prever a intervenção especializada de mediadores familiares, que apoiem as escolas e as famílias e ajudem a ultrapassar estas resistências sociais.

As escolas e os centros de formação, a braços agora com novos desafios socioeducativos, carecem de melhorar a sua capacidade de acolhimento, apoio e resposta eficaz a todos os jovens, nomeadamente colocando à sua disposição não apenas professores e formadores, mas equipas pluridisciplinares e interprofissionais.

Estas equipas podem desenvolver-se segundo dois modelos: um socialmente mais integrado, em que as equipas actuam na comunidade e servem primariamente os jovens escolares (usufruindo de um importante conhecimento de todas as famílias e da comunidade, das suas instituições e dos seus recursos); outro mais de base escolar, com uma actuação centrada em cada estabelecimento de ensino ou agrupamento de escolas.

O CNE entende que importa deixar ambos os caminhos em aberto, salientando que o primeiro, dada a incidência social desta política de educação e formação, pode ser mais viável e eficaz em muitas comunidades locais, que carecem de recursos técnicos especializados.

As escolas só podem responder com a imprescindível flexibilidade curricular a todos e a cada jovem que prosseguirá estudos secundários se estiver clarificado o quadro em que exercem a sua autonomia. De facto, no actual contexto de contradição e equívoco sobre o alcance da autonomia, será muito difícil que floresça a diversidade de soluções, a proximidade, a adequação das respostas e a construção de soluções de qualidade na diversidade.

Esta é, no entender de vários dos protagonistas ouvidos, uma excelente oportunidade para se rever a missão do nível secundário, que poderia vir a ser configurado, agora, como um ciclo mais terminal e com identidade própria.

3.6. Incidência sobre a formação de professores

Reconhece-se que a implementação da medida, sobretudo nas suas componentes técnicas e tecnológicas, irá requerer um grande esforço por parte do sistema de ensino superior, quer universitário, quer politécnico. Verifica-se que a capacidade actual para dar essa resposta é muito débil, por diversas razões, pelo que se justifica um esforço concertado para a melhoria desta situação, pois caso contrário corre-se o risco da medida proposta vir a ter um alcance muito mais limitado do que aquele que certamente se deseja.

Constata-se que, de facto, o sistema de formação de professores para as áreas técnicas e tecnológicas não se encontra capaz de responder aos inúmeros desafios que já haviam sido lançados com a introdução dos CEF e dos cursos profissionais nas escolas secundárias (além dos cursos de Educação e Formação de Adultos e dos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências). Por outro lado, os cursos de ensino superior de formação de professores têm uma procura muito

reduzida em muitas áreas disciplinares, o que poderá ter consequências inconvenientes num médio prazo. Importa pois valorizar estas opções formativas dentro das próprias escolas de ensino superior, ultrapassando preconceitos e discriminações que poderão existir, em tudo semelhantes às que foram apontadas como sendo desvalorizadoras das vias formativas no ensino secundário.

O CNE entende que são inadiáveis, por parte das instituições de ensino superior, politécnico e universitário, responsáveis pela formação inicial e contínua de professores das áreas técnicas e tecnológicas, a definição de uma estratégia comum e a implementação de programas regionais para se fazer face a este desafio.

Entende-se que a formação dos professores para o ensino profissional não deve ser tarefa exclusiva do ensino politécnico, mas deverá envolver igualmente as universidades, numa parceria e complementaridade que procure tirar partido dos recursos que existem em cada um dos subsistemas, num espírito de colaboração e não de concorrência. Como se disse antes, deverá haver um plano estratégico, para evitar que todos façam o mesmo e que, por outro lado, haja lacunas nessa mesma formação. Este plano deverá ser, porventura, articulado entre os Ministérios da Educação, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o do Trabalho e da Solidariedade Social, para assegurar a sua consistência e um mais forte apoio institucional para esta componente da medida.

A formação de professores para os percursos qualificantes deverá ser feita por diversas vias. Por um lado, preparando docentes de raiz para assumirem esta componente do ensino; por outro lado, recorrendo a técnicos e especialistas a quem se dê preparação pedagógica, didáctica e científica que os habilite para esta via de ensino. Por fim, poderá motivar-se docentes de áreas científicas afins, a quem se dará uma preparação específica adequada a um desempenho competente neste tipo de ensino. Neste contexto, é de realçar a experiência de algumas escolas privadas de formação profissional que, dispondo de uma maior flexibilidade no recrutamento dos seus recursos humanos, têm sabido

dotar-se de formadores competentes, recorrendo ao meio empresarial local. Ao que parece, as instituições do sistema público não têm tido acesso a esta forma de contratação, com os prejuízos inerentes.

3.7. Incidência nos estudos pós-secundários e superiores

Esta nova Proposta de Lei irá trazer desafios novos para o ensino superior, o qual terá, por um lado de se adaptar a uma formação mais diversificada que irá existir no ensino obrigatório e, por outro lado, terá de procurar atrair e incorporar uma população estudantil com níveis de formação e de motivação muito diferenciados. Como se disse, é importante que a medida proposta não redunde numa degradação da qualidade do ensino em geral, que teria também reflexos no ensino superior.

Deve ser repensada a política de acesso ao ensino superior, uma vez que este não deverá, de ora em diante, estar sustentado apenas nas classificações finais que os alunos obtêm no final do nível secundário; tornar a passagem entre o nível secundário, agora obrigatório, e o nível superior numa mera transição, apenas contida pela seriação baseada nas classificações, pode trazer ao ensino superior problemas novos de orientação e de apoio educativo (nos primeiros ciclos) com os quais este nível de ensino não se deveria confrontar.

Por outro lado deve ser melhorada e alargada a oferta de percursos qualificantes de curta duração, a fim de acolher uma população certamente mais numerosa que, em virtude desta medida, demandará esta mesma formação superior, em estreita articulação entre o ensino secundário e o ensino superior.

4. Outros aspectos

4.1. Idade de acesso ao mercado de trabalho *versus* nova idade de completamento da escolaridade obrigatória

A Proposta de Lei abre um problema social e juvenil novo, a curto prazo, ao fazer conflitar a idade legal de ingresso no mercado de trabalho (16 anos) com o novo limite etário para frequência compulsiva do ensino e da formação, os 18 anos. Prevê-se que, quem assim o deseje, ingresse no mercado de trabalho aos 16 e 17 anos, tendo de permanecer matriculado e a frequentar uma escola ou centro de formação. Este é um dos pontos mais frágeis e controversos da Proposta de Lei, que comporta vários riscos que têm de ser muito seriamente ponderados pelo Governo e por toda a sociedade. Várias questões muito importantes se levantam e o CNE entende que devem merecer uma cuidada ponderação por parte do Governo e dos actores sociais:

- Vai aumentar o número de trabalhadores-estudantes que terão de conciliar trabalho com formação. Não havendo tradição de acolher e construir estes percursos educativos nas nossas escolas (excepto nos “cursos de aprendizagem” — regime de formação em alternância e nos antigos “cursos nocturnos”), não se corre o risco de transformarmos esta obrigação de matrícula num mero acto formal sem qualquer incidência real na formação dos jovens? Não se irá assistir a uma corrida às inscrições, sem qualquer intenção de frequência escolar, sobretudo nos contextos sociais em que os mercados de trabalho conseguem ser mais atractivos para jovens e famílias?
- Vários interlocutores ouvidos pelo Conselho manifestaram a sua perspectiva de “refundação” do ensino nocturno, em formações pós-laborais e em modelos combinados de formação em “empresa-formação” e em escola, de modo a que seja viável ultrapassar a solução administrativa do problema. A individualização de soluções e percursos formativos que tende a gerar-se em situações idênticas (e que deveria corresponder a uma

personalização), esbarra geralmente com os *standards* rígidos instituídos nas nossas escolas e centros de formação, nos quais quase todas as regras e requisitos organizativos e pedagógicos estão previamente definidos.

- Por outro lado (e isso pode ser um bom desafio), as escolas serão chamadas a ser muito mais educativamente atraentes, pois estarão em competição com o mercado de trabalho na capacidade de vir a dispor do tempo principal de cada jovem.

No entanto, apesar desta “competição”, as escolas e as entidades empregadoras terão sobretudo de estabelecer novos tipos de cooperação, tendo em vista apoiarem todos os jovens que se encontrem nesta situação de optarem por ingressar no mercado de trabalho e ainda se encontrarem no âmbito do cumprimento da obrigatoriedade de frequência da escolaridade.

4.2. Impactos financeiros

O Conselho Nacional de Educação entende, ainda, que deveriam ser calculados e divulgados todos os custos inerentes à aplicação desta medida de política, dado o seu vasto alcance social em todo o território nacional.

Considera-se importante ter a dimensão global e poder reflectir sobre todo o investimento necessário ao cumprimento da actual Proposta de Lei, incluindo os apoios sociais, a remodelação ou alargamento do parque escolar, os equipamentos, especialmente os equipamentos para o desenvolvimento dos cursos profissionais, a formação inicial e contínua de docentes, assim como o acréscimo que as autarquias terão com as despesas inerentes aos transportes escolares.

4.3. Articulação com a Lei de Bases do Sistema Educativo

Alguns dos interlocutores e dos conselheiros sugerem que a Assembleia da República fica agora com a incumbência de proceder, a curto e médio

prazos, a uma alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo, que articule e dê coerência global a todas as medidas de política educativa que foram sendo definidas nos últimos tempos.

4.4. Monitorização

A aplicação desta medida de tão vasto alcance social deve ser cuidadosamente monitorizada, tanto pelos serviços técnicos competentes do Ministério da Educação, como por todos os agentes sociais mais directamente implicados na sua execução. Ao CNE está reservado, igualmente, um importante papel de acompanhamento e monitorização da aplicação desta medida de política educativa. O seu potencial só poderá ser amplamente desenvolvido e os resultados esperados devidamente alcançados se for dada uma especial atenção ao processo complexo da sua implementação ao longo dos anos, corrigindo trajectórias, divulgando resultados e melhores práticas, tomando medidas complementares.

C – Recomendações

Em síntese, relativamente às duas dimensões constantes da Proposta de Lei, o CNE recomenda:

1. O entendimento da universalidade da educação de infância agora proposta, como ponto de partida da intervenção educativa dos 0 aos 5 anos, sem romper com a unidade da etapa dos 3 aos 5 anos e sem deixar de ter em conta que é necessária uma frequência de pelo menos dois anos como duração mínima necessária à inversão da tendência de reprodução social observável ao longo da escolaridade.
2. Que esta universalidade seja entendida como compromisso do Estado e não como frequência obrigatória por parte das crianças, salvaguardando-se a legitimidade da opção das famílias e a diversidade de modalidades educativas possíveis.

3. A fixação do acesso à educação de infância para todas as crianças no ano lectivo imediatamente anterior ao do seu ingresso no 1.º ciclo do ensino básico.
4. A inclusão das componentes educativa e de apoio social à família na gratuidade do serviço público de educação de infância, definindo-se uma rede de proximidade, que tenha em conta a oferta já instalada.
5. O alargamento da oferta pública de educação de infância através da criação efectiva de novos estabelecimentos e recursos associados, destinados a acolher todas as crianças que devem frequentar este nível educativo, e da requalificação de outros que não reúnam as condições necessárias.
6. A prevenção do risco de escolarização do último ano da educação de infância, preservando a sua identidade própria.
7. O investimento na qualidade, designadamente da formação inicial e contínua de educadores e pessoal de apoio, da auto-avaliação dos estabelecimentos e do acompanhamento e monitorização das medidas adoptadas.
8. Um sério investimento no reforço da qualidade das aprendizagens no ensino básico, bem como no seu grau de exigência, que impeça a desvalorização social do diploma do 9.º ano e incentive a frequência do nível de ensino secundário.
9. O desenvolvimento de novas políticas de apoio social às famílias mais carenciadas, directamente correlacionadas com os níveis de assiduidade e aproveitamento escolar dos alunos.
10. O fomento de uma cultura de exigência, rigor, disciplina e trabalho pelas escolas do ensino secundário, promovendo a reorientação do seu perfil.

11. A criação de plataformas territoriais, reguladoras das novas redes integradas de ensino e formação, que potenciem todos os recursos locais e regionais disponíveis e evitem o desperdício da capacidade instalada.
12. A criação, nos territórios em que tal seja possível, de redes de formação que atribuam a determinadas escolas perfis de especialização técnica, tendo em consideração a respectiva capacidade instalada, de forma a evitar a descredibilização dos percursos qualificantes.
13. O desenvolvimento de estratégias reais de apoio aos processos de decisão dos jovens, raparigas e rapazes, relativamente ao prosseguimento ou reorientação dos percursos educativos e formativos, assente na valorização das modalidades qualificantes por parte de professores, pais, psicólogos e conselheiros de orientação vocacional.
14. A construção de uma “identidade própria” para o ensino secundário, valorizando as suas potencialidades terminais (ainda que momentaneamente terminais), em todas as modalidades educativas e formativas e combatendo o carácter elitista e propedêutico que o tem caracterizado.
15. A melhoria da flexibilidade curricular construída pelas equipas pedagógicas, garantindo que esta medida não se destina a assegurar tempo de escolaridade, mas sim aprendizagens significativas de qualidade.
16. A revisão das normas relativas à contratação pelas escolas de docentes para as áreas tecnológicas e profissionais, por forma a responder seriamente ao incremento do ensino técnico, artístico e profissional nos estabelecimentos de ensino.

17. A clarificação e aprofundamento do quadro em que as escolas exercem a sua autonomia, por forma a permitir a diversidade de soluções de proximidade e a adequação e qualidade das respostas.
18. A disponibilização às escolas e centros de formação de equipas pluridisciplinares e interprofissionais que apoiem docentes, alunos, famílias e restante comunidade.
19. A definição, por parte das instituições do ensino superior, politécnico e universitário, de uma estratégia de valorização das suas vias de formação de professores.
20. A assunção, por parte dos estabelecimentos do ensino superior politécnico e universitário, em parceria e complementaridade, do desafio da formação dos professores e formadores das áreas técnicas e tecnológicas, a par com a preparação pedagógica, didáctica e científica de especialistas provenientes do mundo empresarial.
21. A reformulação do regime de acesso ao ensino superior, envolvendo modelos mais diversificados, que tenham em conta outros factores para além das classificações obtidas pelos alunos no final do ensino secundário.
22. O alargamento da oferta de percursos qualificantes pós-secundário e superiores de curta duração, em articulação com a diversidade de percursos e de saídas do ensino secundário.

Finalmente, o Conselho Nacional de Educação chama ainda a atenção para a necessidade de equacionar os seguintes aspectos:

23. A discrepância que passará a existir entre o limite etário, de 18 anos, para a frequência compulsiva da escolaridade obrigatória e a idade mínima legalmente definida para ingresso no mercado de trabalho, que é de 16 anos, terá de ser harmonizada, sob pena de se transformar a obrigação de matrícula do ensino secundário

num mero acto formal, sem incidência real na formação dos jovens.

24. A valorização de recrutamento de jovens com qualificações e remuneração adequadas deverá ser objecto de definição de uma estratégia de incentivos dirigida ao mundo empresarial.
25. Os investimentos necessários à implementação das propostas apresentadas deverão integrar todas as dimensões decorrentes da aplicação de medidas com tão vasto impacto social.
26. A diversidade das medidas tomadas nos últimos anos relativamente ao sistema educativo configura a necessidade de introduzir coerência no actual quadro legal.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

1 de Junho de 2009

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Declaração de Voto – Tendo votado favoravelmente o texto do parecer sobre a “Proposta de Lei n.º 271/X que estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade”, apresentado em sessão plenária do Conselho Nacional de Educação (CNE), do dia 1 de Junho e dado que, atendendo às muitas intervenções havidas e ao adiantado da hora, optei por não usar da palavra no referido plenário, gostaria de solicitar que seja apenso ao relato da sessão a declaração de voto que aqui formulo.

Reconheço que é necessário acautelar algumas questões, nomeadamente as que estão relacionadas com o processo de sinalização ou averiguação relativo às crianças que não frequentam o jardim-de-infância no ano imediatamente anterior à entrada no 1.º ano do Ensino Básico, mas na qualidade de representante de uma Federação de Sindicatos que tem bem explícito na sua política reivindicativa para a Educação para a Infância a obrigatoriedade da frequência das crianças com 5 anos não posso deixar de reafirmar esse princípio que está consagrado em todos os nossos documentos e cito “*Um Roteiro para uma Legislatura 2005-2009*” entregue pela FNE ao Governo no início desta legislatura:

- «– *redefinição do conceito de educação pré-escolar, de forma a abranger as crianças entre os 0 e os 6 anos e obrigando a que a oferta dos 0 aos 3 anos seja assegurada por técnicos especializados com formação adequada;*
- *obrigatoriedade de frequência da educação pré-escolar aos 5 anos de idade, numa lógica de promoção do sucesso educativo, considerando que a socialização e o domínio da língua materna têm ao nível da educação para a infância o espaço e o tempo próprios para a sua promoção;*
- *gratuidade da educação pré-escolar dos 3 aos 5 anos, sendo de carácter voluntário ao nível dos 3 e 4 anos».* **Maria Arminda Bragança**

Declaração de Voto – Votei favoravelmente este Parecer, reconhecendo a inequívoca qualidade com que aborda as questões sob análise e a profundidade e pertinência da reflexão sobre a problemática educativa expressa na Proposta de Lei n.º 271/X, ancorada na realidade concreta, nos planos social, sociológico, familiar e escolar, e no quadro legal existente. Essa metodologia de abordagem da proposta de diploma do Governo permitiu que o Parecer tematizasse problemas essenciais do universo educacional que a Proposta de Lei percorre e sobre eles se interrogasse explicitamente, de modo a suscitar, da parte do Governo, respostas (medidas) explícitas para uma eficiente prossecução dos objectivos previstos nesta iniciativa legislativa.

Não pretendo contrariar a argumentação desenvolvida ao longo do Parecer, nomeadamente na sua página 4, na defesa da universalização da oferta da educação pré-escolar no ano que precede a entrada da criança no 1.º ano de escolaridade e relevando mesmo a importância dos diversos aspectos explicitados no Parecer como indispensáveis ao êxito da referida universalização, declaro, no entanto, como representante da FENPROF no CNE e no respeito por uma decisão aprovada em Congresso daquela Federação, que defendi que o conceito de universalização fosse complementado pela obrigatoriedade da frequência da educação pré-escolar no ano lectivo imediatamente anterior ao do ingresso da criança no 1.º ano do ensino básico. ***Paulo Sucena***

Declaração de Voto – Entendo que, com frontalidade, é tempo de, como estado democrático que somos, adoptarmos alguns princípios básicos fundamentais, a saber:

1 – Serviço público não é apenas o de iniciativa estatal, mas todo aquele que serve o bem comum, seja de iniciativa estatal, cooperativa, associativa, municipal e privada (mesmo confessional), desde que prossiga finalidades do bem comum;

2 – Intencionalidade educativa é distinta de dirigismo estatal, mesmo que a coberto de neutralidade, já que não há projecto educativo sem intencionalidade, sob pena de se ferir a liberdade fundamental de aprender e ensinar e a liberdade irrenunciável de escolha dos pais ou dos próprios, quando em idade de o fazerem;

3 – Obrigatoriedade de oferta da parte do estado não significa iniciativa prioritária e “solitária” do estado. Antes, deverá configurar a harmonização da rede de iniciativas, o suscitar e apoiar e a diversidade dessas iniciativas, no sentido da flexibilidade e diversidade complementar, garantindo, isso sim, por uma supervisão pedagógica, a qualidade e equidade das ofertas. Ou seja: universalização crescente não é estatização crescente;

4 – A função educativa, para além da função social, deve, pois, na mesma ordem de ideias, respeitar, pela flexibilidade e diversidade das respostas, o mesmo princípio de liberdade de escolha de quadros de valores, incluindo os morais e religiosos, na mesma perspectiva do bem comum;

5 – Sublinho, particularmente, que o investimento na formação inicial e contínua dos professores, a melhoria dos planos de estudos e organizativos, a flexibilidade das propostas e a integridade de modelos educativos são as garantias indispensáveis à consolidação do sucesso escolar, permitindo, desse modo, a progressiva implementação real da escolaridade obrigatória;

6 – Os CEF têm de ser limpos do seu “estigma” de “refúgio” ou arrumação dos menos capazes, tornando-se via do facilitismo, para serem encarados e desenvolvidos como alternativas dignas e exigentes para alguns;

7 – Na mesma ordem de ideias, a exigência de trabalho, a clareza de objectivos, a nobreza de competências das Novas Oportunidades não-de libertar esta proposta do aspecto de concorrente desleal ao percurso normal de escolaridade e, portanto, de se apresentar também como uma via de facilitismo, apenas em função de estatística de uma formação e educação a que, de verdade, nem sempre correspondem. ***Querubim Silva***

***Parecer sobre «Estratégia Nacional de Educação
para o Desenvolvimento (2010-2015)»***

**Parecer n.º 4/2009
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 149, 2.ª Série, de 4 de Agosto)

Parecer sobre «Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento/2010-2015»

Parecer n.º 4/2009

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Relatores Maria Emília Brederode Santos, Paula Santos e Nuno Venade, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 15 de Julho de 2009, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu terceiro Parecer no decurso do ano de 2009.

Parecer

1. Ponto prévio

O Ministério dos Negócios Estrangeiros solicita ao Conselho Nacional de Educação (CNE) que se pronuncie sobre a proposta de “Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015” (ENED).

Tendo participado como observador nos trabalhos preparatórios, nos termos que decorrem do seu Estatuto, o Conselho é agora convidado a emitir a sua opinião formal sobre o documento, através de um Parecer sufragado em Plenário.

O CNE entende ser pertinente a emissão do seu parecer sobre a Estratégia em causa, valorizando a relevância do tema e o facto de se tratar de um convite do MNE, alargando as colaborações do CNE. Acresce que esta é também uma questão actual, alvo de debate e recomendações em instâncias internacionais diversas, e com evidentes associações ao domínio da educação, em sentido lato.

No entanto, considerando:

- o curto prazo de que o CNE dispõe para responder à solicitação;
- o significativo pendor de enquadramento histórico e conceptual do documento;
- a previsão de que o Plano de Acção, parte integrante da ENED, será aprovado numa etapa subsequente,

o CNE opta por efectuar uma apreciação sucinta do documento submetido, circunscrevendo-se aos objectivos e medidas mais directamente relacionados com a dimensão educativa e remetendo uma eventual reflexão mais aprofundada para momento posterior à apresentação do Plano de Acção anunciado. Neste sentido, o parecer não incide sobre o plano conceptual e pronuncia-se apenas sobre as medidas propostas pela ENED para a Educação Formal, sem que esta limitação signifique uma menorização da importância dos contextos e processos não formais de educação e formação ao longo da vida.

2. Aspectos positivos

O documento é globalmente interessante e saúda-se pelo facto de vir ao encontro das responsabilidades internacionais de Portugal, constituindo

um contributo para a concretização de recomendações e compromissos assumidos, designadamente no quadro da Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2005-2014) e das recomendações de várias *instâncias* sobre a importância da educação para a cidadania global.

Reconhece-se a importância de aprofundar a consciência, a reflexão crítica, a participação e intervenção em torno das questões do desenvolvimento sustentável, da cidadania global, da multiculturalidade e interdependência, dos direitos humanos e da paz, das injustiças e das desigualdades. Este aprofundamento revela-se particularmente necessário num país como Portugal, tradicionalmente complacente com os fenómenos de pobreza, de disparidades associadas aos territórios, a grupos sociais específicos e ao género, bem como com as desigualdades no acesso e usufruto das várias expressões de “bem comum” (saúde, educação, rendimento, justiça...). A educação para o desenvolvimento (ED) está pouco presente e visível na esfera pública, na vida das comunidades e dos cidadãos, na vida das escolas.

Neste contexto, considera-se igualmente positiva a valorização do papel das Organizações da Sociedade Civil que actuam nestes domínios e de outros actores relevantes na área da educação, assim como a metodologia participada em que assentou a preparação da estratégia, fazendo convergir, numa perspectiva operacional, entidades com abordagens distintas.

Considera-se também interessante o facto de a ENED contemplar diferentes formas de intervenção (incluindo de educação formal e não formal), orientadas para destinatários diversos.

No entanto, dadas as condicionantes anteriormente apontadas para a elaboração deste Parecer e a ausência no documento de metas que permitam clarificar os objectivos e estratégias enunciados, o CNE pronuncia-se *favoravelmente* apenas em relação às medidas propostas pela ENED para a Educação Formal.

3. Limites

Uma parte significativa do documento incide sobre a exposição dos vários conceitos associados à ED e outras “Educações para...” que lhe são próximas, bem como sobre as etapas da sua evolução. Se isto permite compreender melhor o pensamento subjacente e os processos envolvidos, denota um pendor talvez excessivamente doutrinário e auto-justificativo, apresentando, num ou noutro aspecto, pouca precisão na integração dos vários contributos. Estes limites serão, seguramente, tributários das distintas perspectivas em presença e, até, aceitáveis, considerando a experiência adquirida. Poderão, contudo, vir a ser um obstáculo à eficaz concretização da estratégia. A este propósito, constata-se a existência de um grande campo de convergência de várias “educações para...”, em especial, entre a ED e a “Educação para a cidadania global” e, por outro lado, a “Educação para o desenvolvimento sustentável”. Compreendendo, embora, os traços específicos da ED, intuem-se os riscos de cada uma se pretender abrangente e integrada, em particular quando confluem num mesmo contexto de educação formal.

Por outro lado, embora se perceba o enfoque decorrente do quadro de referência da cooperação internacional alargada, entende-se que a educação para a cidadania global e o desenvolvimento não deve descurar a contextualização na realidade portuguesa, devendo ser mais valorizada a problematização das suas situações de pobreza, desigualdade, periferia e diversidade territorial e cultural, bem como a especial atenção à relação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Ao documento apresentado falta, nitidamente, um Plano de Acção que possibilite a compreensão do caminho a trilhar e dos recursos a envolver para o período considerado (2010-2015).

Na ausência do Plano de Acção que, conforme expressamente previsto, *integrará* a ENED, considera-se que sai reforçada a pertinência da explicitação das metas que estão associadas aos objectivos específicos e medidas propostas no documento.

4. Conclusões e Recomendações

1. Sem prejuízo de aprofundamento futuro do quadro teórico e doutrinário, parece que, na fase actual, deverá ser dada prioridade à explicitação das metas da ENED, à elaboração do Plano de Acção, à concretização das medidas e à disseminação e enraizamento das iniciativas, tentando rentabilizar o que já está no terreno e valorizando uma plataforma de articulação entre entidades diversas. Nesta linha, fará sentido, por exemplo, aprofundar a articulação com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) ou a aposta na promoção do património imaterial visada pela UNESCO.
2. Entendendo a Educação para o Desenvolvimento como uma das dimensões da Educação para a Cidadania, no contexto da educação formal e no plano curricular, deverão ser potenciadas as singularidades e as sinergias dos conteúdos e competências já visados nos *curricula* em vigor.

A ENED identifica as Áreas Curriculares Não Disciplinares de Formação Cívica e Área de Projecto como áreas privilegiadas para o desenvolvimento da Educação para a Cidadania. Na elaboração do Plano de Acção deverá ser muito bem equacionado o risco associado à tendência para incluir todas as matérias de carácter transversal nessas áreas, o que pode provocar um “transbordamento” com resultados opostos ao pretendido. Uma nova intervenção desse tipo deverá ser devidamente ponderada, recomendando-se mesmo, ao Ministério da Educação, que seja retomado o ciclo da reorganização curricular do Ensino Básico de uma forma sistémica. A contribuição da ED para a Educação para a Cidadania deveria ser apreciada neste quadro, mas nada impede, antes parece de todo o interesse que, entretanto, possam ser postas em prática as medidas enunciadas na ENED.

Os objectivos da ENED podem igualmente ser trabalhados no âmbito das restantes disciplinas, bem como em actividades

regulares de carácter não disciplinar (ex.: clubes), em especial no Ensino Secundário, onde não existe Formação Cívica. Releva-se, também, a Área de Integração dos Cursos Profissionais e, no 12.º ano dos Cursos Humanístico-Científicos, a Área de Projecto.

3. A Educação para a Cidadania não deve ser algo que se aprende na escola para viver fora dela, pelo que a própria organização da escola deverá favorecer o desenvolvimento de competências a ela associadas, através do envolvimento e participação dos e das discentes e profissionais na discussão e tomada de decisão sobre regras e resolução de problemas, na assunção de responsabilidades concretas e na promoção de práticas de convivência e funcionamento que sejam expressão de justiça, igualdade, respeito pela *diversidade humana* e cooperação.

Deverá também ser valorizada a experiência de intercâmbio entre alunos, escolas portuguesas e outras realidades em outros Países, como forma de conhecer o mundo e a realidade subjacente à ENED. A utilização das tecnologias de informação e comunicação, designadamente a *internet*, pode e deve assumir um papel importante neste contexto.

4. O Plano de Acção deverá contemplar as questões óbvias de calendarização e orçamentação. Por outro lado, as escolas ganharão com o aprofundamento da colaboração com as organizações da sociedade civil que têm experiência nesta área, reforçando a abertura ao exterior, incorporando práticas da educação não formal e de formação-acção, pelo que o Plano deve também precisar os modos de “participação das comunidades educativas” no “sector da educação formal”, conforme se refere no documento.
5. De forma a assegurar as condições para a concretização de acções sistemáticas e de qualidade, é importante encontrar formas adequadas de abordagem da ED na formação inicial e contínua dos professores e facilitar o acesso dos profissionais a materiais

didáticos de apoio à realização de projectos e intervenções educativas de ED, tanto de educação formal como não formal, conforme previsto no documento. É igualmente desejável o apoio sustentado à investigação sobre ED e à divulgação de experiências positivas já existentes, nomeadamente nas instituições de ensino superior, acompanhado do reforço da cooperação das redes universitárias e de investigação da CPLP.

6. Por último, recomenda-se que o dispositivo de avaliação interna a concretizar seja flexível, coerente com o conceito de “educação para o desenvolvimento” preconizado e ajustado à prioridade que deve ser dada ao investimento na concretização do Plano de Acção. Prevendo-se uma avaliação externa, o documento da ENED deveria, ainda, explicitar as suas principais características e modo de concretização.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

15 de Julho de 2009

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Declaração de Voto – Esta declaração visa apenas deixar claro um ponto de vista crítico que enunciei durante o debate e que gerou interpretações erradas no decurso do mesmo.

O documento em apreço recorre insistentemente à perspectiva de que a educação para o desenvolvimento “tem por objectivo a transformação social”.

Na melhor tradição do CNE, importa enunciar pontos de vista críticos a esta perspectiva, o que poderá vir a melhorar tanto o texto em apreço como o Plano de Acção. Relevo duas notas:

1. O documento acentua uma perspectiva funcionalista e utilitarista da educação, na linha das tradicionais perspectivas funcionalistas (economicismo, produtivismo, etc.), que não se coaduna com uma visão mais profunda e ampla acerca dos fundamentos da educação e que está também presente na tradição do CNE. De facto, ao subordinar sistematicamente a educação “ao objectivo da transformação social” (outros funcionalismos podem-na colocar ao serviço da “conservação social”), corre-se o risco de desviar a educação escolar das suas finalidades essenciais: transmitir às novas gerações o “*thesaurus* cultural” herdado do passado e promover o desenvolvimento humano e a integração social de cada pessoa/cidadão.

O livre desenvolvimento da personalidade humana, de todos os seres humanos sem excepção, está no coração da missão da educação escolar, uma educação para a autodeterminação, para a capacidade para determinar os rumos da vida, tanto na sua dimensão pessoal como na sua dimensão social e solidária (como acentua recorrentemente a Unesco). A educação escolar contribui, a par da educação familiar e social, em geral, para o desvelamento e o florescimento da identidade e da autenticidade humanas, em confronto com a cultura e a ciência, com o Bem, o Belo e a Verdade (como diziam os antigos) e em diálogo social permanente, no quadro das novas sociedades abertas e multiculturais.

Este risco é grave na medida em que todos os funcionalismos podem representar derivas ao mandato social central da educação escolar, contribuindo para fazer das escolas instâncias de doutrinação e não de educação **para** e **na** liberdade. Uma coisa será favorecer, com as “educações para”, a inserção e a participação social, activa e crítica, por parte de todos os cidadãos, outra coisa é subordinar a educação necessariamente à “transformação social” ou à “conservação social” ou a quaisquer outras funcionalidades estreitas. É pobre, curto e perigoso.

Porquê e para quê continuarmos a querer buscar fora dos fundamentos da educação a sua razão de ser (na economia, no capital humano, na produtividade, na transformação social, na conservação social, no ambiente, no desenvolvimento social, etc. etc.), quando qualquer um destes funcionalismos pode servir para acorrentar a educação, para a afastar do seu veio humanista, veio este reafirmado com clareza tanto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos como pela Constituição da República Portuguesa? Além do mais, podemos estar a desviar o quotidiano das escolas da sua missão principal, introduzindo-lhes um “transbordamento” de mandatos que rapidamente se traduz no crescente “folclorismo” das escolas e da educação escolar.

2. Seria também importante enfatizar o papel da educação social e não deixar esta análise tão contida na educação escolar. De facto, no quadro dos novos paradigmas da educação ao longo de toda a vida e com a vida, não podemos circunscrever de modo tão acentuado a “Estratégia de Educação para o Desenvolvimento” à educação escolar. Não faz sentido, é curto e pobre. Podemos e devemos valorizar muito mais o papel da educação social, promovido pelo mais amplo leque de instituições sociais, em articulação com as escolas. *Joaquim Azevedo*

Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca

1700-195 Lisboa
Portugal

www.cnedu.pt

cnedu@mail.telepac.pt

tel.: + 351 21 793 52 45

fax: + 351 21 797 90 93

